

JUSTICIA Y SUFRAGIO

Revista Especializada en Derecho Electoral

Año 15, junio - noviembre 2024. Época VII, vol. 1 No. 32

Publicación Semestral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y CAPACITACIÓN ELECTORAL

ISSN: 2448-5985



Letras: Abraham González Ornelas, Armando Ramírez Castañeda, Bianca Aryesha Llamas Covarrubias, Citlalli Lucía Mejía Díaz, Diego Quintero Martínez, Jazmín Pérez Rocha, José Ricardo Aguilar Torres, Liliana Alférez Castro, Misael Alejandro Simón de la Madrid, Tomás Vargas Suárez, Victoria del Rocío Palma Ruiz.

JUSTICIA Y SUFRAGIO

Revista Especializada en Derecho Electoral

Año 15. junio - noviembre 2024. Época VII, vol. 1 No. 32
Publicación Semestral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y CAPACITACIÓN ELECTORAL

DIRECTORIO

Clasificación Dewey: 349.7235
Título: JUSTICIA Y SUFRAGIO
Editor Responsable: Magdo. Tomás Vargas Suárez
Editorial: Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
ISSN: 2448-5985
Época: VII
Volumen: 1
Número: 32
Año: 15
Periodicidad: Semestral
Encabezamiento de materia: 1. México. 2. Derecho. 3. Elecciones. 4. Legislación. 5. Jalisco. 6. Derechos políticos. 7. Derechos electorales.



JUSTICIA Y SUFRAGIO, Año 15. No. 32, junio - noviembre 2024. Época VII. Vol. 1, es una publicación semestral editada por el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. López Cotilla No. 1527, Col. Americana. CP. 44160, Guadalajara, Jalisco, Tel. (33) 30017100, justiciaysufragio@triejal.gob.mx. Editor Responsable: Magdo. Tomás Vargas Suárez, Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2015-092314053300-203 otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor; ISSN: 2448-5985; Licitud de Título y Contenido que otorga la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación: 16681 con expediente CCPRI/3/TC/16/20606.

Todos los comentarios y opiniones expresados en JUSTICIA Y SUFRAGIO son responsabilidad exclusiva de los autores, por lo que no necesariamente reflejan la postura de JUSTICIA Y SUFRAGIO, de su Editor, Director, Consejo, y/o Comité, así como del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

justiciaysufragio@triejal.gob.mx

Corrección de Estilo:

Dra. Roxana Paola Miranda Torres

Edición, diseño y diagramación:

Tribunal Electoral del Estado de Jalisco

Tribunal Electoral del Estado de Jalisco

Pleno:

Magdo. Tomás Vargas Suárez (Presidente)
Magda. Liliana Alférez Castro, por Ministerio de Ley
Magdo. Ramón Eduardo Bernal Quezada, por Ministerio de Ley

Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral

JUSTICIA Y SUFRAGIO

Director / Editor responsable

Magdo. Tomás Vargas Suárez

Consejo Editorial:

Dr. Manuel Becerra Ramírez (México)
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
Dr. Mario Alberto Cajas Sarria (Colombia)
Universidad ICESI
Dr. Ramiro Contreras Acevedo (México)
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI
Dr. Juan Antonio Cruz Parceró (México)
Instituto de Investigaciones Filosóficas UNAM
Dr. Luis Andrés Cucarella Galena (España)
Universidad de Valencia
Dr. Isaac Augusto Damsky (Argentina)
Universidad de Buenos Aires
Dr. Jorge Fernández Ruíz (México)
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
Dr. Jordi Ferrer Beltrán (España)
Universidad de Georgia
Dr. Nicolás Rodríguez García (España)
Universidad de Salamanca
Dr. Héctor Fix-Fierro (México) +
Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
Dr. Luis Ponce de León Armenta (España)
Instituto Internacional del Derecho y del Estado A.C.
Universidad de Valencia
Dr. Juan Ruíz Manero (España)
Universidad de Alicante
Dr. Michelle Taruffo (Italia) +
Universidad de Pavia
Dr. João Bosco Coelho Pasin (Brasil)
Universidade Presbiteriana Mackenzie

Comité Editorial:

Dr. Adrián Joaquín Miranda Camarena (México)
Universidad de Guadalajara
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI
Dra. Irina Graciela Cervantes Bravo (México)
Universidad Autónoma de Nayarit
Dr. Saúl Mandujano Rubio (México)
Universidad Nacional Autónoma de México
Dr. José de Jesús Becerra Ramírez (México)
Universidad de Guadalajara
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, SNI
Dr. Marcelino Rosales Rodríguez (México)
Instituto Nacional Electoral
Dr. Mario Hernández Ramos (España)
Universidad de Salamanca
Dra. Fátima García Díez (España)
Universidad de Salamanca
Dr. Jorge Chaires Zaragoza (México)
Universidad de Guadalajara
Sistema Nacional de Investigadores, SNI

CONTENIDO

EDITORIAL

NOTA EDITORIAL

Magistrado Tomás Vargas Suárez

.....9

ENSAYOS

LA INSACULACIÓN COMO MÉTODO DE DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES
ELECTORALES

Abraham González Ornelas

..... 13

MUTACIÓN CONSTITUCIONAL O FALSEAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN: LA
SOBRERREPRESENTACIÓN DEL CONGRESO MEXICANO

Armando Ramírez Castañeda

..... 31

LA EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL: ANÁLISIS DEL
FINANCIAMIENTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN JALISCO
FRENTA A UN SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

Citlalli Lucia Mejía Díaz

..... 53

ANÁLISIS DE LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO 2024

Diego Quintero Martínez

Jazmín Pérez Rocha

..... 73

EL FUTURO DEL VOTO: TECNOLOGÍA BLOCKCHAIN EN PROCESOS
ELECTORALES

Bianka Aryesha Llamas Covarrubias

..... 87

SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR ELECTORAL POR LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE LA
MATERIA. RAZONES PRÁCTICAS Y JURÍDICAS

José Ricardo Aguilar Torres

..... 113

LA REELECCIÓN MUNICIPAL ANTE SU EVENTUAL DESAPARICIÓN: LA
EXPERIENCIA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

Misael Alejandro Simón de la Madrid

..... 137

EL FINANCIAMIENTO PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LA
ALTERNATIVA MÁS SOSTENIBLE PARA EJERCER LA DEMOCRACIA

Victoria del Rocío Palma Ruiz

..... 161

JURISPRUDENCIAS

CUANDO SE PONGA EN RIESGO EL INTERÉS SUPERIOR DE NIÑAS, NIÑOS Y
ADOLESCENTES. PROCEDEN LAS MEDIDAS CAUTELARES

Liliana Alférez Castro

..... 181

LINEAMIENTOS

LINEAMIENTOS PARA LA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS EN LA REVISTA JUSTICIA Y
SUFRAGIO

..... 187

NOTA EDITORIAL

Magistrado Tomás Vargas Suárez

Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco
y Editor de la Revista Justicia y Sufragio

Nos complace presentar la más reciente edición de la revista *Justicia y Sufragio*, publicación semestral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Este número ofrece ensayos y reflexiones jurídicas sobre temas fundamentales para la democracia, los procesos electorales y el sistema de justicia en México.

Abraham González Ornelas analiza “La insaculación como método de designación de autoridades electorales”, resaltando la transparencia en la selección de funcionarios. Armando Ramírez Castañeda examina en “Mutación constitucional o falseamiento a la Constitución” la sobrerrepresentación en el Congreso mexicano y su impacto en la representación democrática. Por su parte, Citlalli Lucía Mejía Díaz explora la equidad en la contienda electoral, enfocándose en el financiamiento de candidaturas independientes en Jalisco.

Jazmín Pérez Rocha y Diego Quintero Martínez revisan la “Reforma Judicial en México 2024” y sus implicaciones. Bianka Aryesha Llamas Covarrubias proyecta “El futuro del voto” con tecnología *blockchain* como herramienta para innovar procesos electorales. José Ricardo Aguilar Torres aporta una visión práctica sobre la “Sustanciación y resolución del procedimiento especial sancionador electoral”.

Misael Alejandro Simón de la Madrid analiza en “La reelección municipal ante su eventual desaparición” la experiencia en Guadalajara, mientras que Victoria del Rocío Palma Ruiz aborda el financiamiento privado como alternativa sostenible para la democracia. Finalmente, Liliana Alférez Castro destaca en el comentario de jurisprudencia, la protección del interés superior de la niñez en procedimientos electorales mediante medidas cautelares.

Esperamos que este número sirva como herramienta de análisis y debate para fortalecer nuestras instituciones democráticas. Agradecemos a los autores por sus valiosas contribuciones y a nuestros lectores por seguir confiando en *Justicia y Sufragio* como espacio de reflexión jurídica.

ENSAYOS

LA INSACULACIÓN COMO MÉTODO DE DESIGNACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES

"INSACULATION AS A METHOD OF APPOINTMENT OF ELECTORAL AUTHORITIES"

Abraham González Ornelas¹

Sumario: I. Introducción. II. Modelo actual de designación de las consejerías del Instituto Nacional Electoral (INE). III. Modelo actual de designación de las personas consejeras de los OPLE. IV. Modelo actual de designación de magistraturas federales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). V. Ventajas y desventajas del actual modelo de nombramientos. VI. ¿Qué es la Insaculación? VII. Conclusión. VIII. Bibliografía.

Recibido: 6 de noviembre de 2024

Aceptado: 16 de noviembre 2024

Pp. 13-29

Resumen: El proceso de insaculación es una metodología utilizada en la materia electoral mexicana para la designación de personas que fungen como integrantes de las mesas directivas de casilla el día de la elección. Por otro lado, la legislación de la materia establece diversos mecanismos para la designación de otros cargos de la función electoral, tanto a nivel federal como local. En este trabajo se analizan dichos procedimientos y la necesidad de la creación de nuevas metodologías para que se realicen estas designaciones.

Palabras clave: Designación, insaculación, procesos, derecho electoral, tribunal electoral, instituto electoral, consejerías, magistraturas.

Abstract: *The drawing of lots is a methodology used in Mexican electoral law for the appointment of individuals who serve as members of polling station boards on election day. Furthermore, the relevant legislation establishes various mechanisms for the appointment of other electoral positions, both at the federal and local levels. This paper analyzes these procedures and the need to develop new methodologies for these appointments.*

Keywords: *Designation, insaculation, processes, electoral law, electoral court, electoral institute, counselors, magistrates.*

¹ Abraham González Ornelas. Secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Maestrante en Derecho Electoral por el entonces Instituto Prisciliano Sánchez del otrora Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Correos electrónicos: abraham.gonzalez@te.gob.mx y abraham.gonzalez7@yahoo.com.mx

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años se ha cuestionado sobre la imparcialidad e independencia de que deben gozar las autoridades, sobre todo por su forma de designación, que muchas veces obedece a cuotas de quienes las nombran.

En 2014, con la reforma político-electoral, se modificó sustancialmente la forma en que son nombradas las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales de los estados, facultad que anteriormente era de las legislaturas locales. Ahora, es el Instituto Nacional Electoral (INE) quien designa a las consejerías electorales locales, y el Senado de la República quien hace lo propio con las magistraturas de los tribunales electorales de las entidades federativas.²

Esto debido a que se buscaba garantizar la autonomía e independencia de dichas autoridades frente a los poderes locales.

Ahora, con la reforma constitucional de 2024, se ha reformado la forma de designación de ministras, ministros, magistradas, magistrados y juezas y jueces, la cual será por el voto popular en elecciones para, según la justificación de la legislatura, darle legitimidad democrática a su nombramiento.

Motivo de señalamiento y crítica por su aparente parcialidad, se había sostenido que los institutos y tribunales electorales de las entidades federativas acusaban la intromisión de las gubernaturas y las dirigencias partidistas estatales, tanto en su integración como en la toma de decisiones.

El argumento principal se fundamentaba en que los órganos electorales perdieron credibilidad y son estructuras dependientes de los gobiernos locales, a quienes sirven con entreguismo olvidando su carácter de árbitros imparciales.³ Ello, ya que la designación de las consejerías y magistraturas electorales estatales era avalada por los congresos locales, nacidos de un partido hegemónico, se afirmaba que desde el inicio se viciaba su voluntad, por ser elegidas a través del partido en el poder, las magistraturas y consejerías tomaban decisiones que se apartaban del principio de imparcialidad que debiera regir su actuación.

Derivado de lo anterior, en el proyecto inicial de reforma político electoral 2014, fue propuesta la desaparición de los institutos y tribunales electorales estatales, los cuales serían sustituidos por un Instituto Nacional Electoral que tendría la facultad de organizar todas las elecciones en el territorio mexicano. La reforma en este rubro

2 Rojas Choza, Francisco, INE, *Senado y las distintas varas electorales*, Animal Político, México, 2017. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/candidata/ine-senado-las-diferencias-nombrar-autoridades-electorales-locales/>. [Consultado el 05-11-2024].

3 Favela Herrera, Adriana. *Retos del Instituto Nacional Electoral en la designación de los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales*. Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 291-317, México, D. F.

quedó a medio camino de la propuesta de crear un sistema nacional electoral, puesto que el INE no organizará directamente elecciones locales, salvo excepciones, ni tampoco desaparecieron los organismos electorales locales.⁴

A pesar de lo anterior, hoy en día se encuentra propuesta otra vez la desaparición de las autoridades electorales locales, aunque por otras razones, veremos si esta vez avanza o se logra una verdadera reforma en la forma de su elección que les de mayor autonomía.

Lo anterior, ya que las designaciones realizadas por el INE, a lo largo de estos 10 años de nombramientos, también han sido motivo de críticas, pues se alega que para su nombramiento deben contar con el aval del gobierno del estado de que se trate, del partido en el gobierno o que corresponden a cuotas internas de las consejerías del INE.

En ese sentido, las designaciones de consejerías electorales no han estado exentas de impugnaciones y controversias. Por un lado, varias personas aspirantes a consejeras de algún OPLE solicitaron en su momento revisión de examen de conocimientos o del ensayo; algunas, inclusive, promovieron por el mismo motivo juicios para la protección de los derechos políticos de la ciudadanía (JDC), mismos que fueron declarados infundados. En algunos casos, observaciones de partidos políticos influyeron para cambios de última hora en las listas de prospectos para ser designadas consejerías.

Además, partidos políticos o personas físicas interesadas impugnaron formalmente ante el TEPJF varios nombramientos, invocando presuntos vínculos partidarios o causas de inelegibilidad, aunque las pruebas presentadas no resistieron los criterios judiciales y, por ende, no prosperaron. De todos modos, algunos nombramientos han sido objeto de críticas esporádicas por partidos políticos, agrupaciones civiles y medios de comunicación.⁵

II. MODELO ACTUAL DE DESIGNACIÓN DE LAS CONSEJERÍAS DEL INE

El INE será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará con un Consejo General que será su órgano superior de dirección y se integrará por una persona Consejera Presidente y diez consejerías electorales, y concurrirán, con voz, pero sin voto, las consejerías del Poder Legislativo, las personas representantes de los partidos políticos y una persona

4 Vargas González, Pablo. *Nueva organización electoral subnacional (OPLES) y democracia local pendiente en México*. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

5 <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Tema1-Transformacio%CC%81n-del-sistema-electoral-mexicano-1.pdf> consultado en junio de 2024,

Secretaría Ejecutiva. La persona Consejera Presidente y las consejerías del INE durarán en su cargo nueve años y no podrán ser reelectas; serán elegidas por la Cámara de Diputados por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.⁶

Lo anterior, mediante el procedimiento de designación que básicamente consta de las etapas siguientes:

- La Cámara de Diputados emitirá el acuerdo respectivo, el cual contendrá:
 - ✓ La Convocatoria pública.
 - ✓ Las etapas completas para el proceso, sus fechas límites y plazos improrrogables.
 - ✓ El procedimiento de designación de un Comité Técnico de Evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de Dirección Política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dos por el organismo garante de la transparencia y el acceso a la información pública (INAI).
- El Comité Técnico de Evaluación es el encargado de:
 - ✓ Recibir la lista de personas aspirantes.
 - ✓ Revisar y determinar el cumplimiento de requisitos constitucionales y legales, así como su idoneidad para desempeñar el cargo.
 - ✓ Seleccionar a las personas aspirantes mejor evaluadas, en una proporción de cinco personas por cada cargo vacante.
 - ✓ Remitir la relación respectiva a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados.
- La Junta de Coordinación Política es la encargada de:
 - ✓ Construir los acuerdos necesarios para la elección de la persona Consejera Presidente y las consejerías electorales, con la finalidad de que, una vez realizada la votación por este órgano en los términos de la Ley, se remita al Pleno de la Cámara la propuesta con las designaciones correspondientes.
- Vencido el plazo establecido en el acuerdo respectivo sin que la Junta de Coordinación Política hubiese realizado la votación o remisión de las propuestas de designación atinentes, o habiéndolo hecho, no se alcance la votación requerida en el Pleno, se convocará a éste a una sesión en la que se realizará la elección mediante **insaculación** de la lista conformada por el Comité Técnico de Evaluación.

6 Constitución Federal, artículo 41, Base V, Apartado A.

- Al vencimiento del plazo fijado en el acuerdo referido, sin que se hubiere concretado la elección por el Pleno de la Cámara de Diputados en los términos expuestos, el Pleno de la Suprema Corte realizará, en sesión pública, la designación mediante **insaculación** de la lista conformada por el Comité Técnico de Evaluación.

Como se ve, para el caso de las designaciones de las consejerías electorales del INE, la reforma constitucional en materia electoral de 2014 implicó grandes cambios respecto a la manera en la que se realizaban dichos nombramientos con anterioridad.

Entre los cambios más significativos destacan: la intervención de distintos órganos e instancias y de la ciudadanía en el procedimiento de designación; la modificación del número de consejerías electorales (de nueve se incrementó a once); el hecho de que no podrán ser reelectas, así como el establecimiento de un procedimiento de integración de dicha autoridad electoral nacional que fuera más confiable, transparente y fidedigno, para la realizar la selección de las personas aspirantes más idóneas al cargo.

Para ello se dispuso la creación de un Comité Técnico de Evaluación conformado por personas propuestas por distintos órganos, así como de la existencia de varios elementos objetivos de evaluación, con la finalidad de reducir la discrecionalidad con la que operaban con anterioridad los partidos políticos en su nombramiento.

Cabe destacar que por la manera en la que está prevista la integración del Comité Técnico de Evaluación (con tres personas nombradas por la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados) el grado de intervención que tienen en el proceso de designación genera una situación que por sí misma implica cierta desconfianza en la elección de las once consejerías electorales del INE —sin demeritar o desprestigiar la trayectoria de las personas sobre las que recaigan las tres designaciones— porque lamentablemente no podemos obviar la existencia de un reparto de cuotas entre los partidos políticos mayoritarios que componen el órgano legislativo.

Lo anterior, pues basta con recordar el papel determinante que juega el Comité en el proceso de designación de los cargos en comento, al ser el encargado de evaluar el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales de las personas aspirantes, determinar su idoneidad para desempeñar el cargo, así como seleccionar a las mejor evaluadas para, finalmente, proponerlos a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, la cual después de alcanzar un “consenso” realizará su elección.

En tal virtud, la sola presencia e intervención de los partidos políticos en el proceso de selección, deja entre ver una eventual influencia al interior de dicho Comité por parte de las fuerzas políticas que cuentan con una mayoría en la Cámara de

Diputados en turno, que probablemente pudiera permitirles una ventaja indebida al momento de evaluar los perfiles de las personas aspirantes y proceder a realizar las propuestas de aspirantes correspondientes, en beneficio de intereses particulares y de perfiles con los que pudieran tener alguna cercanía o afinidad política, social, cultural o de cualquier tipo.

Finalmente, es de mencionar que si bien la reforma contempló la creación de un Comité Técnico de Evaluación con la finalidad de que participara de manera fundamental en el proceso de designación de las consejerías electorales del INE, generando mayor credibilidad, transparencia y confianza, dejando de lado los cuestionamientos de proclividad en favor de intereses partidistas, lo cierto es que hoy en día aún falta mucho por hacer en cuanto al establecimiento de instancias neutrales que apliquen metodologías, parámetros y mecanismos de evaluación que permitan determinar que las personas aspirantes elegidas sean efectivamente los más idóneos para desempeñar tales cargos.

III. MODELO ACTUAL DE DESIGNACIÓN DE LAS PERSONAS CONSEJERAS DE LOS OPLE

El INE es el encargado de realizar las designaciones y, en su caso, remociones de las personas integrantes del órgano superior de dirección de los OPLE.⁷

En principio, es de señalar que los OPLE contarán con un órgano de dirección superior integrado por una persona Consejera Presidente y seis consejerías electorales, con derecho a voz y voto; una persona Secretaria Ejecutiva y las representaciones de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; y cada partido político contará con una representación en dicho órgano.

Las consejerías electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectas; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidas por el Consejo General del INE, por causas graves que establezca la Ley, las etapas del proceso de selección respectivo se determinarían en la Convocatoria correspondiente e incluirían las siguientes:

- Verificación de los requisitos legales.
- Examen de conocimientos.
- Ensayo presencial.
- Valoración curricular.
- Entrevista.

El proceso de selección y designación consiste en siete fases, cada una condicionada al cumplimiento o aprobación de la anterior: 1) convocatoria pública a todas las

⁷ Constitución federal, artículo 41, Base V, Apartado C.

personas interesadas en concursar por ser integrantes de los consejos de los OPLE y registro de personas aspirantes; 2) revisión de requisitos legales de las personas concursantes inscritas; 3) examen de conocimientos generales de la materia político-electoral, diseñado por “una institución de educación superior, de investigación o evaluación”, y un examen de “habilidades gerenciales”; 4) redacción de un ensayo presencial sobre un tema político-electoral elegido al azar entre una lista de diez tópicos; 5) revisión y valoración curricular; 6) entrevista de cada persona aspirante con comisiones de por lo menos tres consejerías del INE; 7) integración de la propuesta por la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, y designación por mayoría calificada del Consejo General del INE.

Las convocatorias para integrar los OPLE restantes siguieron un procedimiento semejante, con pequeñas variantes, como la previsión del derecho a solicitar revisión del examen y del ensayo. Llama la atención la participación de los partidos políticos y Consejerías del Poder Legislativo ante el Consejo General del Instituto, a quienes —una vez aprobadas por la Comisión de Vinculación las listas de las personas aspirantes que hubieran avanzado en las etapas correspondientes— se les haría entrega de dichas listas para que realizaran sus observaciones y comentarios previo a pasar a la etapa de entrevistas; no obstante que, ni en la Constitución Federal, ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) se haya previsto tal situación.

IV. MODELO ACTUAL DE DESIGNACIÓN DE MAGISTRATURAS FEDERALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (TEPJF)

Las Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, serán elegidos de manera libre, directa y secreta por la ciudadanía el día que se realicen las elecciones federales ordinarias del año que corresponda conforme al siguiente procedimiento:

- I. El Senado de la República publicará la convocatoria para la integración del listado de candidaturas dentro de los treinta días naturales siguientes a la instalación del primer periodo ordinario de sesiones del año anterior al de la elección que corresponda, que contendrá las etapas completas del procedimiento, sus fechas y plazos improrrogables y los cargos a elegir.
- II. Los Poderes de la Unión postularán el número de candidaturas que corresponda a cada cargo. Para la evaluación y selección de sus postulaciones, observarán lo siguiente:
 - a) Los Poderes establecerán mecanismos públicos, abiertos, transparentes, inclusivos y accesibles que permitan la participación de todas las personas interesadas que acrediten los requisitos establecidos en esta Constitución y en las leyes, presenten un ensayo de tres cuartillas donde justifiquen

los motivos de su postulación y remitan cinco cartas de referencia de sus vecinos, colegas o personas que respalden su idoneidad para desempeñar el cargo;

- b) Cada Poder integrará un Comité de Evaluación conformado por cinco personas reconocidas en la actividad jurídica, que recibirá los expedientes de las personas aspirantes, evaluará el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales e identificará a las personas mejor evaluadas que cuenten con los conocimientos técnicos necesarios para el desempeño del cargo y se hayan distinguido por su honestidad, buena fama pública, competencia y antecedentes académicos y profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica, y
- c) Los Comités de Evaluación integrarán un listado de las diez personas mejor evaluadas para Magistradas y Magistrados de la Sala Superior y Salas Regionales del Tribunal Electoral. Posteriormente, depurarán dicho listado mediante **insaculación** pública para ajustarlo al número de postulaciones para cada cargo, observando la paridad de género. Ajustados los listados, los Comités los remitirán a la autoridad que represente a cada Poder de la Unión para su aprobación y envío al Senado.

III. El Senado de la República recibirá las postulaciones y remitirá los listados al Instituto Nacional Electoral a más tardar el 12 de febrero del año de la elección que corresponda, a efecto de que organice el proceso electivo.

Las personas candidatas podrán ser postuladas simultáneamente por uno o varios Poderes de la Unión, siempre que aspiren al mismo cargo. Los Poderes que no remitan sus postulaciones al término del plazo previsto en la convocatoria no podrán hacerlo posteriormente, y

IV. El Instituto Nacional Electoral efectuará los cómputos de la elección, publicará los resultados y entregará las constancias de mayoría a las candidaturas que obtengan el mayor número de votos, asignando los cargos alternadamente entre mujeres y hombres. También declarará la validez de la elección y enviará sus resultados a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el caso de magistraturas electorales, quienes resolverán las impugnaciones antes de que el Senado de la República instale el primer periodo ordinario de sesiones del año de la elección que corresponda, fecha en que las personas aspirantes electas tomarán protesta de su encargo ante dicho órgano legislativo.

Para el caso de Magistradas y Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la elección se realizará a nivel nacional conforme al procedimiento anterior y en los términos que dispongan las leyes. El Poder Ejecutivo

postulará por conducto de la persona titular de la Presidencia de la República hasta tres personas aspirantes; el Poder Legislativo postulará hasta tres personas, una por la Cámara de Diputados y dos por el Senado, mediante votación calificada de dos tercios de sus integrantes presentes, y el Poder Judicial de la Federación, por conducto del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, postulará hasta tres personas por mayoría de seis votos. Cabe destacar que este modelo es reciente y aun no hay experiencia al respecto, pues no se ha llevado a cabo esta primera elección de magistraturas.

Anteriormente, primeramente la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) emitía una convocatoria para quien quisiera postularse, debiendo presentar la documentación correspondiente, de quienes cumplieran los requisitos, la SCJN realizaba una sesión para selección determinado número de personas aspirantes, esas personas comparecían ante el Pleno de la SCJN, posteriormente las ministras y ministros deliberaban y votaban por una terna por cada cargo, misma que al aprobarse se remitía al Senado de la República. Posteriormente, en el Senado, se realizaban comparecencias, posteriormente la Comisión de Justicia aprobaba los perfiles, los cuales eran remitidos a la Junta de Coordinación Política y luego, si se aprobaban, se remitían al pleno para su aprobación.

En el caso de las magistraturas electorales locales, el Senado emitía una convocatoria, las personas aspirantes se registraban y remitían la documentación conducente, la Comisión de Justicia realizaba comparecencias de las personas aspirantes y posteriormente remitía las propuestas al pleno para su aprobación.

V. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL ACTUAL MODELO DE NOMBRAMIENTOS

Resultan incomprensibles las grandes diferencias entre los procesos que existen para elegir a las autoridades electorales, tanto federales o nacionales como estatales o locales. Ello, pues el INE, para designar las consejerías electorales, lleva a cabo un procedimiento que dura alrededor de 6 meses, a través de 6 etapas, en las que no sólo se revisa que las y los aspirantes cumplan con los requisitos legales, sino que también se les aplica un examen y posteriormente un ensayo. Además, las personas que aspiran al cargo son entrevistadas ante las consejerías electorales del INE y, por ende, se encuentran sujetas a observaciones por parte de los partidos políticos y a una evaluación curricular.⁸

⁸ Rojas Choz, Francisco. INE, Senado y las distintas varas electorales. <https://www.animalpolitico.com/blogueros-candidata/2017/04/20/ine-senado-las-diferencias-nombrar-autoridades-electorales-locales/> [Consultado el 05-11-2024]

En el caso de las magistraturas locales, el Senado únicamente emite una convocatoria por cada tribunal electoral a integrar, y de entre quienes se registran lleva a cabo los nombramientos sin mayor revisión de la idoneidad de cada aspirante.⁹

Si bien, en algunas existen varios filtros, tanto de conocimientos como políticos, no dejan de existir influencia de los partidos políticos en la fase definitoria del nombramiento, lo cual pudiera quitar independencia a los mismos o pudiera considerarse que existen cuotas en las designaciones.

Esto es relevante, pues cabe recordar que las magistraturas electorales locales se erigen como la autoridad revisora de la legalidad de los actos realizados por los OPLE a través de las consejerías electorales. Es por ello que los importantes esfuerzos por garantizar que la designación de consejerías se refleje en personas funcionarias garantes de los principios electorales encuentra un contrasentido en la opacidad y preeminencia de los vínculos políticos en el nombramiento de magistraturas electorales.

En la actualidad, las consejerías electorales de los OPLE de cada entidad federativa son nombrados por el Consejo General del INE, mediante un procedimiento en el que participan instituciones educativas y de investigación, lo que sin duda constituye una buena práctica y denota un mayor grado de transparencia y objetividad en la designación atinente.

Sobre el particular, es de resaltar que con la instauración de dicho procedimiento de designación se pretendió fortalecer la autonomía e independencia de los OPLE, al elegir a los mejores perfiles para desempeñar el cargo correspondiente —que estuvieran libres de injerencias partidistas o poderes externos— y blindarlos para que ejercieran el mismo apegados a los principios rectores de la función electoral.

Aunque a pesar de lo anterior, en los procedimientos llevados a cabo hasta ahora, se han expresado muchas razones por parte de diversas representaciones partidistas echando en cara a las consejerías del INE la discrecionalidad de varias etapas del procedimiento para seleccionar a las consejerías de los OPLE, discrecionalidad en la cual los mismos partidos políticos han participado.

Ahora bien, por lo que respecta al procedimiento de nombramiento de Consejerías del INE, se mantiene en la Cámara de Diputados al órgano de designación mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Lo que se ha cambiado es el mecanismo de designación, mejor estructurado, y que en una de sus etapas ha incorporado un componente orientado a elevar el nivel técnico, profesional y especializado de sus integrantes, a través de la intervención de un Comité Técnico de Evaluación, integrado por siete personas de reconocido prestigio, nombrados

9 Idem.

por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y la propia Cámara, que le compete revisar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como la idoneidad del perfil de las personas aspirantes.

Luego de una evaluación dividida en diversas etapas para valorar los conocimientos, aptitudes, visión y compromiso de las candidaturas, cuenta con atribuciones para proponer a la Junta de Coordinación Política una lista compuesta por los cinco mejor evaluados por cada consejería vacante.

Sobre este aspecto, no puede soslayarse que en la integración del INE interviene un Comité Técnico de Evaluación que propone una lista a la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, para que mediante un “consenso” o “acuerdo político” de las fuerzas políticas ahí representadas se efectúe la designación de las consejerías del INE, circunstancia que por sí misma denota una ligera sospecha de que eventualmente los nombramientos que a su vez realicen éstos en la integración de los OPLE traiga aparejado el mismo sesgo partidista.

Ahora bien, es significativo que, por disposición constitucional, si se vence el plazo para la designación prevista en la convocatoria sin que se haya alcanzado la votación requerida, la misma se realizará por **insaculación** en el pleno de la Cámara a partir de la lista remitida por el Comité Técnico. Si el nuevo plazo también se vence, corresponderá al pleno de la SCJN realizar, en sesión pública también, la **insaculación** de la misma lista. Con esto se evita que el INE experimente la reedición de amargas experiencias por las que la integración del Consejo General del entonces IFE quedó incompleta a causa de la omisión en el nombramiento de las consejerías que cubrieran las vacantes existentes.¹⁰

Ahora bien, existen diferentes propuestas para elegir a las autoridades electorales, sin embargo, en el presente ensayo nos pronunciaremos respecto de la **insaculación**.

VI. ¿QUÉ ES LA INSACULACIÓN?

La **insaculación**, es un término que deriva del prefijo latino *in*, en y *sacculus*, saco, bolsa, urna. Este verbo transitivo del idioma español denota la acción de: “Poner en un saco, cántaro o urna, cédulas o boletas con números o con nombres de personas o cosas, para sacar una o más por sorteo”. Asimismo: “Introducir votos secretos en una bolsa para proceder después al escrutinio”.¹¹

¹⁰ Astudillo Reyes, César Iván. *El derecho electoral en el federalismo mexicano*. Secretaría de Cultura, INEHRM: Secretaría de Gobernación: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

¹¹ Diccionario de la Real Academia (RAE). Consultable en: <https://dle.rae.es/?id=LjF1vYI>

La insaculación, es un sistema de elección de cargos por sorteo que tiene sus raíces en la democracia ateniense, básicamente, era un sorteo para elegir a los miembros de las magistraturas, en libertad e igualdad.¹²

Es un procedimiento que ha sido utilizado desde la antigüedad, para elegir por azar a la persona que debía fungir como alcalde, corregidor, etc. El procedimiento era muy simple: en unas tablillas o bolitas se escribían los nombres de las personas que se consideraba ser idóneas para desempeñar el cargo vacante. Las tablillas o bolitas se colocaban dentro de un saco, para sacar de ahí una o varias, según se hubiere predeterminado, con los nombres de las personas que de tal modo quedaban designadas.¹³

La insaculación es un proceso utilizado para seleccionar de manera aleatoria y transparente a la ciudadanía que participará en diversas tareas electorales, como ser funcionarias de casilla o integrantes de los órganos electorales. A través de este método, se busca evitar cualquier tipo de manipulación o favoritismo en la designación de las participantes, asegurando así la imparcialidad y la representación equitativa de la ciudadanía en las actividades electorales.¹⁴

Este sistema no es nuevo. En la época de la ilustración, a mediados siglo XVIII, Charles-Louis Montesquieu y Jean Jacques Rousseau abrieron el debate sobre la implementación de los sorteos para la integración del poder público. Desde ese entonces el tema ha estado sobre la mesa. En la gran Revolución Francesa, Saint-Just propuso para elaborar el texto de la Constitución de Francia, la creación de concejos de seguridad cuyos integrantes debían ser electos por sorteo entre la ciudadanía de cada localidad. Asimismo, en la actualidad, se cree que es el método más conveniente y democrático, pues la idea es que se realice un sorteo donde cada miembro de la lista tenga las mismas probabilidades para quedar elegido.¹⁵

El objetivo principal de la insaculación es garantizar la conformación de órganos electorales y mesas directivas de casilla conformados por personas seleccionadas de manera aleatoria. Esto contribuye a evitar posibles conflictos de interés y pretende asegurar que las decisiones y acciones tomadas en el proceso electoral sean imparciales y justas.¹⁶

La insaculación en México se encuentra regulada por la legislación electoral. El marco legal establece los procedimientos y criterios que deben seguirse durante el

12 <https://www.labrujulaverde.com/2018/04/insaculacion-el-sistema-de-eleccion-de-cargos-por-sorteo-que-hunde-sus-raices-en-la-democracia-ateniense>, consultado en octubre de 2024.

13 <http://diccionariojuridico.mx/definicion/insaculacion/> consultado en julio 2024.

14 <https://citaine.mx/insaculacion-electoral-significado/> consultado en julio 2024.

15 Rudenko, Viktor. *Elecciones por sorteo y democracia*. Ciencia Ergo Sum, vol. 21, núm. 2, julio-octubre, 2014, pp. 155-162. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, Estado de México.

16 <https://citaine.mx/insaculacion-electoral-significado/> consultado en julio de 2024.

proceso de insaculación, asegurando así la transparencia y la equidad en la selección de las personas que participarán en las tareas electorales.

Entre las ventajas están la representatividad de la diversidad social, la igualdad total de posibilidades, la eliminación de las interferencias de la corrupción (influencias, sobornos, nepotismo), la superación de sesgos de todo tipo (raciales, sexuales, religiosos), la superación del desencanto de la ciudadanía o la garantía de que se elige a una persona y no a un partido.

Entre las desventajas cabría citar la posible incapacidad de la persona para el cargo, el riesgo de que salga elegido alguien cuyas ideas no representan a la mayoría, la posible soberbia de un designado que no sienta cuestionada su autoridad o, al contrario, la insatisfacción por desempeñar una función no deseada.

Ya lo estableció el exconsejero presidente del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), Luis Carlos Ugalde, que la insaculación o sorteo de las once consejerías del nuevo INE que sugerían algunas diputaciones del Partido Acción Nacional (PAN) sería reflejo del fracaso de la negociación de los partidos para sacar adelante su nombramiento.

Pero también sería una bendición para su independencia: al haber sido designadas por sorteo y no por la mano negociadora de los partidos, el nuevo Consejo General del INE hubiera nacido liberado en la percepción y parcialmente en los hechos del patronazgo directo de los partidos.

Los partidos rechazan este método por razones obvias. El sorteo neutraliza la conexión política entre consejerías y partidos, y eso ayuda a estimular la independencia de las primeras frente a los segundos. Una persona consejera elegida por el azar, aunque haya sido patrocinada por tal o cual partido, adquiere una dosis de independencia que puede facilitar su trabajo.

Agregó que, las consejerías no deben ser apolíticas, al contrario, se requieren personas muy políticas, capaces de dialogar con los partidos, ser sensibles a sus preocupaciones, pero también sin la correa de patronazgo que en ocasiones se genera cuando los partidos asumen ser “dueños” o promotores de tal o cual consejería. Por eso el sorteo, si bien, es controvertido, es una oportunidad de independencia, más que un símbolo del fracaso de una negociación.

En este sentido es de resaltar lo acontecido recientemente, en un acto inédito, por la falta de consensos, las personas líderes parlamentarias de la Cámara de Diputados

optaron por llevar hasta la insaculación el proceso de selección de cuatro nuevos consejeros y consejeras del INE.¹⁷

Para la elección de estas nuevas consejerías se elaboraron boletas con el nombre de cada una de las 20 personas aspirantes que integraron las cuatro quintetas, las cuales fueron depositadas en una urna transparente. Una vez introducidas las boletas pertenecientes a cada quinteta, una secretaria escrutadora giró la urna para tomar, de forma aleatoria y con la mirada al Pleno, el sobre con el nombre de la o el seleccionado.

Al finalizar la insaculación el presidente de la Mesa Directiva emitió la declaración de elección por insaculación de las y los consejeros electorales. Asimismo, el presidente de la Cámara de Diputados emitió una constancia donde quedaron asentados los nombres de las personas electas, por lo que ordenó que se le diera forma de decreto y lo remitió al Diario Oficial de la Federación para su publicación.

Sin embargo, dicho proceso se vio manchado pues se acusaron irregularidades durante todo el procedimiento, pues se alegaba que la mayoría de quienes estaban en las quintetas eran personas cercanas al partido Morena u otros partidos afines.

VII. CONCLUSIONES

La existencia de bases constitucionales y legales mínimas que doten de autonomía e independencia a las autoridades electorales es una medida que no puede seguir escapando de la agenda de los partidos políticos.

Lo que se desea es evitar cualquier intromisión o injerencia indebida por parte de poderes externos o de cualquier otro tipo de intereses que pudieran influir negativamente en el desarrollo normal de los comicios y, por supuesto, que las autoridades electorales puedan desempeñar con base en los principios rectores de la función electoral todas y cada una de las actividades que constitucionalmente les fueron encomendadas.

Así, una de las propuestas que se plantean en este trabajo de investigación es lo concerniente a una reforma a la constitución federal para establecer el sistema electoral de consejeros y consejeras, así como magistradas y magistrados electorales, federales y locales, por insaculación.

En ese sentido, considero que para fortalecer y blindar el procedimiento de selección y designación de las autoridades electorales necesariamente debe eliminarse totalmente la participación o intervención de los partidos y actores políticos en

17 <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Eligen-por-sorteo-a-Guadalupe-Taddei-como-nueva-consejera-presidenta-del-INE-20230331-0029.html> consultado en septiembre 2024.

los procedimientos de designación respectivo, con la finalidad de contar con autoridades electorales imparciales e independientes en la toma de decisiones, y que estén ajenas a cualquier presión o injerencia de algún poder político.

Considero que, no obstante, parezca difícil estar exento de presiones, se deberá lidiar con las inquietudes y ambiciones de partidos políticos, gubernaturas y otras fuerzas para que acepten la creación de un órgano externo a su voluntad que sea el que determine la integración de las autoridades electorales y sean capaces de contener esas ansias injerencistas y se comprometan con llevar un proceso transparente en todo momento y apegado a la legalidad, en pro de nuestra democracia y brindando credibilidad y confianza a la sociedad de que las autoridades electorales actuarán con base en los principios rectores de la función electoral.

Lo anterior, pues con independencia del órgano que convoque al procedimiento de selección y designación de las autoridades electorales estimo que, una vez concluidas las etapas correspondientes, se debe insacular de entre una lista de personas aspirantes que hayan demostrado ser las más idóneas y cumplir con los requisitos respectivos, a los nombres de quienes resulten sorteadas para ocupar dichos cargos.

Esto es, tratar de sacar del procedimiento cualquier intención de manipular los nombramientos, pues por ejemplo, a pesar de haber sido electas por insaculación las últimas consejerías del INE (entre ellas la presidencia), una de las quejas del proceso fue que las quintetas iban con un sesgo partidista, por ello, a pesar de haber sido insaculadas, si en una quinteta propuesta por un comité, las cinco personas tienen un vínculo con diverso partido político, por obvias razones y a pesar de la insaculación, la persona sorteada trae un sesgo partidista, que es lo que se pretende desterrar con este procedimiento.

Es decir, la idea es establecer que la intención de la insaculación es eliminar toda forma de injerencia subjetiva en los nombramientos, ya que, si las personas aspirantes ya pasaron por un examen y por un ensayo, las entrevistas que se realizan o las propuestas de quintetas por un comité son innecesarias, porque es ahí donde entra el elemento subjetivo que se debe eliminar, es decir, ahí es donde entran las cuotas partidarias o políticas.

Por tanto, si una persona aspirante, ya pasó el examen y realizó un buen ensayo, se supone que cumple los requisitos para ser nombrada, por ello es innecesario algún otro filtro como son las entrevistas o la propuesta de quintetas o ternas, lo que se debe realizar es, si se nombrarán 2 consejeras y 2 consejeros, como lo fue en el caso del INE, se insertan en dos combos, uno de mujeres y otro de hombres, y se insaculan 2 nombres de cada género y esas serán las personas nombradas, con ello se deja atrás cualquier sospecha de comparsa o cuota partidista o política.

Estoy convencido que de esta forma se dotará de absoluta transparencia a cada designación, pues conforme salgan sorteados los nombres de las personas candidatas, se deberán asignar los periodos y cargos que correspondan, con lo que se evita la presencia de cualquier interés político o externo y se fortalece la autonomía e independencia de las autoridades electorales.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf> [Consultado el 05-11-2024]

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf> [Consultado el 05-11-2024]

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf> [Consultado el 05-11-2024]

Otros Reglamentos y Resoluciones:

Reglamento de la Cámara de Diputados. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf [Consultado el 05-11-2024]

Reglamento del Senado de la República. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado.pdf [Consultado el 05-11-2024]

Libros, Revistas o Artículos publicados:

Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador) (1998): Diccionario universal de términos parlamentarios, Porrúa, México. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/dp/lvii/dicc_term_parl.pdf [Consultado el 05-11-2024]

Astudillo Reyes, César Iván. El derecho electoral en el federalismo mexicano. Secretaría de Cultura, INEHRM: Secretaría de Gobernación: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

Favela Herrera, Adriana. Retos del Instituto Nacional Electoral en la designación de los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales. Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 291-317, México, D. F.

Rojas Choza, Francisco. INE, Senado y las distintas varas electorales. <https://www.animalpolitico.com/blogueros-candidata/2017/04/20/ine-senado-las-diferencias-nombrar-autoridades-electorales-locales/> [Consultado el 05-11-2024]

- Rudenko, Viktor. Elecciones por sorteo y democracia. *Ciencia Ergo Sum*, vol. 21, núm. 2, julio-octubre, 2014, pp. 155-162. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, Estado de México.
- Ugalde, Luis Carlos. Por la insaculación de los consejeros del INE <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/luis-carlos-ugalde/por-la-insaculacion-de-los-consejeros-del-ine> [Consultado el 05-11-2024]
- Vargas González, Pablo. Nueva organización electoral subnacional (OPLES) y democracia local pendiente en México. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.
- <https://www.labrujulaverde.com/2018/04/insaculacion-el-sistema-de-eleccion-de-cargos-por-sorteo-que-hunde-sus-raices-en-la-democracia-ateniense> [Consultado el 05-11-2024]
- <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Tema1-Transformacio%CC%81n-del-sistema-electoral-mexicano-1.pdf> [Consultado el 05-11-2024]

Otras fuentes:

- Diálogos Nacionales para la Reforma del Poder Judicial, organizado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, jueves 27 de junio 2024. Disponible en: <https://reformapoderjudicial.diputados.gob.mx/wp-content/uploads/2024/06/Vrs240626-Dialogos-Nacionales-1.pdf> [Consultado el 05-11-2024]
- <https://www.eleconomista.com.mx/politica/Eligen-por-sorteo-a-Guadalupe-Taddei-como-nueva-consejera-presidenta-del-INE-20230331-0029.html> [Consultado el 05-11-2024]
- <https://citaine.mx/insaculacion-electoral-significado/>
- Diccionario de la Real Academia (RAE). Consultable en: <https://dle.rae.es/?id=LjF1vYI> [Consultado el 05-11-2024]
- <http://diccionariojuridico.mx/definicion/insaculacion/> [Consultado el 05-11-2024]
- <https://citaine.mx/insaculacion-electoral-significado/> [Consultado el 05-11-2024]

MUTACIÓN CONSTITUCIONAL O FALSEAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN: LA SOBRRERREPRESENTACIÓN DEL CONGRESO MEXICANO

"CONSTITUTIONAL MUTATION OR FALSEMENT OF THE CONSTITUTION: THE OVERREPRESENTATION OF THE MEXICAN CONGRESS"

Armando Ramírez Castañeda¹

Sumario: I. Introducción. II. Las decisiones Político-Jurídicas Fundamentales en la Constitución mexicana como límites implícitos a la reforma constitucional. III. Mutación constitucional como mecanismo de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política. IV. El origen de los límites a la sobre y subrepresentación en México y su interpretación antes del proceso electoral 2024. V. Conclusiones; VI. Referencias.

*Recibido: 7 de noviembre de 2024
Aprobado: 18 de noviembre de 2024
Pp. 31-52*

Si las minorías no están tuteladas, se desmorona la hipótesis de encontrar una mayoría a favor de la nueva opinión, porque quien pasara de la opinión de la mayoría a la de la minoría caería instantáneamente en la lista de los que no tienen derecho de hacer valer sus opiniones.

Giovanni Sartori

Resumen. El concepto de mutación constitucional tiene su origen en el constitucionalismo alemán, y con ella se busca adecuar la realidad formal descrita en un texto fundacional a la realidad social, a través de un mecanismo, como lo puede ser la interpretación jurídica, para darle un sentido al texto constitucional sin que medie para ello un proceso de reforma. Por ello la importancia de analizar si desde el punto de vista teórico era posible modificar el significado del artículo 54 fracción V de la Constitución derivado del proceso electoral 2024.

Abstract. The concept of constitutional mutation has its origin in German constitutionalism, and with it seeks to adapt the formal reality described in a founding text to the social reality, through a mechanism, such as legal interpretation, to give it meaning to the constitutional text without a reform process. Therefore, it is important to analyze whether from a theoretical point of view it was possible to modify the meaning of article 54 section V of the Constitution derived from the 2024 electoral process.

¹ Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho, por la Universidad Autónoma del Estado de México; Maestro en Derecho Electoral por el Instituto Electoral del Estado de México; Doctor en Derecho por el Centro Universitario de España y México; Coordinador Operativo en el Tribunal Electoral del Estado de México. E-mail: armando_ramirez9@hotmail.com

Palabras clave. Mutación Constitucional, representación, sobrerrepresentación, partido políticos, interpretación.

Keywords: *Constitutional mutation, representation, overrepresentation, political parties, interpretation.*

I. INTRODUCCIÓN

El 5 de noviembre del año 2024, en las acciones de inconstitucionalidad 164, 165, 166, 167 y 170, acumuladas, interpuestas por los partidos políticos nacionales Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, el partido político local Unidad Democrática de Coahuila, diputados y diputadas del Congreso de Zacatecas, contravirtieron el decreto 258, *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*, el proyecto propuesto por el ministro ponente al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de México, se forjaba la posibilidad de que la Corte —materialmente— Constitucional de México, pudiera analizar la constitucionalidad de una reforma a la Constitución misma.

Ello, suponía un cambio en el criterio sostenido por la misma Corte desde que se implementó la Acción de Inconstitucionalidad como mecanismo de control, esto es: la imposibilidad de este órgano para analizar el contenido material de la reforma constitucional, debido a que el criterio hasta ese momento había sido que la Corte solo podía analizar el contenido formal de la reforma constitucional; es decir, el control constitucional del procedimiento de reforma.

Este caso originó una crisis constitucional entre el poder de reforma, el ejecutivo y el poder judicial, cuya génesis es, por supuesto, en la iniciativa de reforma presentada por el entonces ejecutivo de la república, pero sobre todo por los resultados arrojados en la jornada electoral celebrada el 2 de junio del año 2024 en México, en la que los partidos políticos nacionales Morena, PT² y PVEM³, obtuvieron una votación conjunta, de 54.69⁴%, es decir 32,523,807 votos, para el caso de la cámara de diputados y 33,049,222 votos para la cámara de senadores lo que representó el

2 Partido del Trabajo

3 Partido Verde Ecologista de México.

4 Acuerdo INE/CG2129/2024, *Acuerdo General del Consejo General del Instituto Nacional Electoral* por el que POR EL QUE SE EFECTÚA EL CÓMPUTO TOTAL, SE DECLARA LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y SE ASIGNAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DEL TRABAJO, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO Y MORENA, LAS DIPUTACIONES QUE LES CORRESPONDEN PARA EL PERIODO 2024-2027, 23 de agosto de 2024, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/176370/CGex202408-23-ap-4.pdf>, (fecha de consulta 2 de noviembre de 2024.)

55.07%⁵; por lo que, conforme al procedimiento establecido en los artículos 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permitió contar con 364 diputados y 83 senadores, respectivamente, a la Coalición Sigamos Haciendo Historia, conformada por los partidos políticos en cita.

¿Y por qué decimos que se ocasionó una crisis constitucional? El artículo 54 fracción V, de la Constitución establece textualmente:

En ningún caso, un **partido político** podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento; y...

Así, la Coalición opositora, Fuerza y Corazón por México (CFCM), integrada por los partidos políticos nacionales PAN⁶, PRI⁷ y PRD⁸ proponía una nueva interpretación al texto constitucional en cita, de tal manera que se debía leer Coalición en lugar de partido político:

En ningún caso, una **Coalición** podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional...

Ello, porque la asignación realizada por el Instituto Nacional Electoral, a decir de la Coalición opositora, significaba un fraude a la constitución misma, debido a que los partidos políticos PT y PVEM, se encontraban sobre representados, en tanto que los partidos minoritarios se encontraban subrepresentados y, por lo tanto, devaluado el voto en su favor, pues no era posible que con una votación mayor se tuviera casi el mismo número de diputados.

En consecuencia, la materia del presente análisis se forja a partir de la interpretación propuesta por la Coalición opositora: ¿La reinterpretación del artículo 54 fracción V de

5 Acuerdo INE/CG2130/2024, Acuerdo General del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que POR EL QUE SE EFECTÚA EL CÓMPUTO TOTAL, SE DECLARA LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE SENADURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, SE ASIGNAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DEL TRABAJO, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO Y MORENA LAS SENADURÍAS QUE LES CORRESPONDEN PARA EL PERIODO 2024-2030, Y POR EL QUE, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-935/2024, SE EMITE PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE SENADURÍAS DE REPRESENTACIÓN, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/176369/CGex202408-23-ap-5.pdf>, (Fecha de consulta 2 de noviembre de 2024.)

6 Partido Acción Nacional.

7 Partido Revolucionario Institucional.

8 Partido de la Revolución Democrática.

la Constitución debe ser vista como una mutación constitucional o es un falseamiento a la constitución? Ello, más allá de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SS) al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-3505/2024⁹, ha dado respuesta desde el punto de vista formal.

II. LAS DECISIONES POLÍTICO-JURÍDICAS FUNDAMENTALES EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA COMO LÍMITES IMPLÍCITOS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Tal y como lo ha referido el profesor de Vega, el Estado constitucional tiene sus cimientos en dos pilares fundamentales: El principio político democrático y el principio jurídico de la supremacía constitucional.¹⁰

De acuerdo con el principio político democrático es al pueblo, en cuanto titular de la soberanía, el ejercicio indiscutible del poder constituyente. En cuanto al principio de supremacía, se considera que la Constitución es *lex superior*, que obliga por igual a gobernantes y gobernados¹¹. Son dos conceptos en los que pone énfasis el profesor de Vega: Soberanía y Constitución.

Conceptos tan diferentes, pero tan interdependientes entre sí, de acuerdo con la evolución de la teoría constitucional, pues mientras la soberanía, en términos de Rousseau, el pueblo es soberano y porque la soberanía es inalienable, el pueblo debe obedecerse a sí mismo, ejercitando directa e inmediatamente el poder político¹²; y por ello el poder soberano no es delegable. En consecuencia, pensar en un límite al poder soberano, como lo puede ser la Constitución, es inadmisibles desde el pensamiento Rousseauiano.

Ello, porque el concepto constitución surge como límite al poder absoluto del monarca –soberano– de acuerdo con Loewenstein¹³ por tal motivo soberanía y constitución son inadmisibles. Es aquí donde se hace necesario pensar en el concepto representación para establecer un puente entre ambos conceptos, pues la democracia indirecta, es decir la representativa, no es solamente la atenuación de la democracia directa: también es su correctivo¹⁴. Esta trilogía implica la base de lo que debe entenderse como Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

9 Recurso de reconsideración SUP-REC-3505/2024, Sala Superior, 28 de agosto de 2024, Sentencia, disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-3505-2024-> (fecha de consulta: 2 de noviembre de 2024).

10 Vega García, Pedro, “La Reforma Constitucional como Defensa de la Constitución y de la Democracia”, en conferencia de la fundación Manuel Giménez Abad, Barbastro, el 28 de octubre de 2006, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5768404>, (consultada el 6 de noviembre de 2024).

11 Ibidem, p. 1.

12 Ibidem p. 2

13 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 2018, p. 63.

14 Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, segunda edición, Barcelona, Taurus, 2021, p. 172.

Así, la Constitución como el documento fundante de un Estado y del límite al poder, da forma a éste y, por lo tanto, a la sociedad civil y política, quienes defienden y protegen a la persona y los bienes de cada asociado, siendo así que, las personas se unen y cada uno a todos, no obstante, obedeciéndose a sí mismo y permaneciendo tan libres como antes, de tal forma que Rousseau afirma que, cada uno de nosotros pone en común su persona, y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general; y recibimos en cuerpo a cada miembro como parte indivisible del todo.¹⁵

En consecuencia, si el contrato social —la Constitución— es el documento en el cual la voluntad soberana establece las condiciones en que habrá de regirse la sociedad —el Estado—, es indudable que esa voluntad soberana es la máxima expresión fundante del Estado, por ello, para que el contrato social no sea un documento vacío de contenido, implica que su cumplimiento es irrestricto, de tal forma que ante su desobediencia o incumplimiento de los compromisos contraídos, será obligado por la sociedad.¹⁶

Así, en este documento fundacional el poder soberano prevé las decisiones políticas fundamentales, mediante las cuales se establece la forma política del pueblo y forman el supuesto básico para todas las ulteriores formaciones, incluso las leyes constitucionales¹⁷.

Por su parte, Loewenstein señalaba que las decisiones políticas fundamentales son aquellas resoluciones de la sociedad —podemos decir del soberano—, que son decisivas y determinantes en el presente y frecuentemente en futuro, para la conformación de dicha comunidad, esto es para la conformación y futuro del Estado. Las cuales pueden tener distinta naturaleza como pueden ser política, socioeconómica y hasta moral, y como ejemplo, cita el tema relacionado con cuestiones religiosas¹⁸.

El profesor Carpizo, señaló que estas decisiones son la estructura, la base, el contenido principal de la organización política, y sobre ellas descansan todas las demás normas del orden jurídico, de tal forma que, no pueden ser reformadas por el congreso o el parlamento, sino únicamente por la voluntad directa del pueblo¹⁹:

Las decisiones fundamentales (son) los principios rectores del orden jurídico. Los que marcan y señalan el ser del orden jurídico. Son la esencia misma de ese

15 Rousseau, Juan J., *El contrato social*, Barcelona, Gredos, 2014, p. 270.

16 *Ibidem*, p. 273.

17 Para establecer la distinción entre Constitución y leyes constitucionales, en el pensamiento de Schmitt, remito a la obra en cita: Teoría de la Constitución págs. 61-66, pues tal diferencia, resulta relevante para las decisiones políticas fundamentales; puesto que mientras éstas no pueden ser modificadas por el Poder de Reforma; las leyes constitucionales establecidas en la propia Constitución, para su reforma requieren los procedimientos previstos en la misma. Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 2017, p. 61.

18 Loewenstein, op. Cit., p. 63.

19 Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1995, p. 119

derecho. Si alguno de ellos falta, ese derecho se quiebra, para convertirse en otro. En cambio, si alguna otra norma es suprimida, ese orden jurídico no se altera, ni se modifica esencialmente; expresar cuáles son las decisiones fundamentales de un orden jurídico, es decir lo que él es.²⁰

De tal manera que Carpizo, en la última edición de su obra, identificó como decisiones fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Tabla 1.²¹

Principios jurídico-políticos esenciales de la Constitución mexicana de 1917		
Propio tanto del régimen democrático como nuestra evolución política	Propios del régimen democrático	Propios de nuestra evolución política
1. República Democrática	2. Derechos Humanos. 3. Soberanía del Pueblo 4. División de poderes. 5. Sistema representativo. 6. Garantías Procesal- Constitucionales.	1. Justicia Social. 2. Estado federal. 3. Municipio libre. Supremacía del Estado sobre la Iglesia. 4. Sistema Presidencial. 5. No reelección del presidente de la república.

Todos estos principios son el núcleo irreformable de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, ningún poder, incluido el poder de reforma, considerado éste como un poder constituido, diferente a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, puede modificarlos pues ello atentaría en contra de la Constitución misma.

No obstante, si bien estas decisiones políticas fundamentales son irreformables, en una Constitución se establecen más determinaciones que es necesario adecuar a la evolución propia del Estado, pues el Poder Constituyente de un día no podría condicionar al Poder Constituyente del mañana²², afirmación del profesor de Vega, con la que determina que una ley constitucional no puede ser eterna.

Por ello, identifica al poder constituyente y al poder de reforma. El primero como un poder soberano, previo y total, quien podrá en todo momento, modificar, transformar, y destruir incluso, el ordenamiento constitucional, en ejercicio de sus atribuciones soberanas: como *res facti, non iuris*. El segundo, como un poder que aparece normado y reglado en la Constitución, por lo tanto, con un poder limitado²³. Y ¿cuál es el límite?: las decisiones políticas fundamentales.

20 Ibidem, p. 121.

21 Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2013, p. 238.

22 Vega Garcia, Pedro, *La reforma constitucional como defensa de la Constitución y de la Democracia*, en conferencia de la fundación Manuel Giménez Abad, Barbastro, el 28 de octubre de 2006, p. 5, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5768404>, (consultada el 6 de noviembre de 2024).

23 Ibidem, p. 11

Es por tal motivo, que el propio Poder Constituyente establece la posibilidad de reformar a la Constitución, en el caso específico de la Constitución mexicana en el artículo 135, en el que se dispone quién es el poder de reforma –cámara de diputados y senadores, así como los congresos de las entidades federativas–; así como el mecanismo para llevar a cabo el procedimiento de reforma –deberá ser aprobada por las dos terceras partes de los congresistas presentes en cada una de las cámaras y la mayoría de las legislaturas de los Estados–.

Lo verdaderamente relevante es determinar ¿Cuándo una reforma constitucional es necesaria? Pregunta a la que el maestro de Vega responde desde las siguientes perspectivas:

1. Como un instrumento de adecuación entre la realidad jurídica y la realidad política.
2. Como un mecanismo de articulación de la continuidad jurídica del Estado.
3. Como la Institución básica de garantía en la democracia constitucional.
4. Como solución al problema que, en la dialéctica entre el principio democrático y el principio de soberanía constitucional, presenta el hecho de temporalidad del poder constituyente²⁴.

Sería osado de nuestra parte intentar explicar aquí a qué se refiere cada una de estas vertientes, para lo cual remitimos a la obra del maestro de Vega. Sin embargo, lo que sí es nuestra intención, es destacar en el pensamiento del autor de referencia, es que considera al procedimiento de reforma no como una actividad jurídica, y por lo tanto, sin explicación jurídica pues, a su decir, es una simple y pura actividad política que, al romper la continuidad del ordenamiento, bien puede calificarse como revolucionaria²⁵.

III. MUTACIÓN CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE ADECUACIÓN ENTRE LA REALIDAD JURÍDICA Y LA REALIDAD POLÍTICA

La mutación constitucional es una figura jurídica que proviene del constitucionalismo alemán. Fue referida por primera vez por Paul Laband, en la conferencia pronunciada en la Fundación Gehe de Dresde el 16 de marzo de 1895, la cual llevó por título: *Die Wandlungen der deutschen Reichsverfassung*²⁶, sin que haya expresado la definición del concepto.

24 Ibidem, pp. 11-12.

25 Ibidem, p. 17.

26 Las reformas en la constitución imperial alemana.

Fue Jellinek quien la definió como aquella modificación de la constitución que deja indemne su texto, sin cambiarlo formalmente, que se produce por hechos que no tienen que ir acompañados por la intención o conciencia de tal mutación²⁷.

Pero fue Hsü Dau-Lin quien señaló que la mutación constitucional se trata de la incongruencia que existe entre las normas constitucionales por un lado y la realidad constitucional por otro; ello, con la finalidad de abarcar a todos los casos generalmente designados como tales²⁸.

En nuestro país ha sido Alejandro Wong quien ha desarrollado este tema, y señala que la mutación constitucional obedece a requerimientos políticos y urgencias históricas, en donde se trata de producir el acoplamiento entre la norma jurídica y la siempre cambiante realidad política²⁹.

Así, Hsü Dau-Lin destaca que el problema de la mutación constitucional estriba en la relación entre la constitución escrita y la situación constitución real, esto es, la relación que debería existir entre normas constitucionales y la realidad del Estado, en sentido contrario, la mutación constitucional es la relación incorrecta entre ambas realidades³⁰, por lo que identificó cuatro³¹ clases de mutación:

1. Mutación de la Constitución mediante una práctica estatal que no viola formalmente la Constitución.
2. Mutación de la Constitución mediante la imposibilidad de ejercer ciertos derechos estatuidos constitucionalmente.
3. Mutación de la Constitución mediante una práctica estatal.
4. Mutación de la Constitución mediante su interpretación.

27 Jellinek, George, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlin, Elibron Classic, 1906, p. 3.

28 Dau Lin, Hsü, *Mutación de la Constitución*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 29.

29 Wong Meraz, Víctor A., *Constitución Mexicana Reforma y Mutación*, Distrito Federal, Porrúa, 2010, p. 140.

30 Dau Lin, op. cit., p. 31

31 Ibidem.

A partir de esta clasificación el autor de referencia identificó la siguiente clasificación:

Relación entre norma y realidad. El derecho constitucional y su validez ³²					
Congruencia entre norma y realidad: Validez del derecho constitucional		Incongruencia entre norma y realidad: Constitución.		Mutación de la	
La realidad sigue a la norma: validez normal del derecho constitucional		La norma sigue a la realidad: reforma de la constitución		Realidad sin norma: práctica que formalmente no viola la constitución	
				Norma sin realidad: imposibilidad de ejercer derechos estatuidos por las normas	
				Norma con realidad: relación incorrecta entre ambas	
				La realidad contradice a la norma: práctica anticonstitucional	
				La realidad tergiversa a la norma, la reinterpreta: la mutación interpretadora	

Por obviedad de razones, la que expondremos es la mutación constitucional derivada de su interpretación, pues el problema planteado deriva de la posible incongruencia entre la realidad Estatal –sobrerrepresentación de los partidos políticos que conforman la CSHH– y la norma constitucional –artículo 54 fracción V–.

En este caso, el órgano encargado de realizar la interpretación constitucional, como puede ser un Tribunal Constitucional, realiza un ejercicio interpretativo que da un sentido diverso al texto constitucional interpretado al que originalmente se estableció por el poder constituyente.

Ejemplo de ello, es el criterio asumido por la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia C-551-03³³, quien al analizar los alcances del artículo 241, numeral 1, constitucional, que indica:

Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

Determinó, en una interpretación extensiva, que también tenía competencia para conocer de las reformas constitucionales en su aspecto material, en los términos de la teoría de la sustitución, arrogándose, desde la interpretación jurídica, un poder de revisión que el soberano no le otorgó, de la siguiente forma:

³² Ibidem.

³³ Expediente C-551-03, Corte Constitucional de la República de Colombia, de 09 de julio de 2003: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-551-03.htm>, (fecha de consulta 4 de noviembre de 2024).

39. Conforme a lo anterior, la Corte concluye que, aunque la Constitución de 1991 no establece expresamente ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa que el poder de reforma no tenga límites. El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad. Para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformativo con una regla, norma o principio constitucional –lo cual equivaldría a ejercer un control material–. Por ejemplo, no podría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado social y democrático de derecho con forma republicana (CP art. 1º) por un Estado totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución de 1991 fue remplazada por otra diferente, aunque formalmente se haya recurrido al poder de reforma. Y por ende, como la Corte debe analizar si la ley convocante conduce indefectiblemente a que el poder de reforma desborde sus límites competenciales, es necesario que al estudiar cada uno de los numerales del artículo 1º de la Ley 796 de 2003, esta Corporación examine si los proyectos de reforma constitucional sometidos a la aprobación del pueblo implican o no una sustitución de la Constitución de 1991.

¿Y a qué hace referencia la teoría de la sustitución?, para ello, es pertinente citar la propia jurisprudencia emitida por la Corte Colombiana que indica:

SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN-Concepto/SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN-Determinación/SUSTITUCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN-Configuración. La propia Corte ha reconocido que el de sustitución de la Constitución no es un concepto completo, acabado o definitivamente agotado que permita identificar el conjunto total de hipótesis que lo caracterizan, puesto que las situaciones concretas estudiadas por la Corte sólo le han permitido a la Corporación sentar unas premisas a partir de las cuales, deberá avanzar en la difícil tarea de precisar los contornos de ese límite competencial al Poder de Reforma constitucional. Como concepto, la sustitución es un reemplazo de la Constitución en términos materiales e implica franca oposición entre lo nuevo y lo anterior, en la medida en que, so pretexto de la reforma, la Constitución es transformada en otra completamente distinta, y cuando se produce la sustitución se incorpora a la Constitución un nuevo elemento que reemplaza al originalmente adoptado por el Constituyente. Para establecer si hay o no sustitución, es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad,

no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformativo con una regla, norma o principio constitucional, sino para determinar si los principios anteriores y los introducidos son opuestos o integralmente diferentes, al punto que resulten incompatibles. La sustitución puede ser total cuando la Constitución como un todo, es remplazada por otra; o parcial, caso este último en el cual un eje definitorio de la identidad de la Constitución es reemplazado por otro opuesto o integralmente diferente que torna imposible la armonización de la pretendida reforma con el resto de normas constitucionales que no fueron modificadas por ella y que reflejan aspectos claves de lo insustituible...

Así, como se anticipó, la Corte Colombiana interpretó que a pesar de que la propia Constitución de aquel Estado solo le da facultades para conocer vicios en el procedimiento de reforma a la propia carta fundacional, ésta interpretó que también podía analizar reformas a la Constitución en su aspecto material, so pretexto de que el poder de reforma tiene límites implícitos, por lo que era su deber, en calidad de guardián de la constitución, analizar que los procesos de reforma la Constitución no sea sustituida por otra.

Por ello, en la mutación vía interpretación, las normas constitucionales reciben otro contenido, en la medida que sus preceptos regulan otras circunstancias distintas de las antes imaginadas³⁴.

No obstante, Wong nos indica que el intérprete de la constitución no es libre de interpretarla como quiera, sino que está obligado por un método, ya que a la hora de elegir el procedimiento determinará que tan satisfactorio será el resultado. Pues en la búsqueda de un significado actualizado de la norma constitucional, subyace la idea de que la interpretación permita que la norma fundamental se actualice sin alterar su texto³⁵.

Por ello, el autor en cita, nos refiere que la interpretación constitucional no puede reducirse a un análisis jurídico –pues la constitución no es solo normativa jurídica– sino que debe tomar en cuenta factores políticos, históricos, sociales y económicos que se incrustan en la vida constitucional de un Estado³⁶.

En nuestra nación, el caso sometido a consideración de la SS, en el recurso de reconsideración SUP-REC-3505/2024, es una propuesta de mutación constitucional, vía interpretación jurídica, pues la proposición de los promoventes es que se dé una nueva interpretación al contenido del artículo 54 fracción V, de nuestra Constitución.

34 Dau-Lin, Op. Cit., p. 45.

35 Wong, Op. Cit., p. 173

36 Ibidem.

IV. EL ORIGEN DE LOS LÍMITES A LA SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN EN MÉXICO Y SU INTERPRETACIÓN ANTES DEL PROCESO ELECTORAL 2024

Desde la promulgación de la Constitución de México en 1917, no se establecía un derecho en favor de las minorías políticas, esos derechos se han ganado a través de diversos sucesos que han derramado sangre y que han permitido a las minorías gozar de derechos desde el propio texto constitucional.

De ello da cuenta la implementación de los diputados y senadores de partido con la reforma del 14 de febrero de 1962, para posteriormente introducir en el texto constitucional a los diputados y senadores de representación proporcional mediante la reforma de 1977, en el artículo 54 del texto constitucional.

Pues de acuerdo con el texto original del artículo 52 de la Constitución en un principio para la integración del Congreso de la Unión se elegía un diputado por cada 60 mil habitantes y dos senadores por cada Estado y dos más por el Distrito Federal. La integración de la cámara de diputados fue en aumento en la medida que la densidad poblacional iba creciendo en nuestra nación.

Pero no fue sino hasta la reforma de constitucional de 1977³⁷ significó el comienzo del proceso democratizador de nuestro país, pues a pesar de que fue un proceso lento, debido a que pasaron 23 años para que el ejecutivo federal cambiara de partido en el gobierno, ésta fue el cimiento para pasar de un partido hegemónico³⁸ a un sistema más o menos competitivo, si tenemos en cuenta que desde el año 2000, han sido tres partidos políticos los que se han posicionado en el gobierno, dos veces el PAN, uno el PRI y dos veces Morena, teniendo en cuenta el proceso electoral de 2024.

Esto se considera así, porque fue precisamente con la reforma de 1977 que se introduce en el sistema electoral mexicano el sistema mixto predominantemente mayoritario, pues a partir de este momento la cámara de diputados se integraría por 400 diputados: 300 de MR y 100 de RP, lo que permitiría en voz de la exposición de motivos, que el modo de pensar de las minorías estuviera presente en las decisiones de la mayoría, sin que el gobierno de las mayorías se viera debilitado.

37 Previo a esta reforma, se implementaron los diputados de partido, cuya naturaleza es distinta a los de representación proporcional.

38 El partido hegemónico no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad. No solo no se produce de hecho la alternación, no puede ocurrir. Dado que ni siquiera se contempla la posibilidad de una rotación en el poder. Sartori, Giovanni, Partidos y Sistema de Partidos, Madrid, Alianza Editorial, 2017, p. 282.

Por lo que implementada la reforma, la voz de las minorías sería escuchada con más fuerza, los resultados del proceso electoral de 1979, la cual tuvo un abstencionismo muy elevando –41.6% del padrón–, el PRI obtuvo el 69.84% de los votos (le correspondieron 296 diputados) y perdió, en manos del PAN, 4 diputaciones uninominales; este último partido obtuvo 10.79% de los votos (43 diputados) y le siguieron el PCM³⁹ con 4.97% (18 diputados), el PPS⁴⁰ con 2.59% (11 diputados), el PST⁴¹ con 2.12% (10 diputados), el PDM⁴² con 2.05% (10 diputados) y, por último el PARM⁴³ con 1.81% (12 diputados).

Así, en agosto de 1979, se instaló la LI Legislatura del Congreso de la Unión, en la que fueron incorporados diputados opositores de la izquierda, con lo que la pluralidad de la Cámara se vio incrementada de manera significativa, aunque en términos reales la oposición no tuviera el número suficiente de representantes para crear un congreso equilibrado⁴⁴.

Para 1986, con la reforma del 15 de diciembre, se aumenta a 200 los diputados electos por el principio de RP, por lo que la integración de la Cámara de Diputados pasaría de 400 a 500 integrantes y se establece una cláusula de gobernabilidad, pues se establecía que si ningún partido político obtenía la mayoría absoluta (51%) de ésta, se le asignaría curules de RP, para alcanzar esta representación⁴⁵.

Es con la reforma del 22 de agosto de 1996, con la que se implementó en el artículo 54 fracción V, constitucional, la siguiente redacción:

V. En ningún caso, un **partido político** podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el ocho por ciento⁴⁶; y

Desde su implementación en 1996, esta norma constitucional no ha sufrido modificación alguna, y con ella se han realizado elecciones para integrar el Congreso

39 Partido Comunista Mexicano.

40 Partido Popular Socialista.

41 Partido Socialista de los Trabajadores.

42 Partido Demócrata Mexicano.

43 Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.

44 La reforma de 1977, Cámara de Diputados, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm (fecha de consulta 7 de noviembre de 2024).

45 Artículo 54, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf (Consultada el 8 de noviembre de 2024).

46 Artículo 54, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf, (Consultada el 8 de noviembre de 2024).

de la Unión en: 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015, 2018, 2021 y 2024, esto es 10 elecciones, para lo que interesa, a efecto de integrar la Cámara de Diputados.

Sobre esto resulta oportuno destacar que la legislación secundaria aprobada en 1990, esto es el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) se contemplaba a las coaliciones como un sólo partido político para efectos de RP, al señalarse en el artículo 60 numeral 4 del ordenamiento legal en cita abrogado que:

4. A la coalición le serán asignados el número de senadores y diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido y quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición⁴⁷.

Fue con la reforma de 2008, con la que se cambia dicho modelo, ello con la finalidad de considerar a los partidos políticos en lo individual, pues el artículo 95 numeral 9 del COFIPE de 2008, establecía:

Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en este Código.⁴⁸

Es oportuno destacar que, estas reformas fueron impulsadas y aprobadas por la mayoría de los diputados del PAN y PRI, pues fue aprobada en la Cámara de Diputados con 351 votos en pro, 86 en contra y 4 abstención; en tanto que, en la Cámara de Senadores con 90 votos en pro, 16 en contra y 1 abstención⁴⁹.

Esta redacción permanece más o menos idéntica en la Ley General de Partidos Políticos promulgada el 23 de mayo de 2014, específicamente en su artículo 87 numerales 12 y 14, que refieren:

12. Independientemente del tipo de elección, convenio y términos que en el mismo adopten los partidos coaligados, cada uno de ellos aparecerá con su propio emblema en la boleta electoral, según la elección de que se trate; los votos se sumarán para el candidato de la coalición y contarán para cada uno de los partidos políticos para todos los efectos establecidos en esta Ley.

...

47 Artículo 60, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_abro.pdf, (Consultado el 9 de noviembre de 2024.)

48 Artículo 95, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 2008, Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_abro_14ene08.pdf, (Consultado el 9 de noviembre de 2024.)

49 Ibidem.

14. En todo caso, cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y su propia lista de candidatos a senadores por el mismo principio⁵⁰.

En nuestra consideración, el cambio impulsado por el PAN y el PRI, tenía un objetivo específico ante el crecimiento electoral de los partidos de oposición: Los partidos políticos de oposición coaligados obtenían mayor votación y con ello mayores espacios en el Congreso, por ello era necesario eliminar esa posibilidad.

Por ello es necesario analizar el contenido del artículo 54 fracción V, desde dos periodos: de 1996 a 2007 y de 2008 a la actualidad:

Con el primer periodo, de acuerdo a lo analizado, se tiene que a pesar de que desde 1996 en la Constitución se preveía en su artículo 54 fracción V, un límite de sobre y subrepresentación en 8 puntos porcentuales, la legislación secundaria otorgaba un trato diferente, pues establecía la posibilidad que, para efectos de la asignación de diputados por el principio de RP, a la coalición se le considerara como un solo partido en términos del convenio celebrado.

El segundo, a partir de 2008, a partir de este momento a los partidos político se les considerada en lo individual, a pasar de que hubieren celebrado convenio de coalición y, por lo tanto, tenían la obligación de cada uno de ellos presentara listas de RP en lo individual.

En este segundo periodo, tenemos que destacar que la SS ha sido coherente en su interpretación, pues ha analizado la sobre y subrepresentación desde los parámetros constitucionales y legales vigentes, como a continuación se evidencia:

Casos de la SS en los que se ha abordado que el límite del 8% es aplicable solo a los partidos políticos ⁵¹		
Precedente	Criterio	Justificación
SUP-RAP-68/2021 Y ACUMULADOS CONGRESO FEDERAL	... las coaliciones no fueron diseñadas en la actual LGIPE para impactar de alguna manera la asignación de las diputaciones de RP	De la legislación se establece la viabilidad de maximizar las opciones para que los partidos presenten candidaturas competitivas en el ámbito federal para las elecciones de diputados y senadores únicamente por el principio de MR, por lo que cada fuerza política deberá registrar sus propias listas de candidaturas por el principio de RP.

50 Artículo 87, Ley General de Partido Políticos, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0, (Consultado el 9 de noviembre de 2024).

51 Voto particular del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en el expediente SUP-REC-3505/2024, pp. 309-314, disponible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-3505-2024-> (Consultado el 10 de noviembre de 2024.)

SUP- REC-1570/2021 Michoacán	En lo concerniente a la representación proporcional, los partidos políticos participan individualmente, sin importar que hubiera contenido en coalición o en candidatura común en los distritos uninominales.	En este caso, la Sala Toluca dividió proporcionalmente el triunfo de los integrantes de un convenio de coalición y de una candidatura común para evitar lo que consideró una distorsión entre la asignación de las curules y la fuerza política de los integrantes de dichas formas de asociación. La SS revocó esta determinación porque consideró que [...] los partidos políticos pueden formar coalición para las elecciones de diputados a las legislaturas locales de mayoría relativa, así mismo, en términos del artículo 152 del Código Electoral del Estado de Michoacán, los partidos pueden postular la candidatura común y de todas las reglas que en dichos numerales se contienen, es posible concluir que esos tipos de asociación política, sólo tienen operatividad para la designación de diputados por el principio de MR, pero no para el de RP [...] La SS razono que debe partirse de lavase de que, en principio, conforme a la normativa electoral, los convenios solo regulan aspectos propios del principio de MR y en el caso la sala responsable no tuvo elementos en los que apoyara su tesis de que pactaron una distribución de los distritos de MR en el convenio de coalición o mediante la postulación de candidaturas comunes, con el objetivo de eludir la obligación constitucional de cumplir con los límites de sobrerrepresentación
SUP- REC-1540/2021 Hidalgo	En lo concerniente a la RP, los partidos políticos participan individualmente, sin importar que hubieren contenido en coalición en los distritos uninominales.	En este asunto, la Sala Toluca dividió proporcionalmente los triunfos de los integrantes de un convenio de coalición para evitar lo que consideró una distorsión entre la asignación de las curules y la fuerza política de los integrantes de dicha coalición. La SS revocó dicha decisión porque consideró que los partidos políticos pueden formar coalición para las elecciones de diputados a las legislaturas locales de MR y, en el caso, de todas las reglas de Hidalgo es posible concluir que este tipo de asociación política solo tiene operatividad para la asignación de diputados por el principio de MR, pero no para el de RP. Sostuvo que el convenio de coalición por parte de los partidos políticos es un acto que realizan en ejercicio de su derecho a la autoorganización y de su libertad de decisión interna y que el ordenamiento jurídico permite su celebración. Con base en ello, las coaliciones son un mecanismo de participación mediante el cual una persona es postulada por diversos partidos, bajo la misma plataforma electoral, por lo que es un efecto natural y esperado de los convenios de coalición que una persona postulada por dos o más partidos sea militante o afiliado solo de alguno de los partidos coaligados, lo que implica que no esté afiliado al resto al mismo tiempo. Además, es un resultado esperado de la participación en coalición, que la candidatura en la elección reciba votos que lo favorezcan, pero que esos votos no se hayan emitido en favor del partido en el que milita, sino que se haya emitido a favor de los partidos coaligados. Por tanto, no es posible considerar que la distribución de los distritos de MR entre los partidos políticos coaligados constituya el abuso de un derecho, porque, al momento de la suscripción del convenio, si bien, tenían conocimiento de cuántos distritos obtenían en caso de que la coalición resultara vencedora, ello no puede suceder así respecto de los resultado de la votación y, por ende, de las curules que finalmente les serían asignadas por la autoridad electoral.

SUP-REC-473/2019 Y ACUMULADOS QUINTANA ROO	Asignación de diputaciones por el principio de RP se realiza en lo individual a cada partido político con independencia de que hubiere participado a través de una coalición	El diseño constitucional y legal previsto para la asignación de diputados federales por el principio de RP está referido para que concurren en la distribución correspondiente única y exclusivamente los partidos políticos, puesto que la participación de la coalición solo está prevista para efectos de contender para las diputaciones federales por el principio de MR, sin que de ello se derive alguna posibilidad de que también a la coalición le sean asignadas diputaciones por el principio de RP.
SUP-OP-3/2018 SUP-OP-4/2018 (unanimidad)	[...] “de acuerdo con la legislación de la entidad, se advierte que la asignación de diputados por el principio de RP se encuentra dirigida a los partidos políticos en función de la votación obtenida, siempre y cuando superen el rango mínimo establecido, por lo que basta la fuerza electoral individual electoral de cada instituto político para determinar si incurre o no en sobrerrepresentación” [...]	En estas opiniones, la SS estimó que era inconstitucional la reforma al artículo 31 de la constitución de Sonora que incluída a coalición o candidatura común en la restricción del límite del 8%. La SS estimó que tanto a nivel federal como local se establece la obligación para los partidos políticos de registrar y postular listas propias por el principio de RP, con independencia del modo en que participen en las elecciones de MR y ello, es así pues uno de los objetivos de la reforma constitucional y electoral de 2007 consistió en que los electores decidieran directamente el respaldo que mereciera cada partido- sea que participe en una coalición o lo haga por sí mismo- y que la sociedad estuviera informada del respaldo que cada partido merece por parte de los electores. En ese sentido, estimó que las locuciones “coalición” y “candidatura común” en la porción normativa analizada contravienen las bases establecidas en el artículo 116 de la constitución federal, pues resulta claro que, en lo concerniente a la RP, los partidos políticos participan individualmente, sin importar que hubiere contenido en coalición o bajo una candidatura común, en los distritos uninominales, por lo que su fuerza electoral debe ser medida para efectos de la sobre o la sub representación.
SUP-REC-1036/2018 Y ACUMULADOS (	Conforme al diseño normativo de Nuevo León, “la asignación de diputados por el principio de RP está diseñada única y exclusivamente para los partidos políticos sin contemplar a las coaliciones”.	La SS estimó infundado el planteamiento del PRI, el PVEM y diversos de sus candidatos en los que plantearon que la coalición “Juntos Haremos Historia” debió ser considerada como un solo ente, para efectos de la asignación y de la sobrerrepresentación en la integración del congreso de Nuevo León. La SS estimó que conforme al modelo establecido en la constitución federal y en la normativa electoral del estado de Nuevo León para la integración del congreso local, la determinación de los límites de sobre y subrepresentación se debe llevar a cabo considerando a los partidos políticos en lo individual, sin importar que hubieren contenido de manera coaligada.

SUP- REC-943/2018	(...) el límite de la sobrerrepresentación está referida a los partidos político en lo individual, en función del origen de los candidatos y del grupo parlamentario al que pertenecerán de resultar electos y, no así, a todos los partidos políticos que conforman la coalición.	Porque para efectos de evaluar la sobrerrepresentación no es posible considerar a la coalición Juntos Haremos Historia como una unidad o como si fuera un solo partido político, en atención a que el sistema electoral está dispuesto, al menos, desde la reforma constitucional de 2014, para evaluar el desempeño de los partidos políticos en lo individual a efecto de determinar su representatividad.
SUP- REC-941/2018 Y ACUMULA- DOS.	En lo concerniente a la RP, los partidos políticos participan individualmente, sin importar que hubieren contendido en coalición en los distritos uninominales.	En este caso la Sala Toluca consideró a los partidos que integraron la otrora coalición "Juntos Haremos Historia" como unidad, para efectos de la asignación de diputaciones de RP. Sustento que Morena se ubicó en una posición de "subrepresentación consentida", derivado de la distribución que se pactó en el convenio de coalición, consideró a los partidos que integraron la otra coalición "Juntos Haremos Historia" como unidad para efectos de la asignación de diputaciones de RP. La SS revocó dicha determinación porque consideró que de lo previsto en el artículo 87 de la LGPP, que regula todo lo relativo a las coaliciones, se desprende que los partidos pueden formarlas, entre otras, para las elecciones de diputados a las legislaturas locales de MR, y de todas las reglas que en dicho numeral se contienen, es dable colegir que las coaliciones solo rigen o aplican en tratándose del principio de MR, pero no para el de RP, incluso, el párrafo 14 del citado precepto normativo especifica que cada uno de los partidos coaligados deberá registrar listas propias de candidatos a diputados por el principio de PR. Además, la Sala Toluca parte de la premisa errónea de que el fin último de la RP, es que exista la mayor proporción entre los votos obtenidos y las posiciones del congreso, pues el sistema representativo mexicano permite que existan distorsiones entre esos elementos, ya que no se trata de un sistema de proporcionalidad pura, sino mixto que, al combinar la MR con la RP, deja un margen de distorsión justamente ante la imprevisibilidad de los resultados electorales de MR.

SUP- JRC-693/2015 Y ACUMULADOS	De la legislación del Estado de México se desprende que “si bien los partidos políticos pueden participar en coalición, lo cierto es que para la asignación de diputados por el principio de RP solo se les otorga a los partidos políticos que lo conforman”	La SS desestimó el planteamiento de que el PRI y el PVEM conforman una unidad y por ende debía considerárseles como tal para efectos de la asignación de RP, toda vez que tal límite está referido a los partidos políticos en lo individual, en función del origen de los candidatos y del grupo parlamentario al que pertenecerán de resultar electos y, no así a todos los partidos políticos que conformaron la coalición. Así mismo, desestimó el planteamiento de que resulta aplicable la tesis XXIII/2007 de rubro “COALICIONES. LOS LIMITES A LA SOBRERREPRESENTACIÓN A LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, LES RESULTA APLICABLES COMO SI SE TRATARA DE UN SOLO PARTIDO POLÍTICO” puesto que, en la legislación del Estado de México, el límite en cuestión solo es aplicable únicamente y exclusivamente a los partidos políticos
--------------------------------------	---	--

Teniendo en cuenta lo hasta aquí señalado: ¿Era posible mutar el contenido de la Constitución?

V. CONCLUSIONES

1. La Constitución como ente que norma una realidad consciente y viviente como lo es el Estado, no debe permanecer estática ante el evidente progreso social; por ello, la misma Constitución establece mecanismos que la actualizan y la hacen viable ante los nuevos paradigmas del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, tal y como lo es procedimiento de reforma. El cual siempre debe atender a los procedimientos previamente establecidos y a los límites: siendo estas las decisiones políticas fundamentales o también llamadas cláusulas de intangibilidad, las cuales están presentes de manera implícita o explícita en la propia Constitución.
2. La mutación constitucional es un concepto que proviene de la doctrina y, por ende, no está expresamente previsto en la Constitución ni en ninguna norma legal; no obstante, es evidente su presencia en el orden jurídico -nacional- día con día en la interpretación que realizan los órganos encargados de interpretar a la constitución, pues ellos dotan de contenido conforme evoluciona la sociedad misma.

Sin embargo, a pesar de que la mutación constitucional no está normada, también tiene límites, y estos son los mismos que aquellos a los que está obligado el poder de reforma: en su aplicación no se puede cambiar su sentido al grado de contradecir a la misma Constitución, deben estar presentes siempre los límites implícitos o expresos que contienen su modificación.

Por ello, si la mutación es un mecanismo constitucionalmente válido que hace vigente el contenido de la norma fundante ante la realidad Estatal, esta debe contenerse a

sí misma, a efecto de no caer en un falseamiento constitucional, entendido este evidente como una violación a la Constitución vía mutación constitucional.

3. Ahora, sentado lo anterior, conforme a lo referido en apartados previos, desde nuestra perspectiva no era posible un cambio de criterio en la interpretación del artículo 54 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido al contexto histórico, social y político de su interpretación conforme al marco legal vigente no hacia posible su mutación.

Por ello, se considera que la determinación asumida por la SS en el SUP- REC-3505/2024 fue adecuada, pues conforme a sus propios criterios y teniendo en cuenta el principio de certeza, rector en los procesos electorales en nuestra nación, no era viable cambiar las reglas del juego una vez obtenida la votación de la ciudadanía, ello originaría una crisis constitucional mayor a la que se presentará con una "*coalición de facto*" en el Congreso de la Unión.

Por lo anterior, el grupo que tiene una mayoría calificada en el Congreso, deberá contener su ímpetu reformador, a efecto de que desde control constitucional político que ejerce, no solo la respete, sino la adecue a realidad del Estado mexicano, siempre respetando sus límites implícitos, tal y como lo señalábamos en ¿Quién defiende al a Constitución de la Constitución⁵²?

4. Haber mutado la Constitución, implicaba el falseamiento de ésta, pues como se ha analizado, no existían condiciones jurídicas, sociales y políticas, además de que no existía una lista única de candidatos de la coalición Juntos Haremos Historia para asignar a las diputaciones por el principio de RP., aunado a a que había sido el criterio jurídico sostenido por la Sala Superior hasta ese momento.
5. Finalmente, ¿Es posible la mutación o reforma del artículo 54 fracción V de la Constitución para un proceso electoral futuro? En nuestra consideración sí es posible, pues teniendo en cuenta que dicha fracción normativa en sí misma no es una decisión política fundamental, si no es el medio para hacer viable el principio democrático a través de la representación política, es posible su modificación a través de una reforma o mediante una mutación; pero para ello, los actores políticos deberán tener conciencia de que se enfrentaran al proceso electoral con nuevas reglas con las que se distribuirá el poder en el Congreso de la Unión.

VI. REFERENCIAS

Acuerdo INE/CG2129/2024, Acuerdo General del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que POR EL QUE SE EFECTÚA EL CÓMPUTO TOTAL, SE

52 Ramírez Castañeda, Armando, ¿Quién Defiende a la Constitución de la Constitución?, en Wong Meraz, Alejandro y Et Al, (Coords.), "Las Ciencias Constitucionales y su relevancia en el siglo XXI, Estudios en Homenaje a Javier Rupérez Alamillo", A Coruña, Colex, pp. 251-269.

DECLARA LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE DIPUTACIONES POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y SE ASIGNAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DEL TRABAJO, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO Y MORENA, LAS DIPUTACIONES QUE LES CORRESPONDEN PARA EL PERIODO 2024-2027, 23 de agosto de 2024, disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/176370/CGex202408-23-ap-4.pdf>, (fecha de consulta 2 de noviembre de 2024.)

Acuerdo INE/CG2130/2024, Acuerdo General del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que POR EL QUE SE EFECTÚA EL CÓMPUTO TOTAL, SE DECLARA LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DE SENADURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, SE ASIGNAN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES ACCIÓN NACIONAL, REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, DEL TRABAJO, VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, MOVIMIENTO CIUDADANO Y MORENA LAS SENADURÍAS QUE LES CORRESPONDEN PARA EL PERIODO 2024-2030, Y POR EL QUE, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-935/2024, SE EMITE PRONUNCIAMIENTO SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE SENADURÍAS DE REPRESENTACIÓN, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/176369/CGex202408-23-ap-5.pdf>, (Fecha de consulta 2 de noviembre de 2024.)

Artículo 54, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_109_15dic86_ima.pdf (Consultada el 8 de noviembre de 2024)

Artículo 54, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf, (Consultada el 8 de noviembre de 2024)

Artículo 60, Código Federal de Instituciones Procedimientos Electorales de 1990, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_abro.pdf, (Consultado el 9 de noviembre de 2024.)

Artículo 87, Ley General de Partidos Políticos de 2014, disponible en: <https://www.dof.gob.mx/notadetalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014#gsc.tab=0>, (Consultado el 9 de noviembre de 2024.)

Artículo 95, Código Federal de Instituciones Procedimientos Electorales de 2008, Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipeco/COFIPE_abro_14ene08.pdf, (Consultado el 9 de noviembre de 2024.)

Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, Porrúa, 1995, p. 119

Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, 2013, p. 238.

Dau-Lin, Hsü, *Mutación de la Constitución*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998, p. 29.

- Expediente C-551-03, Corte Constitucional de Colombia, de 09 de julio de 2003, disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-551-03.htm>, (fecha de consulta 4 de noviembre de 2024).
- Jellinek, George, *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung*, Berlin, Elibron Classic, 1906, p. 3.
- "La reforma de 1977", Cámara de Diputados, disponible en: https://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm (fecha de consulta 7 de noviembre de 2024)
- Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 2018, p. 63.
- Ramírez Castañeda, Armando, "Quien Defiende a la Constitución de la Constitución?", en Wong Meraz, Alejandro y Et Al, (coords), "Las Ciencias Constitucionales y su relevancia en el siglo XXI, Estudios en Homenaje a Javier Rupérez Alamillo", A Coruña, Colex, pp. 251-269.
- Recurso de reconsideración SUP-REC-3505/2024, Sala Superior, 28 de agosto de 2024, Sentencia, disponible en: [https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML /convertir/expediente/SUP-REC-3505-2024-](https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-3505-2024-) (fecha de consulta: 2 de noviembre de 2024).
- Rousseau, Juan J., *El contrato social*, Barcelona, Gredos, 2014, p. 270.
- Sartori, Giovanni, "Partidos y Sistema de Partidos", Madrid, Alianza Editorial, 2017, p. 282.
- Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, segunda edición, Barcelona, Taurus, 2021, p. 172.
- Schmitt, C., *Teoría de la Constitución*, Madrid, Alianza, 2017, p. 61.
- Vega García, Pedro, *La reforma constitucional como defensa de la constitución y de la democracia*, en conferencia de la fundación Manuel Giménez Abad, Barbastro, el 28 de octubre de 2006, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5768404>, (consultada el 6 de noviembre de 2024).
- Voto particular del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón en el expediente SUP-REC-3505/2024, pp. 309-314, disponible en: [https://www.te.gob.mx /sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-3505-2024-](https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-3505-2024-) (Consultado el 10 de noviembre de 2024.)
- Wong Meraz, Víctor A., *Constitución Mexicana Reforma y Mutación*, Distrito Federal, Porrúa, 2010, p. 140.

LA EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL: ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN JALISCO FRENTE A UN SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

"EQUITY IN THE ELECTORAL CONTEST: ANALYSIS OF THE FINANCING OF INDEPENDENT CANDIDACIES IN JALISCO IN THE FACE OF A POLITICAL PARTY SYSTEM"

Citlalli Lucia Mejía Díaz¹

Sumario: I. Introducción II. Las candidaturas independientes en una democracia en la que prevalece un sistema de partidos políticos III. Marco normativo de las candidaturas independientes IV. Financiamiento público y privado V. Análisis comparativo del financiamiento público otorgado a las candidaturas independientes VI. Conclusiones VII. Referencias.

Recibido: 25 de octubre de 2024

Aprobado: 24 de noviembre de 2024

Pp. 53-72

Resumen: Las candidaturas independientes fueron incorporadas a la legislación mexicana mediante las reformas constitucional y legal de 2014 y, posteriormente, en las entidades federativas, es decir, se agregaron a un sistema electoral que estaba diseñado y planeado para los partidos políticos, lo que trajo como consecuencia que no todos los aspectos a regular quedaran debidamente armonizados, tal es caso del financiamiento destinado a las campañas, necesario para la obtención del voto de la ciudadanía. En el presente trabajo se hará un análisis comparativo de la legislación que regula el financiamiento de las candidaturas independientes y la manera en que se ha distribuido en el estado de Jalisco, para finalmente concluir si realmente existe equidad en la contienda.

Palabras clave. Candidaturas independientes, equidad en la contienda,

financiamiento público, financiamiento privado, sistema de partidos.

Abstract: *Independent candidacies were incorporated into Mexican legislation through constitutional and legal reforms in 2014 and subsequently into the states, meaning they were added to an electoral system designed and planned for political parties. This resulted in some regulatory aspects not being fully harmonized, such as campaign financing, which is necessary for securing citizens' votes. This paper will conduct a comparative analysis of the legislation regulating the financing of independent candidacies and how it has been distributed in the state of Jalisco, ultimately concluding whether true equity exists in the electoral contest.*

Keywords: *Independent candidacies, equity in the contest, public financing, private financing, party system.*

¹ Doctora en Derecho Electoral y Secretaria de Estudio y Cuenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. INTRODUCCIÓN

Las candidaturas independientes habían sido un tema pendiente en la agenda legislativa de México. Este era un derecho que se garantizaba poco después del término de la revolución mexicana, antes de que se consolidara el sistema de partidos políticos en nuestro país, sin embargo, en algún punto de la historia posrevolucionaria se perdió, por lo tanto, cuando volvió a incorporarse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM), se recuperaba un derecho de la ciudadanía que se había desdibujado entre las modificaciones al ordenamiento legal.

Así, el nueve de agosto de dos mil doce, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación² la reforma y adición de diversas disposiciones en materia electoral en la Constitución, entre las que se destacó la modificación del artículo 35 fracción II que estableció expresamente la figura de las candidaturas independientes, en cuyo título I, capítulo IV, relativo a los ciudadanos mexicanos, se estableció que el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral correspondía a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que solicitaran su registro de manera independiente y cumplieran con los requisitos, condiciones y términos que determinara la legislación³.

Posteriormente, con las reformas constitucional y legal publicadas respectivamente en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero y el veintitrés de mayo de dos mil catorce⁴, se crearon tres nuevas leyes generales en materia electoral en las que se estableció el actual régimen legal de las candidaturas independientes⁵, particularmente se destaca en esas leyes la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Esa reforma trajo como consecuencia que la ciudadanía pudiera participar en cargos de elección popular, sin un partido político, en el proceso electoral de 2014-2015, tanto a nivel federal como estatal.

La reforma de 2014 estableció los pasos para el registro de las candidaturas independientes; sus derechos y prerrogativas; sus obligaciones en materia de acceso a tiempos de radio y televisión, paridad de género, financiamiento y fiscalización. Es decir, se establecieron las reglas para que la ciudadanía pudiera aspirar en una candidatura independiente a la presidencia de la república, senadurías y diputaciones federales del Congreso de la Unión. En tanto que las reglas de postulación para

2 Diario Oficial de la Federación, disponible en www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012 (fecha de consulta: 10 octubre de 2024).

3 Art. 35., *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/1> (fecha de consulta: 8 de octubre de 2024).

4 Diario Oficial de la Federación, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 y http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014 (fecha de consulta: 10 octubre de 2024).

5 Recordemos que con esta reforma el Instituto Federal Electoral cambia de denominación a Instituto Nacional Electoral y le otorga mayores facultades para organizar las elecciones.

gubernaturas, diputaciones locales y ayuntamientos se implementarían por las legislaturas de cada una de las entidades federativas⁶.

Como puede observarse, la reforma de dos mil catorce constituyó un gran avance en el tema. Sin embargo, al establecer la forma en que se distribuiría el financiamiento público a nivel federal y en las entidades federativas (que básicamente constituye una réplica del sistema federal) no se previó cómo garantizar esa equidad para estas candidaturas independientes, es decir, si bien se incluyó una fórmula para la asignación de recursos, no se analizó cómo lograr que la ciudadanía que decidiera participar para alcanzar cargos de elección popular sin un partido político, lo hiciera en verdaderas condiciones equitativas, para tener oportunidades reales de competitividad frente a las candidaturas respaldadas por un sistema de partidos, concretamente en Jalisco, nuestra entidad en estudio.

Por lo anterior, este trabajo se centra en exponer cómo las candidaturas independientes están en condiciones desiguales frente a las candidaturas de los partidos políticos, lo que imposibilita que exista equidad en la contienda para la ciudadanía que elija participar por esta vía. Para ello, se hará una breve mención de la incorporación de las candidaturas independientes en la normativa mexicana, la explicación de los artículos mediante los cuales se reglamenta la distribución del financiamiento público y cómo se obtiene el privado, los criterios que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha establecido para equilibrar las reglas, un ejercicio comparativo de las cantidades que se entregan en Jalisco por concepto de financiamiento privado para llegar a las conclusiones y finalmente se citan las referencias bibliográficas.

II. LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN UNA DEMOCRACIA EN LA QUE PREVALECE UN SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS

La equidad en la contienda es una de las características fundamentales de las democracias modernas. Sin equidad, difícilmente se puede hablar de un régimen democrático, por lo cual en diferentes países se busca asegurar que quienes aspiren a cargos de elección popular lo hagan en un piso parejo.

Para el caso mexicano, garantizar la equidad la contienda electoral es algo reciente. No es ajeno hoy para esta sociedad que, durante la mayor parte del siglo XX, la competitividad real no estaba garantizada ni en un sistema de partidos políticos, el cual prevalece en la mayor parte del mundo. Sin embargo, en los estados democráticos se busca que las candidaturas, propuestas por los distintos partidos políticos, participen en igualdad de condiciones, esto para asegurar entre otras

⁶ Art. 357, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/4> (fecha de consulta: 1 de noviembre de 2024).

cuestiones, la alternancia en el poder político y la representación de intereses de una pluralidad de personas (mayorías y minorías).

Durante el último cuarto de siglo se dio una tercera ola de democratización en donde más de 60 países transitaron a un sistema democrático. Una vez que se transita a la democracia la preocupación principal radica en su mantenimiento y en su consolidación. Es por ello, que se han establecido bases mínimas al hablar de un régimen democrático y lo mínimo son las elecciones

Los criterios más ampliamente aceptados para la identificación de una democracia se han presentado por Robert Dahl⁷, esto es, la existencia de derechos civiles y políticos y elecciones justas y competitivas, que es lo que Dahl denominó poliarquía.

La distinción que Dahl lleva a cabo, dio lugar a otras clasificaciones de democracia o subtipos, como la semidemocrática o democracia electoral (también llamada procedimental) y democracias avanzadas o consolidadas. La primera se refiere al régimen que logra celebrar elecciones más o menos competitivas, pero todavía no termina por respetar libertades políticas y civiles esenciales para la democracia liberal. En tanto que las democracias avanzadas son aquellas democracias que poseen algunos rasgos positivos por encima de los mínimos que caracterizan a la democracia electoral, es decir, cuentan con instituciones más fuertes, que difícilmente avalarían actos que pongan en riesgo el sistema democrático.⁸

Para anclar la democracia, el siguiente paso es la llamada consolidación, una etapa fundamental, que implica construir todas esas grandes organizaciones que conforman la infraestructura de la democracia liberal, éstas son: partidos políticos, cuerpos legislativos, burocracias estatales, sistemas judiciales y sistemas de intermediación de intereses⁹. En ese sentido, cuando un régimen político nacional transita hacia una democracia, además de dar paso a una estabilidad política, empieza a fortalecer sus instituciones, en particular aquellas que asegurarán la celebración de elecciones periódicas, libres, competitivas y justas.

El mayor reto para un Estado que tiene por lo menos una democracia procedimental es no perder esos elementos, por lo tanto, en la medida que se consolida, estos elementos mínimos siempre tienen que estar en una constante revisión. Entre los elementos más relevantes de la democracia procedimental o electoral están la competitividad y la equidad, elementos que inciden directamente en contar con elecciones libres y justas y son el corazón de la democracia.

7 Dahl, Robert, "Polyarchal Democracy" En Dahl, Robert, Shapiro, Ian y Cheibub, José, *The Democracy Sourcebook*, Londres, The MIT Press, 2003, pp. 48-54.

8 *Idem.*

9 Schedler, Andreas, *Measuring the formal independence of electoral governance*, México, CIDE-División de Estudios Políticos, 2004.

¿Cómo se garantiza esa equidad y esa competitividad? Además del establecimiento de reglas justas e iguales para toda la ciudadanía que participa en la vida política, se debe asegurar una equidad en el financiamiento porque a través de éste se garantiza una competitividad real. En todas las democracias, desde las más jóvenes hasta las más antiguas, el financiamiento político constituye una pieza medular para las elecciones. Indudablemente, tanto los partidos políticos como las candidaturas independientes requieren de fondos para poder impulsar sus campañas y sus liderazgos, cualquier disparidad o indebida regulación del financiamiento puede socavar el régimen¹⁰.

¿Qué abarca el financiamiento político? Al partir de la base de que todos los contendientes en el proceso electoral tienen las mismas posibilidades de acceder al cargo público al que se aspira, es fundamental el financiamiento que se otorga a las y los actores políticos sea equitativo. De dicho financiamiento se obtienen los recursos necesarios para diseñar y emprender las campañas electorales que se consideran necesarias para convencer a la ciudadanía a que se vote por ellos.

En ese sentido, vemos que las elecciones no únicamente consisten en levantar la mano y colocar una marca en un papel que va a una urna¹¹. Para llegar a que se tome esa decisión es necesario informar a la ciudadanía lo mejor posible y darle una pluralidad de opciones para que entre ellas se tome una decisión.

Si bien se ha garantizado en los últimos años en la vida política mexicana, una equidad en el financiamiento entre los partidos políticos, para que la ciudadanía tenga alternativas en la elección de sus gobernantes, en el caso de las candidaturas independientes, esa equidad es inexistente como se evidenciará en las siguientes líneas, por lo tanto, en este punto sigue estando una oportunidad de mejora.

III. MARCO NORMATIVO DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

En distintas normas mexicanas se ha llegado a definir qué es una candidatura independiente, a la cual también se le llega a referir como candidatura ciudadana, ciertamente hay algunas diferencias en cómo se alude a este término. Sin embargo, en lo sustancial, las distintas acepciones que se nos proponen en las leyes, se identifica que las candidaturas independientes son aquellas en las cuales la ciudadanía decide participar para cargos de elección popular sin el apoyo de un sistema de partidos políticos. Veamos unos ejemplos.

10 IFUNDACIÓN KOFI ANNAN e IDEA, *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*, Suiza, Fundación Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, *Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*, disponible en: https://www.kofiannanfoundation.org/wp-content/uploads/2017/08/Deepening-Democracy_ESPANOL.pdf (consultado el 29 de octubre de 2024). 2012, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>.

11 Przeworski, Adam, "How Elections Work", *Why bother with elections*, Polity Press, Cambridge UK, 2018, pp. 13-73.

Por un lado, el Diccionario Electoral del Instituto Nacional de Estudios Políticos¹² señala que una candidatura independiente será aquella en la cual las y los aspirantes a un cargo de elección popular no están afiliados a un partido político. Por su parte, el Sistema de Información Legislativa la define como la postulación individual que realiza un aspirante a un cargo de representación popular. Ahí se establece que a través de esta figura la ciudadanía puede solicitar su registro ante la autoridad electoral, sin la mediación de los partidos políticos¹³.

En la CPEUM las candidaturas independientes se abordan como el derecho de las personas a solicitar su registro para candidatas y candidatos de algún cargo de elección popular ya sea de manera independiente, o a través de un partido político¹⁴. Mientras que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), la candidatura independiente será aquella en la cual una ciudadana o ciudadano obtiene su registro para participar en un cargo de elección popular, sin el apoyo de un partido político, pero que cumple con una serie de requisitos que la ley establece para tal efecto¹⁵.

Para el Instituto Nacional Electoral (INE), las candidaturas independientes serán aquellas en la cual la ciudadanía que se postula para algún cargo de elección popular no pertenece a algún partido político, pero, aunque no pertenezcan a un sistema de partidos, pueden ejercer el derecho a ser votada¹⁶.

Para llevar a cabo el registro para una candidatura independiente, se hace del conocimiento del Instituto correspondiente, por escrito y con el formato y requisitos que este determine¹⁷. Una vez hecha la comunicación y cumplidos los requisitos, se le otorgará la constancia de aspirante y puede continuar en la siguiente etapa consistente en recabar apoyo ciudadano¹⁸.

Si se cumple con el porcentaje de firmas requerido y la documentación que se presenta acredita que se cumplen los requisitos establecidos en la Constitución y la LGIPE, entonces el Consejo General del instituto electoral correspondiente emitirá una constancia de registro. En dicha constancia se asienta que la ciudadana o ciudadano es candidata o candidato independiente y puede iniciar su campaña electoral durante los plazos previstos por la ley.

12 Diccionario Electoral INEP, disponible en www.diccionario.inep.org/C/CANDIDATO-INDEP.html (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2019).

13 Sistema de información legislativa, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=253> (Fecha de consulta: 11 de abril de 2019).

14 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *cit.*, Art.35, párrafo 1, fracción II.

15 *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, *cit.*, Art. 361.

16 Instituto Nacional Electoral, disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/candidatos-independientes/> (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2024).

17 Acta constitutiva de una Asociación Civil (A.C.); Documento que acredite el registro de la A.C. ante el SAT y Comprobante de apertura de cuenta bancaria a nombre de la A. C.

18 En esta etapa el aspirante a candidato no recibe recursos públicos.

Entre las reglas incluidas en la ley y que derivan de la reforma de 2014, se encuentra que, previo al registro, los aspirantes tienen la obligación de crear una persona jurídica constituida en asociación con él o la candidata, acreditar su alta en el Servicio de Administración Tributario (SAT), así como abrir cuenta bancaria para recibir financiamiento público y privado, cuenta que también servirá al INE para fiscalizar los recursos de dichas candidaturas, esto es, se estableció también que tienen derecho a recibir financiamiento público.¹⁹

En lo que se refiere al estado de Jalisco las candidaturas independientes se encuentran reguladas en el libro octavo, Título Primero en un capítulo Único, que abarca de los artículos 682 al 743. Por su parte el numeral 685, párrafo 2 de Código Electoral para el Estado de Jalisco, dispone que el Consejo General del IEPC emitirá los reglamentos y lineamientos, necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por dicha legislación, observando para ello las disposiciones de la LGIPE y demás normatividad aplicable.

El proceso de selección de las candidaturas independientes comprende las siguientes etapas:

- I. De la convocatoria.
- II. De los actos previos al registro de candidaturas independientes.
- III. De la obtención del apoyo ciudadano.
- IV. Del registro de candidaturas independientes.²⁰

Una vez que las personas aspirantes logran alcanzar su registro como candidaturas independientes tendrán, entre otras, las siguientes prerrogativas:

- Participar en la campaña electoral correspondiente y en la elección para la cual hayan sido registradas.
- Podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo General; podrán asistir, pero no tendrán derecho a voz ni voto.
- Acceso a radio y televisión.
- Acceso a financiamiento público y privado.²¹

IV. FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO

El financiamiento público son los recursos económicos que el Estado entrega a los partidos políticos y a las candidaturas independientes, con la finalidad de que

19 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, cit., Art. 35, párrafo 1, fracción, Art. 116, párrafo 2, fracción IV, inciso k).

20 Art. 391., *Código Electoral del Estado de Jalisco*, disponible en https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/transparencia/articulo-8/II/c/Codigo_Electoral_del_Estado_de_Jalisco.pdf (Fecha de consulta: 20 de octubre de 2024)

21 *Código Electoral del Estado de Jalisco*, cit., Art. 718.

alcancen los fines constitucionalmente establecidos²² (entre los que se encuentra la obtención del voto de la ciudadanía). Dichos recursos se entregan a través del Instituto Nacional Electoral —en el caso de las elecciones federales— y a través de los institutos locales, en el caso de las elecciones en las entidades federativas.

Por otra parte, el financiamiento privado son los recursos económicos que los partidos políticos generan por sí mismos a través de mecanismos lícitos y previstos en la ley, tales como aportaciones por la militancia y de simpatizantes, autofinanciamiento, financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos²³.

En tanto que, para las candidaturas independientes, se constituye por las aportaciones que realice la persona candidata independiente y sus simpatizantes, el cual sumado, con el financiamiento público que reciba, no podrá rebasar en ningún caso, el tope de gasto para la elección de que se trate²⁴, este tope de gastos de campaña es un elemento indispensable para garantizar la equidad en la contienda, este tope se actualiza en cada proceso electoral, cuya finalidad es que los contendientes en el proceso, no sobrepasen la cantidad establecida en los gastos de campaña, precisamente para que todos jueguen con la mismas reglas y tengas los mismos recursos monetarios al momento de dar a conocer sus propuestas políticas.

¿Cómo se asigna el financiamiento público para los partidos políticos en Jalisco? De conformidad con el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, párrafo 4, base IV, inciso a), el financiamiento público para los partidos políticos con registro nacional que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes²⁵, las tendientes a la obtención de voto durante los procesos electorales y las de carácter específico²⁶.

El 30% se distribuye de forma igualitaria y el 70% de forma proporcional. En la regla 30/70, el 30% que se distribuye igualitariamente entre todos los partidos previamente registrados y se incluye a los de nueva creación, en tanto que el 70% se reparte atendiendo al número de votos (fuerza electoral) que los partidos obtuvieron en su última elección de diputaciones; aquí no tienen cabida los partidos de nueva

22 Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular (artículo 41 constitucional).

23 Art. 53., Ley General de Partidos Políticos, disponible en: <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/8> (fecha de consulta: 18 de octubre de 2024)

24 Código Electoral del Estado de Jalisco, *cit.*, Art. 724.

25 Las actividades ordinarias permanentes comprende los gastos para conseguir la participación ciudadana en la vida democrática, la difusión de la cultura política y el liderazgo políticos de las mujeres; el gasto de los procesos internos de selección de candidatos; sueldos u salarios del personal, arrendamiento de muebles e inmuebles, papelería, energía eléctrica, combustible viáticos, entre otros gastos similares; la propaganda de carácter institucional y las campañas de consolidación democrática.

26 Relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales,

creación, ya que dicha denominación surge precisamente porque, dada su reciente conformación, no han participado en ninguna contienda electoral previa.

En este punto, se comienzan a observar importantes diferencias en la forma de distribuir el financiamiento en el estado de Jalisco, que favorece en todos los casos a los partidos que obtuvieron más votación en la elección inmediata anterior, porque para un partido de nueva creación, el financiamiento específico que obtiene para una campaña es radicalmente menor al financiamiento de un partido político que ya participó en una elección.

Bajo dichas condiciones resulta muy difícil que un partido con menores recursos participe de forma equitativa en un proceso electoral y tenga oportunidades de ganar elecciones, veamos a continuación lo que ocurre con el financiamiento de las candidaturas independientes.

¿Cómo se asigna el financiamiento para los candidatos independientes en el estado de Jalisco? El código electoral de Jalisco prevé cómo debe distribuirse entre todas las candidaturas independientes el monto que corresponde a un partido político de nueva creación, de acuerdo con lo siguiente:

- 33.4% para la elección de la gubernatura del Estado;
- 33.3% para las elecciones de diputaciones de mayoría relativa; y
- 33.3% para las elecciones de municipios.²⁷

Si sólo un candidato obtuviera su registro para cualquiera de los cargos, no podría recibir financiamiento que exceda del 50% de los montos referidos.

Cómo ya se anticipó, las candidaturas independientes también pueden recibir financiamiento privado de origen lícito, el cual se constituye por las aportaciones que realicen las mismas personas candidatas independientes y sus simpatizantes, estas candidaturas tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral; tampoco podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo ni recibir aportaciones de personas no identificadas²⁸.

Con base en lo hasta ahora descrito, se advierte que es poco el financiamiento público que reciben las candidaturas independientes, dado que la bolsa que para ellos — correspondiente a un partido de nueva creación— se debe repartir, primero en 3 partes: gubernatura, diputaciones y municipios y, posteriormente, cada tercio entre todas las candidatas y candidatos independientes registrados en la elección, para el caso de la gubernatura; en la diputaciones en 20 partes, ya que son los distritos en

27 Código Electoral del Estado de Jalisco, *cit.*, Art. 733.

28 Código Electoral del Estado de Jalisco, *cit.*, Art. 725, 726 y 727.

los que se divide el estado de Jalisco y entre 125 partes en el caso de los municipios; y en estos últimos dos casos, entre el número de candidaturas registradas.

En este punto se evidencia que las reglas del financiamiento son complejas y, desde mi concepto, es complicado en términos económicos competir y ganar mediante una candidatura independiente, que sin duda tiene un menor financiamiento que cualquier partido político, inclusive uno de reciente registro.

La configuración normativa de la distribución de recursos públicos deja a los candidatos independientes en una franca desventaja frente a los partidos políticos, especialmente al no poder recibir una mayor cantidad de recursos privados para aumentar la cantidad de dinero disponible para sus campañas.

Ahora bien, hay algunas cuestiones que considero fundamentales tener en cuenta en lo que se refiere al financiamiento político, éstas son: la prevalencia del financiamiento público por encima del privado; el tope del financiamiento al que deben ajustarse (el cual, con posterioridad, fue modificado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y la igualdad de financiamiento entre los partidos políticos y las candidaturas ciudadanas.

Prevalencia del financiamiento público sobre el privado. Este principio se encuentra contenido en el artículo 41 Constitucional. Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF se pronunció en torno a este tema en el Recurso de Reconsideración con clave de expediente SUP-REC-193/2015²⁹; el Pleno estableció que, con el objetivo de garantizar la equidad en la contienda, en el caso de las candidaturas independientes no aplica el principio de prevalencia de financiamiento público sobre el privado que establece el artículo 41 constitucional para los partidos políticos. Por lo que, revocó la resolución de la otrora Sala Regional Distrito Federal.³⁰

Desde mi óptica, la resolución de la entonces Sala Regional Distrito Federal, al aplicar gramaticalmente la constitución, generó condiciones de inequidad y desigualdad entre las candidaturas independientes y partidos políticos. Por lo que, con el objetivo de eliminar dicha desigualdad, la Sala Superior emitió la resolución en comento, la cual tiene como base tres premisas fundamentales.

La primera analiza que se trata de una norma que establece una limitación que se está aplicando por analogía a un supuesto para el cual no fue creada. La segunda se refiere a que la interpretación predominante ha consistido en sostener que los partidos políticos y los candidatos independientes se encuentran en supuestos jurídicos distintos, por lo que la norma diseñada para los partidos políticos se aplica

²⁹ Esta sentencia fue el origen de la Tesis XXI/2015, de rubro: *Candidaturas independientes. no les es aplicable el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, que corresponde a los partidos políticos.*

³⁰ Ahora Sala Ciudad de México del TEPJF.

en perjuicio de los candidatos independientes sin otorgarles los mismos derechos y prerrogativas. La última consiste en señalar que la medida es desproporcionada, pues su aplicación en la práctica significaría reducir al mínimo las posibilidades de éxito de estas campañas de los candidatos independientes, al ignorar que los derechos políticos deben entenderse como oportunidades, las *cuales deben ser reales y efectivas*.

Tope del financiamiento privado. Por otro lado, la Sala Superior del TEPJF al resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía 222 de 2018,³¹ estableció que el límite de financiamiento privado que podría recibir una candidatura independiente equivaldrá al monto que resultara de restar al tope de gastos de la campaña que se trate el financiamiento público a que las candidaturas respectivas tienen derecho; esto es, una vez determinado el tope de gastos de campaña y asignado el financiamiento público, corresponde a cada candidatura hacer las acciones necesarias para recaudar financiamiento privado hasta llegar al tope de gastos y, en ese caso, alcanzar la equidad en la contienda, o al menos eso se pretendió al establecer dicho criterio.

V. ANÁLISIS COMPARATIVO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO OTORGADO A LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Para el siguiente ejercicio comparativo se tomaron en cuenta en los últimos 4 procesos electorales en el estado de Jalisco, es decir, desde la incorporación de las candidaturas independientes, en los tres niveles de gobierno; para el nivel municipal se eligieron 4 municipios de la zona metropolitana, 4 municipios que destacan por tener importantes zonas turísticas y 4 municipios de los que cuentan con menor población en el estado³².

La finalidad es señalar el tope de gastos de campaña establecidos para cada proceso y tipo de elección, para después destacar la cantidad de financiamiento público que reciben las candidaturas independientes,³³ para finalmente hacer la resta determinar la cantidad que las candidaturas independientes debieran recaudar para competir en las mismas condiciones económicas que las candidaturas de los partidos, quienes reciben financiamiento público suficiente para alcanzar el tope de gastos referido.

31 Al acumular tres precedentes resueltos en el mismo sentido surgió la tesis de Jurisprudencia 10/2019, de rubro *Candidaturas independientes. criterios para definir el límite de financiamiento privado*. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/> (Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2024)

32 De conformidad con el último censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2020, visible en https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=14 (fecha de consulta: 11 de octubre de 2024).

33 Si únicamente una candidatura independiente alcanzara el registro, pues recordemos que la fórmula establece que hay una bolsa fija que se repartirá en partes iguales entre el número de candidaturas registradas, pero si sólo se registrara una, no se le entregará el total de la bolsa, sino únicamente el 50%, es justamente esta la cantidad que se plasma en los cuadros.

Cuadro 1. Proceso electoral 2014-2015

Tipo de elección	Tope de gastos de campaña establecido	Financiamiento público correspondiente a una sola CI ³⁴	Límite de financiamiento privado a obtener
Diputaciones	\$1,235,538	\$18,626	\$1,216,912
Tipo de elección/ Municipio	Tope de gastos de campaña establecido	Financiamiento público correspondiente a una sola CI	Límite de financiamiento privado a obtener
Guadalajara	\$5,887,541	\$75,774	\$5,811,767
Tlaquepaque	\$1,857,750	\$30,818	\$1,826,932
Tonalá	\$1,247,690	\$24,259	\$1,223,431
Zapopan	\$3,985,001	\$63,032	\$3,921,969
Mazamitla	\$67,290	\$670	\$66,620
Puerto Vallarta	\$844,828	\$12,957	\$831,871
Tapalpa	\$67,290	\$917	\$66,373
Tequila	\$127,498	\$2,062	\$125,436
Cuatla	\$67,290	\$110	\$67,180
Ejutla	\$67,290	\$105	\$67,185
San Cristobal de la Barranca	\$67,290	\$160	\$67,130
Santa María del Oro	\$67,290	\$127	\$67,163

Fuente: elaboración propia con base en información del IEPC Jalisco³⁵.

Cuadro 2. Proceso electoral 2017-2018

Tipo de elección	Tope de gastos de campaña establecido	Financiamiento público correspondiente a una sola CI	Límite de financiamiento privado a obtener
Gubernatura	\$28,588,343	\$476,567	\$28,111,776
Tipo de elección	Tope de gastos de campaña establecido	Financiamiento público correspondiente a una sola CI	Límite de financiamiento privado a obtener
Diputaciones	\$1,429,417	\$23,821	\$1,405,596

34 En todos los casos bajo estudio, se tomó como base la cantidad correspondiente a un partido político de nueva creación en el proceso electoral referido y se dividió entre 33.4% (gubernatura), 33.3% (diputaciones) y 33.3% (municipes).

35 Datos extraídos de los *Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco*: IEPC-ACG-066/2014, disponible en: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/tope_de_gastos_2014-2015.pdf y IEPC-ACG-067/2014 disponible en: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/financiamiento_2015_1.pdf; (Fecha de consulta: 25 de octubre de 2024).

Tipo de elección/ Municipio	Tope de gastos de campaña establecido	Financiamiento público correspondiente a una sola CI	Límite de financiamiento privado a obtener
Guadalajara	\$6,075,282	\$96,908	\$5,978,374
Tlaquepaque	\$2,244,413	\$39,414	\$2,204,999
Tonalá	\$1,596,341	\$31,025	\$1,565,316
Zapopan	\$4,871,845	\$80,612	\$4,791,233
Mazamitla	\$75,490	\$857	\$74,633
Puerto Vallarta	\$1,013,257	\$16,571	\$996,686
Tapalpa	\$75,490	\$1,172	\$74,318
Tequila	\$147,246	\$2,637	\$144,609
Cuautla	\$75,490	\$140	\$75,350
Ejutla	\$75,490	\$134	\$75,356
San Cristóbal de la Barranca	\$75,490	\$205	\$75,285
Santa María del Oro	\$75,490	\$163	\$75,327

Fuente: elaboración propia con base en información del IEPC Jalisco³⁶.

Cuadro 3. Proceso electoral 2020-2021

Tipo de elección	Tope de gastos de campaña establecido	Financiamiento público correspondiente a una sola CI	Límite de financiamiento privado a obtener
Diputaciones	\$1,645,088	\$26,221	\$1,618,867

Tipo de elección/ Municipio	Tope de gastos de campaña establecido	Financiamiento público correspondiente a una sola CI	Límite de financiamiento privado a obtener
Guadalajara	\$6,723,861	\$106,673	\$6,617,188
Tlaquepaque	\$2,592,915	\$43,385	\$2,549,530
Tonalá	\$1,902,255	\$34,151	\$1,868,104
Zapopan	\$5,702,787	\$88,735	\$5,614,052
Mazamitla	\$86,880	\$943	\$85,937
Puerto Vallarta	\$1,203,798	\$18,241	\$1,185,557

36 Datos extraídos de los Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco: IEPC-ACG-156/2017, disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/transparencia/articulo-14/xiii/2017-2018/P.7%20IEPC-ACG-156-2017.pdf> y IEPC-ACG-157/2017 disponible en: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/transparencia/articulo-14/vii/calendario_%20y_financiamiento_2018%20.pdf (Fecha de consulta: 26 de octubre de 2024).

Tapalpa	\$86,880	\$1,291	\$85,589
Tequila	\$171,288	\$2,903	\$168,385
Cuautla	\$86,880	\$154	\$86,726
Ejutla	\$86,880	\$148	\$86,732
San Cristóbal de la Barranca	\$86,880	\$226	\$86,654
Santa María del Oro	\$86,880	\$179	\$86,701

Fuente: elaboración propia con base en información del IEPC Jalisco³⁷.

Cuadro 4. Proceso electoral 2023-2024

Tipo de elección	Tope de gastos de campaña establecido	Financiamiento público correspondiente a una sola CI	Límite de financiamiento privado a obtener
Gubernatura	\$46,234,321	\$742,416	\$45,491,905
Tipo de elección	Tope de gastos de campaña establecido	Financiamiento público correspondiente a una sola CI	Límite de financiamiento privado a obtener
Diputaciones	\$2,311,716.07	\$37,009	\$2,274,707.07
Tipo de elección/ Municipio	Tope de gastos de campaña establecido	Financiamiento público correspondiente a una sola CI	Límite de financiamiento privado a obtener
Guadalajara	\$8,900,734	\$122,857	\$8,777,877
Tlaquepaque	\$3,646,444	\$60,924	\$3,585,520
Tonalá	\$2,742,922	\$50,531	\$2,692,391
Zapopan	\$8,025,903	\$130,913	\$7,894,990
Mazamitla	\$103,740	\$1,245	\$102,495
Puerto Vallarta	\$1,716,455	\$25,876	\$1,690,579
Tapalpa	\$114,056	\$1,883	\$112,173
Tequila	\$242,791	\$3,932	\$238,859
Cuautla	\$103,740	\$192	\$103,548

37 Datos extraídos de los Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco: IEPC-ACG-85/2020, disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2020-12-29/03-iepc-acg-085-2020yanexo.pdf> y IEPC-ACG-24/2021 disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2021-02-09/03-iepc-acg-024-2021yanexos.pdf> (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2024).

Ejutla	\$103,740	\$175	\$103,565
San Cristóbal de la Barranca	\$103,740	\$259	\$103,481
Santa María del Oro	\$103,740	\$160	\$103,580

Fuente: elaboración propia, con base en información del IEPC Jalisco³⁸.

Del análisis de los cuadros se advierten diversos contrastes que a su vez nos llevan también a ciertas reflexiones; comenzaré por los primeros. Resulta evidente la desproporción de financiamiento público que reciben las candidaturas independientes en relación con las candidaturas de partidos políticos, observamos, por ejemplo, que en la reciente elección de gubernatura, si hipotéticamente hubiera habido una sola persona registrada —porque no hubo candidatura independiente para este cargo—, le hubiera correspondido como financiamiento público la cantidad de \$742,416 pesos, que suena una cantidad cuantiosa, sin embargo, al compararlo con la cantidad establecida como tope gastos de campaña, es decir, lo que se pueden gastar las candidaturas de partidos políticos, en el caso fue de \$46,234,321, equivale únicamente al 1.60%.

En este punto resulta importante destacar que a los partidos políticos se les otorgan recursos económicos suficientes para que alcancen —y hasta superen— los topes de gastos de campaña que se han señalado en los cuadros insertos³⁹ en cada una de las elecciones en las que participan.

Si bien se puede pensar que, en virtud de los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral, el piso se puede emparejar con la permisión del obtener más recursos a cuenta de financiamiento privado, que en el caso sería de \$45,491,905, pero desde la óptica de quien escribe, esto no es así.

Situémonos en ese supuesto, con nuestra vida cotidiana como la conocemos y con la aspiración de acceder a una candidatura independiente a la gubernatura porque no coincidimos con el actuar de los partidos, y el estado nos provee de \$742,416 para hacer campaña en todos los municipios de Jalisco, pero de acuerdo al diseño de las normas y criterios actuales, para competir en una igualdad con los partidos en términos económicos, se puede recabar —o aportar a través de recursos propios— financiamiento privado por 45 millones; ¿Qué haríamos para recaudar ésta cantidad?, esto nos lleva a una reflexión que se abordará más adelante.

38 Datos extraídos de los Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco: IEPC-ACG-44/2023, disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2023-08-08/8iepc-acg-044-2023.pdf> y IEPC-ACG-108/2023 disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2023-12-21/10iepc-acg-108-2023.pdf> (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2024).

39 Los acuerdos de asignación de financiamiento público pueden ser consultados en <https://www.iepcjalisco.org.mx/> (consultado el 27 de octubre de 2024).

Ahora bien, además de la situación hipotética de la gubernatura, quiero traer a la mesa una situación real, una que sí ocurrió en uno de los municipios más disputados de Jalisco: Puerto Vallarta.

En el proceso de electoral de 2017-2018, alcanzaron el registro cuatro candidaturas, aquí es importante recordar nuestro marco teórico consistente en que, la cantidad que corresponde a cada municipio por financiamiento público es fija, es decir, nuestro cuadro hace la comparativa en el supuesto que solo una persona alcanzara el registro a la candidatura independiente; sin embargo, cuando hay más candidaturas, esa bolsa fija se repartirá entre más personas.

En el proceso electoral de referencia se registraron 4 personas, así que el financiamiento que le correspondió a cada una de ellas fue de \$8,285⁴⁰, el 0.81% del límite o tope de gastos de campaña fue de \$1,013,257 es decir, para competir en términos de igualdad económica con una candidatura de partido, debían recaudar como financiamiento privado casi un millón de pesos; \$9996,686, para ser precisa.

También se evidencia que, si bien a las candidaturas independientes se les permite obtener recursos económicos a través del financiamiento privado, la manera en la que este se obtiene, también es diametralmente distinta en relación con los partidos políticos; me explico enseguida.

Los partidos tienen toda una estructura con recursos tanto humanos como materiales y una vasta experiencia para su obtención, sin tocar el capital particular de sus candidatos, lo que contrasta con los candidatos ciudadanos, ya que evidentemente estos no cuentan con los mencionados elementos, contrario a ello, invierten los ahorros de su vida en participar activamente en la vida política de su entidad. Es decir, es más fácil para un partido obtener financiamiento privado, que para una persona candidata independiente.

Finalmente quiero contrastar lo que ocurre en los municipios con menor población del estado, concretamente tomaré como ejemplo a San Cristóbal de la Barranca.

40 Acuerdo IEPC-ACG-115/2018, en <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2018-05-04/p9iepc-acg-115-2018.pdf>, (fecha de consulta: 25 de octubre de 2024).

Cuadro 5. Financiamiento San Cristóbal de la Barranca

San Cristóbal de la Barranca	
Proceso electoral	FPCI
2014-2015	\$160
2017-2018	\$205
2020-2021	\$226
2023-2024	\$259

Fuente elaboración propia con base en información del IEPC Jalisco⁴¹.

FPCI: Financiamiento público que corresponde a una sola candidatura independiente.

Como se advierte del cuadro que antecede, si bien, la cantidad que por concepto de financiamiento público que les corresponde a las candidaturas independientes ha ido en aumento, sigue siendo ridículamente baja, tanto, que dicha cantidad se agota en la mera pretensión de un acto proselitista; son cantidades que no alcanzan ni para mandar a hacer unos volantes de papel para dar a conocer en el municipio sus proyectos y plataforma electoral, a diferencia de los eventos que llevan a cabo las candidaturas de los partidos así como artículos utilitarios que en éstos se distribuyen.

VII. CONCLUSIONES

Lo hasta ahora expuesto nos lleva a concluir que, en términos financieros, para las candidaturas independientes no hay equidad en la contienda en relación con las candidaturas de partidos políticos, lo que, a su vez, hace que las posibilidades reales de acceder a un cargo de elección popular disminuyan.

Si bien, los criterios adoptados por la Sala Superior, en el sentido de que, en el caso de las candidaturas independientes no es aplicable el principio de prevalencia del financiamiento público sobre el privado, y en lugar de ello se permite que sea a través del financiamiento privado que las candidaturas independientes se emparejen en términos económicos, tienen como finalidad fomentar el equilibrio entre las candidaturas independientes y las de los partidos políticos, sin embargo ello es insuficiente para que exista una verdadera equidad en la contienda como lo señalan los principios constitucionales.

Por lo que no podemos finalizar este trabajo sin hacer mención del necesario replanteamiento de la fórmula para la asignación del financiamiento público para las candidaturas independientes, pero también para los partidos políticos, con la finalidad de que, aumenten para los primeros los recursos económicos, en tanto que para los partidos disminuya y ahora sí, en términos reales, tengan un piso parejo a fin de contender en una verdadera situación de igualdad, si no ocurre ¿De

41 Datos recuperados de los acuerdos antes señalados en los cuadros 1-4.

qué otra manera se podrá hacer efectivo el derecho de acceso de la ciudadanía a los cargos públicos cuando no quiere formar parte del sistema de partidos políticos?

VIII. REFERENCIAS

- Dahl, Robert, "Polyarchal Democracy" En Dahl, Robert, Shapiro, Ian y Cheibub, José, *The Democracy Sourcebook*, Londres, The MIT Press, 2003, pp. 48-54.
- FUNDACIÓN KOFI ANNAN e IDEA, *Profundizando la democracia: una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo*, Suiza, Fundación Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Profundizando la democracia: Una estrategia para mejorar la integridad electoral en el mundo, 2012, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/profundizando-la-democracia.pdf>. disponible en: https://www.kofiannanfoundation.org/wp-content/uploads/2017/08/Deepening-Democracy_ESPANOL.pdf (consultado el 29 de octubre de 2024).
- Przeworski, Adam, "How Elections Work", *Why bother with elections*, Polity Press, Cambridge UK, 2018, pp. 13-73.
- Schedler, Andreas, *Measuring the formal independence of electoral governance*, México, CIDE-División de Estudios Políticos, 2004.

Acuerdos del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación ciudadana de Jalisco.

- IEPC-ACG-066/2014**, disponible en: [https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/tope_de_gastos_2014-\(consultado el 25 de octubre de 2024\).](https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/tope_de_gastos_2014-(consultado%20el%2025%20de%20octubre%20de%202024).pdf)
- IEPC-ACG-067/2014**, disponible en: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/financiamiento_2015_1.pdf. (consultado el 25 de octubre de 2024).
- IEPC-ACG-156/2017**, disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/transparencia/articulo-14/xiii/2017-2018/P.7%20IEPC-ACG-156-2017.pdf> (consultado el 25 de octubre de 2024).
- IEPC-ACG-115/2018**, disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2018-05-04/p9iecp-acg-115-2018.pdf> (consultado el 25 de octubre de 2024).
- IEPC-ACG-157/2017**, disponible en: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/transparencia/articulo-14/vii/calendario_%20y_financiamiento_2018%20.pdf (consultado el 25 de octubre de 2024).
- IEPC-ACG-085/2020**, disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2020-12-29/03-iepc-acg-085-2020yanexo.pdf> (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2024).
- IEPC-ACG-024/2021**, disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2021-02-09/03-iepc-acg-024-2021yanexos.pdf>; (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2024).

IEPC-ACG-044/2023, disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2023-08-08/8iepc-acg-044-2023.pdf> (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2024).

IEPC-ACG-108/2023, disponible en: <https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/sesiones-de-consejo/consejo%20general/2023-12-21/10iepc-acg-108-2023.pdf> (Fecha de consulta: 27 de octubre de 2024).

Jurisprudencia y tesis

Jurisprudencia 10/2019, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 16 y 17, disponible en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>, (Fecha de consulta: 3 de noviembre de 2024).

Tesis XXI/2015, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 45, 46 y 47, disponible en: <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2024).

Tesis LIII/2015, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 64 y 65, disponible en: <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (Fecha de consulta: 2 de noviembre de 2024).

Tesis XVII/2019, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 36 y 37, disponible en: <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion> (Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2024).

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/1> (Fecha de consulta 10 de octubre de 2024)

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponible en: <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/4> (Fecha de consulta 10 de octubre de 2024).

Ley General de Partidos Políticos, disponible en: <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/8> (Fecha de consulta 12 de octubre de 2024).

Código Electoral del Estado de Jalisco, disponible en: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/transparencia/articulo-8/II/c/Codigo_Electoral_del_Estado_de_Jalisco.pdf (Fecha de consulta 11 de octubre de 2024).

Constitución Política del Estado de Jalisco, disponible en: <https://www.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/63> (Fecha de consulta 10 de octubre de 2024).

Páginas de internet

Diario Oficial de la Federación, disponible en www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012 (fecha de consulta: 10 octubre de 2024).

Diario Oficial de la Federación, disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 y http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5345952&fecha=23/05/2014 (fecha de consulta: 10 octubre de 2024).

Diccionario Electoral INEP, disponible en www.diccionario.inep.org/C/CANDIDATO-INDEP.html (Fecha de consulta: 23 de noviembre de 2019).

Instituto Nacional Electoral, disponible en: <https://www.ine.mx/actores-politicos/candidatos-independientes/> (Fecha de consulta: 15 de octubre de 2024).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), disponible en https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/jal/territorio/div_municipal.aspx?tema=me&e=14 (Fecha de consulta: el 5 de noviembre 2024).

Sistema de información legislativa, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=253> (Fecha de consulta: 11 de abril de 2019).

Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sentencia SUP-REC-193/2015, Recurrente: Arne Sidney Aus Den Ruthen Haag, Responsable: Sala Regional Del Tribunal Electoral Del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con Sede en el Distrito Federal, disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-0193-2015> (Fecha de consulta: 29 de octubre de 2024).

Sentencia SUP-JDC-222/2018 y acumulados, Actores: Margarita Ester Zavala Gómez Del Campo y otros, Responsable: Consejo General Del Instituto Nacional Electoral, disponible en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0222-2018> (Fecha de consulta: 29 de octubre de 2024).

ANÁLISIS DE LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO 2024

"ANALYSIS OF THE 2024 JUDICIAL REFORM IN MEXICO"

Diego Quintero Martínez¹
Jazmín Pérez Rocha²

SUMARIO: I. Introducción. II. Origen y antecedentes. III. Proceso de Reforma. IV. Efectos. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

Recibido: 15 de septiembre de 2024
Aprobado: 30 de septiembre de 2024
Pp. 73-86

RESUMEN: La Reforma Judicial de 2024 en México surgió debido a problemas históricos de corrupción, falta de transparencia y concentración de poder en el sistema judicial, lo que deterioró la confianza de la sociedad. Aunque fue aprobada tras debates y resistencias en el Congreso y en varias legislaturas estatales, la reforma generó controversias. Los principales efectos incluyen tensiones sociales debido al cuestionamiento de la legitimidad de los jueces, incertidumbre jurídica por la interrupción de procesos judiciales, altos costos por la implementación de elecciones populares, y riesgos políticos por la posible influencia de intereses privados y criminales en la selección de jueces.

PALABRAS CLAVE: Reforma Judicial, Corrupción Judicial, Poder, Justicia, Transparencia, Efectos Sociales, Económicos, Políticos, Judiciales.

ABSTRACT: The 2024 Judicial Reform in Mexico emerged due to historical problems of corruption, lack of transparency, and concentration of power within the judicial system, which **deteriorated** public trust. Although it was approved after debates and resistance in Congress and several state legislatures, the reform provoked controversy. The main effects include social tensions due to questions about the legitimacy of judges, legal uncertainty from the interruption of judicial processes, high costs associated with the implementation of popular elections, and political risks due to the potential influence of private and criminal interests in the selection of judges.

Keywords: Judicial Reform, Judicial Corruption, Power, Justice, Transparency, Social, Economic, Political, Judicial Effects.

¹ Estudiante de octavo semestre de la licenciatura en Derecho en la Universidad Panamericana, con interés en el análisis y la investigación jurídica. Miembro activo del Club de Investigación. Contacto: dquinteromtz01@gmail.com

² Estudiante de la Licenciatura en Derecho en la Universidad Panamericana. Interesada en la investigación y análisis jurídico. Correo electrónico: 0243787@up.edu.mx. jazminperocha@gmail.com

I. INTRODUCCIÓN

La reforma al Poder Judicial en México ha desatado una serie de debates en diversos ámbitos. Desde su anuncio, fue planteada como una solución a los problemas estructurales de este poder del Estado, con la intención de mejorar la eficiencia y transparencia en la administración de justicia. No obstante, sus alcances y métodos han generado preocupación, particularmente en torno a la concentración de poder en el Ejecutivo y la posible erosión de la independencia judicial. Como uno de los tres pilares fundamentales que sostienen el equilibrio democrático en México, la independencia del Poder Judicial es crucial para garantizar que las decisiones jurídicas no estén influenciadas por presiones políticas, económicas o sociales, protegiendo así los derechos de los ciudadanos frente a abusos de poder.

Desde el inicio del mandato del expresidente Andrés Manuel López Obrador, se impulsaron cambios significativos en la estructura del Poder Judicial, particularmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Estos cambios, presentados bajo la premisa de democratizar el acceso a la justicia y combatir la corrupción, incluyen la elección popular de jueces y magistrados y la implementación de mecanismos de mayor transparencia. Sin embargo, también han generado temores sobre la posible politización del sistema judicial y la disminución de su imparcialidad, afectando la percepción pública sobre su capacidad para actuar como contrapeso frente a los otros poderes del Estado.

La Reforma Judicial de 2024 representa un punto de inflexión en la estructura del sistema judicial de México, enfrentando problemas profundamente arraigados como la falta de transparencia y la concentración de poder. Aunque algunos sectores celebran la reforma como un avance hacia una mayor rendición de cuentas, otros la ven como un intento velado de controlar el máximo órgano de justicia del país. Este ensayo analizará los orígenes y antecedentes de la reforma, su proceso legislativo y los efectos que ya ha comenzado a generar en los ámbitos jurídico, social, económico y político, ofreciendo una visión crítica de los logros y desafíos que enfrenta, así como de su impacto en la relación entre el Poder Judicial y los otros poderes del Estado, y en el panorama internacional de México.

II. ORIGEN Y ANTECEDENTES

La necesidad de una reforma judicial en México en el año 2024 se debió a problemas históricos y estructurales que afectaban profundamente al sistema de justicia. Durante años, el Poder Judicial fue percibido como una institución centralizada y opaca, con una independencia limitada frente a los otros poderes del Estado. Esta percepción fue agravada por la corrupción y la ineficiencia en la administración de justicia, lo que debilitaba la confianza de la sociedad en el sistema judicial. La falta de

transparencia en las decisiones de jueces y magistrados, junto con la concentración de poder en un pequeño grupo de jueces, evidenció la necesidad de una reforma que modernizara el sistema y garantizara un acceso más equitativo a la justicia.

Además de los problemas internos, la presión política y social también desempeñó un papel fundamental en el impulso de esta reforma. Los mexicanos exigían mayor transparencia y rendición de cuentas al Estado, especialmente en el ámbito judicial, debido al creciente descontento por la falta de imparcialidad en los procesos y la inconformidad con las resoluciones judiciales. Algunos sectores interpretaron la reforma como un esfuerzo del expresidente Andrés Manuel López Obrador para consolidar su proyecto político, más que una respuesta a problemas estructurales del sistema judicial. Las reformas judiciales anteriores, aunque intentaron fortalecer la independencia del Poder Judicial, no lograron producir los cambios profundos que la sociedad esperaba. Asimismo, los compromisos internacionales como el T-MEC aumentaron la presión sobre México para adoptar un sistema judicial más transparente y libre de corrupción, lo que aumentó la urgencia de la reforma.

Los primeros intentos de reforma judicial en México se remontan a la Constitución de 1824, que buscó establecer un sistema judicial independiente siguiendo el modelo estadounidense. Sin embargo, las influencias coloniales y la falta de experiencia democrática obstaculizaron su implementación. Uno de los avances más significativos fue la introducción del juicio de amparo en 1857, que permitió a los ciudadanos defender sus derechos fundamentales ante abusos de autoridad. A pesar de la implementación del juicio de amparo a nivel federal, la concentración de poder y la corrupción continuaron afectando la eficiencia del sistema judicial. En 1994, el presidente Ernesto Zedillo implementó una reforma crucial que reestructuró la Suprema Corte de Justicia y creó el Consejo de la Judicatura Federal, con el objetivo de mejorar la administración del sistema. Sin embargo, estas reformas no prosperaron por completo debido a la falta de consenso político y la resistencia interna del Poder Judicial.

La reforma judicial de 2024, impulsada por el presidente en aquel entonces Andrés Manuel López Obrador, introdujo la elección popular de jueces y magistrados como una medida clave para democratizar el acceso a la justicia y transparentar la selección de funcionarios. Además, se implementaron reformas destinadas a mejorar la transparencia y la eficiencia del sistema judicial, como la creación del Tribunal de Disciplina Judicial y el Órgano de Administración Judicial, encargados de supervisar y sancionar a los jueces. Estas disposiciones también incluyeron la eliminación de privilegios, como la pensión vitalicia de los ministros, con el fin de modernizar el sistema judicial.

El expresidente López Obrador había manifestado, desde el inicio de su administración, que uno de sus principales objetivos era combatir la corrupción de

manera integral, abarcando tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Judicial, al cual consideraba una pieza clave en la transformación del país. Su gobierno centraba su discurso en la construcción de un sistema más justo, equitativo y transparente, en el que la corrupción, que había penetrado profundamente en diversas instituciones, fuera erradicada. Según su visión, el Poder Judicial había dejado de cumplir con su función de ser un garante de los derechos ciudadanos, transformándose en un instrumento que perpetuaba la impunidad, donde los intereses de grupos privilegiados prevalecían, creando una gran distancia entre la justicia y la sociedad.

López Obrador veía la estructura y funcionamiento del Poder Judicial, especialmente en su cúpula, como un espacio controlado por élites políticas y económicas, lo que impedía que las decisiones judiciales estuvieran alineadas con los principios de justicia social que su administración promovía. Para el expresidente, era fundamental que las reformas incluyeran cambios estructurales profundos que permitieran depurar el sistema y restaurar la confianza de la ciudadanía en las instituciones judiciales.

El análisis del Poder Judicial fue el motor que impulsó la idea de democratizar el acceso a la justicia, buscando acercar el sistema judicial a la población. Con esta medida, López Obrador pretendía que la justicia dejara de ser una herramienta controlada por sectores privilegiados y que los jueces fueran responsables ante la ciudadanía, lo que fortalecería su legitimidad y transparencia.

III. PROCESO DE REFORMA

El proceso de iniciativa de ley en México sigue una serie de pasos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³. La iniciativa puede ser presentada por el Presidente de la República, los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, las legislaturas estatales o los ciudadanos con un número específico de firmas según el artículo 71 de la CPEUM. Una vez presentada, la propuesta se discute y aprueba en ambas cámaras del Congreso, es decir, Cámara de Diputados y Senadores, donde se requiere una mayoría calificada, es decir, el voto de las dos terceras partes (2/3) de los presentes en la sesión. Posteriormente, la reforma debe ser ratificada por la mayoría de las legislaturas estatales, al menos 17 de los 32 estados de la República Mexicana. Finalmente, se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para dar a conocer los detalles de la reforma y qué artículos sufrieron una modificación o, en su caso, si se añadió alguno.

Presentación de la Iniciativa

La Reforma Judicial de 2024 fue presentada por el presidente en aquel entonces Andrés Manuel López Obrador el 5 de febrero de 2024, con el objetivo principal

3 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Art. 135. *Diario Oficial de la Federación*. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

de combatir la corrupción y democratizar el acceso a la justicia en México. En su discurso, López Obrador mencionó: “¿Qué no es el pueblo el soberano, el que manda? ¿Por qué se elige al presidente de la República -ahora presidenta-, y no se va a poder elegir a los jueces, magistrados?”⁴. De esta manera justificó que uno de los poderes no tenía cercanía al pueblo y que se tenía que dejar de lado el antiguo proceso de elección de jueces, para que ahora cada uno de los ciudadanos tenga el derecho de votar por un juez y de esta manera la corrupción que venía mermando al poder judicial terminaría. Su propuesta incluía la elección popular de jueces y magistrados, la creación de nuevos organismos de supervisión judicial y la eliminación de ciertos privilegios de la judicatura, como la pensión vitalicia. Esta propuesta generó un fuerte debate, pues algunas personas temían que la elección popular comprometería la independencia del poder judicial y que el acceso a la justicia fuera un medio politizado.

La Consejería Jurídica es quien realiza la redacción y validación de la Reforma Judicial antes de su presentación al Congreso de la Unión. Este órgano, encargado de asesorar al presidente en asuntos jurídicos, fue el responsable de garantizar que la reforma estuviera alineada con los principios constitucionales y legales vigentes, asegurándose de evitar posibles inconstitucionalidades o contradicciones legales. La Consejería trabajó en estrecha colaboración con la Secretaría de Gobernación y el partido Morena para asegurar que la reforma cumpliera con los objetivos políticos del gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Aprobación en el Congreso de la Unión

En el Congreso se realizaron cambios significativos a la propuesta original. Entre los más relevantes estuvo la reducción del número de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de 11 a 9, la inclusión de la elección popular de jueces y magistrados, además de la eliminación del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y su reemplazo por el Tribunal de Disciplina Judicial y el Órgano de Administración Judicial, encargados de supervisar y sancionar a los jueces para garantizar la transparencia y combatir la corrupción.

Se implementaron límites en los mandatos de los jueces, así como un sistema de rotación en la presidencia de la SCJN cada dos años, determinado por los votos obtenidos en las elecciones populares. Estas modificaciones generaron un amplio debate en el Senado, donde algunos sectores de la oposición expresaron su preocupación por las implicaciones políticas de estos cambios.

Tras su presentación, la iniciativa fue discutida en ambas cámaras del Congreso. La Cámara de Diputados aprobó la reforma el 10 de septiembre de 2024, seguida por el

4 Baena, M. (23 de agosto de 2024). *AMLO vuelve a defender su reforma al Poder Judicial: “Que los jueces sepan que representan al pueblo”*. Infobae. <https://www.infobae.com/mexico/2024/08/23/amlo-vuelve-a-defender-su-reforma-al-poder-judicial-que-los-jueces-sepan-que-representan-al-pueblo/>

Senado al día siguiente, el 11 de septiembre. Sin embargo, existieron controversias en la votación, como la ausencia del Senador Miguel Ángel Yunes Márquez, del Partido Acción Nacional, por motivos médicos, quien finalmente votó a favor de la reforma⁵. Aunque hubo votos en contra de la reforma e incluso manifestaciones en su contra, Morena y sus aliados lograron la mayoría calificada para que siguiera el proceso de reforma.

Aprobación en las Legislaturas Estatales

La reforma fue enviada a las legislaturas estatales para su ratificación y fue aprobada rápidamente por al menos 17 estados, cumpliendo con el requisito previsto en la Constitución para su aprobación. Sin embargo, de igual manera siguió mostrando resistencia como es el caso de algunos estados, como Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco y Querétaro, que mostraron una firme oposición, reflejo de que en estos estados la gubernatura no pertenece al partido Morena a sus aliados y demostraron su compromiso y servicio al pueblo de México.

Publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF)

Cumplidos los requisitos de aprobación en el Congreso y ratificación por las legislaturas estatales, la reforma fue promulgada y publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de septiembre de 2024, momento en el cual entró en vigor. A pesar de haberse completado el proceso legislativo, la reforma siguió siendo motivo de inconformidad, principalmente por parte de trabajadores del Poder Judicial, que hasta ese momento continuaban en huelga, buscando que se desechara la propuesta de reforma e intentando que no se lograra la mayoría calificada.

IV. EFECTOS

Los efectos de la Reforma Judicial no se limitan solo al ámbito jurídico, sino que también han ocasionado un impacto económico, político y social en México. Estos cambios han generado tanto reacciones favorables como desfavorables, aunque han sido las críticas las que más se han destacado. A continuación, se presentarán las principales consecuencias de esta reforma, analizando cada uno de estos aspectos.

EFFECTOS SOCIALES

El anuncio de la reforma trajo consigo un incremento en las tensiones entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, lo que ha derivado en un clima de incertidumbre jurídica y en movilizaciones ciudadanas que buscan defender la independencia del sistema

⁵ Castillo Jiménez, E. (10 de septiembre de 2024). El senador Miguel Ángel Yunes pide licencia en la víspera del debate de la reforma judicial. El País. <https://elpais.com/mexico/2024-09-10/el-senador-miguel-angel-yunes-pide-licencia-en-la-vispera-del-debate-de-la-reforma-judicial.html>

judicial. Diversos sectores sociales se han pronunciado ante la inminente reforma, destacando múltiples argumentos, que serán abordados en este trabajo:

Argumento 1.- Sobre la legitimidad de las personas juzgadoras no depende exclusiva ni principalmente del método de designación.

El reconocimiento social de la autoridad de los jueces, es decir, su legitimidad, no radica sólo en cómo son designados, sino en la calidad de su desempeño, preparación y la solidez de sus decisiones una vez en el cargo. “La legitimidad es la aceptación y reconocimiento de la autoridad o poder de una institución como válido y justo por parte de la sociedad”, tal como lo define el investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México, Francisco Zapata, en su obra *Legitimidad y legitimación en el sistema político mexicano* (2006). Así, la verdadera legitimidad se construye a través del ejercicio efectivo de sus funciones y sus capacidades para impartir justicia, más allá de la forma en que llegaron al puesto.

Es importante destacar que la elección popular de jueces no garantiza la calidad de su desempeño ni la solidez de sus decisiones. La eliminación de concursos de oposición y la posible falta de formación adecuada podría llevar a un desempeño deficiente, comprometiendo la credibilidad institucional que la reforma busca fortalecer. La justicia efectiva depende de jueces que sean tanto legítimos como capaces; uno sin el otro pone en riesgo la confianza pública y la eficacia judicial.

Argumento 2.- La carrera judicial garantiza que la selección de personas juzgadoras se base en el mérito, en procesos objetivos y en estándares rigurosos de calidad y, las escuelas e institutos judiciales para formar a todas las personas electas.

La carrera judicial es el sistema encargado del ingreso, formación, evaluación y separación del personal del Poder Judicial. Este sistema cuenta con concursos de oposición los cuales se llevan a cabo en tres etapas 1) aplicación de cuestionarios, 2) admisión de los mejores promedios para el curso de formación de personas juzgadoras, 3) evaluación que realizarán a un jurado mediante exámenes orales, resolución de casos prácticos, audiencias simuladas o cualquier otro medio de evaluación que prevea la Escuela Federal de Formación Judicial (EFFJ). Así como los institutos de capacitación judicial en las 32 entidades federativas, programas académicos, evaluaciones y destaca los perfiles idóneos para desempeñar los distintos cargos, con base en el mérito y mediante procesos rigurosos, transparentes y objetivos. Por ello, resulta esencial el papel de la formación a través de escuelas judiciales, pues es el espacio ideal para contribuir en la profesionalización de funcionarios judiciales. Asimismo, se encarga del fortalecimiento de conocimientos, habilidades y competencias, de las mismas materias de derecho de las específicas para la función jurisdiccional, gestión administrativa y judicial.

No obstante, los requisitos previstos por la reforma resultan insuficientes para asegurar los conocimientos y competencias necesarias para quienes resulten electos. La Ley de Carrera Judicial del PJF, publicada en 2021, planteó nuevas reglas, consistentes con un esquema meritocrático y de igualdad de oportunidades, para que las personas sean elegidas por sus conocimientos, competencias y capacidades, y no mediante criterios subjetivos de selección. Si bien no hubo mayor modificación en cuanto a los requisitos para ocupar los puestos de magistrados y jueces, se establecieron concursos y cursos obligatorios para ingresar y ascender en todos los distintos escalafones de la carrera judicial. Sin embargo, se respira un aire de incertidumbre entre la población sobre los procesos de actualización y competencia de los futuros funcionarios de México, ya que la sustitución inmediata de más de 7000 personas juzgadoras federales y locales⁶, plantea un riesgo relacionado a su formación y capacitación, lo que podría derivar en un importante rezago en la impartición de justicia, así como en sentencias deficientes. Si bien en México contamos con la EFFJ y los institutos estatales, lo cierto es que estos centros no son suficientes para capacitar, al mismo tiempo, a la totalidad de personas que podrían ingresar a cargos jurisdiccionales.

Otro punto que se ignora acerca de la sustitución inmediata de todas las personas juzgadoras elimina un elemento esencial en la formación del personal jurisdiccional: la socialización y el aprendizaje a partir de experiencias de otras personas y de sus casos. Como en cualquier rama, es fundamental compartir experiencias y aprender a través de la práctica conocimientos que la socialización, en este caso “judicial”, es crucial ya que las virtudes judiciales se adquieren a través de la imitación y el hábito, entonces, una parte central de una educación orientada al desarrollo de virtudes debe consistir en la interacción humana y el estudio de casos decididos por jueces ejemplares y experimentados. Por ello, la sustitución de todas las personas juzgadoras en un mismo momento es una propuesta que tornaría muy complicado continuar con ese tipo de aprendizaje.

EFFECTOS JURÍDICOS

Argumento 1.- La elección popular afectará el acceso a la justicia y la seguridad jurídica de las personas involucradas en procesos judiciales activos

La iniciativa propone que todas las personas juzgadoras del Poder Judicial de la Federación concluirán su encargo el día en que tomen protesta las personas elegidas a través del proceso electoral extraordinario; así lo establecen los artículos transitorios segundo y séptimo. Asimismo, indica, en los artículos 116 inciso III, y 122 A inciso IV, que la implementación de la reforma en el ámbito local se realizará conforme a las mismas bases que el Poder Judicial de la Federación.

6 Cervantes, J. (2024). *Reforma judicial genera inestabilidad laboral para trabajadores del Poder Judicial*. <https://animalpolitico.com/politica/reforma-juicio-tr-inest-mano-de-obra>

El abrupto cambio de toda la judicatura federal interrumpirá inmediatamente todos los procesos activos en el país, ya que estas necesitarán tiempo para conocer los detalles de los casos que ya se encuentran en trámite y desarrollar capacidades técnicas para la adecuada gestión del juzgado, lo cual probablemente implica la pérdida de pruebas relevantes y afectará de forma irreparable los derechos de las víctimas e imputados en materia penal. De un día a otro habrá nuevos juzgadores que deberán concluir audiencias sin experiencia previa, e interactuar con abogados expertos e ineptos. Es por ello que la iniciativa hará imposible cumplir con los principios fundamentales y, al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el cambio de un juez dentro de una misma etapa procesal conlleva la reposición del procedimiento. Por ello, la sustitución de juzgadores puede derivar en un reinicio de los procedimientos vigentes y consecuentemente en un retraso severo en su conclusión.

Cabe destacar que cada una de las más de 1,500 personas juzgadoras federales resuelven, en promedio, 19 casos semanales. Es muy probable que la falta de competencias técnicas de las nuevas personas juzgadoras y la necesidad de capacitarse implique retrasos en la solución de los casos que ya se encuentran en trámite (cerca de 1'500,000 de litigios federales en el país). Al respecto, aunque la reforma plantee la obligación de resolver los asuntos en un máximo de seis meses, cumplirla sería inviable si la judicatura carece de conocimientos suficientes para hacerlo, lo que llevaría a un importante rezago en la impartición de justicia o a la necesidad de que el nuevo Tribunal de Disciplina Judicial sancione a los juzgadores electos por su falta de experiencia.

La cuestión se agrava si se toma en consideración la importancia del conocimiento para interpretar y aplicar las normas internas e internacionales, en razón de derechos humanos contenidas en tratados, jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros instrumentos vinculantes. Sin mencionar, los alcances externos que han resonado en varios de los socios comerciales de México, principalmente en el actual Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) que ha generado incertidumbre y preocupaciones sobre las futuras negociaciones de esté. A lo que señaló Valeria Moy, directora general del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO): "Nos vamos a volver un país más riesgos y menos atractivo... no vamos a ver nuevas inversiones"⁷.

Argumento 2.- La elección conlleva a la destitución injustificada de jueces federales y estatales.

La separación del cargo en un solo momento a toda la judicatura federal sin basarse en razones justificadas e individualizadas, vulnera flagrantemente el estándar fijado

7 García, R. (2024). *Reforma judicial complica revisión del T-MEC en 2026: exnegociador*. mi <https://www.eleconomis.com.mx/empre/Reforma-ju-completo-Rdo-del-T-MEC-e-2026-exnegociado-20240910-0171.html>

por la Corte Internacional de Derechos Humanos (Corte CIH) ya que este tribunal internacional ha insistido en que la destitución a personas juzgadoras debe basarse en los supuestos permitidos para ello, como puede ser haber cumplido el plazo para ejercer el cargo o periodo de función, cumplir la edad de jubilación, haberse cometido faltas disciplinarias graves o que fue incompetente al realizar su función⁸. Además, que la estabilidad laboral es uno de los principios rectores que está consagrado en nuestra Constitución, por ello, conlleva la garantía de audiencia, en la que el trabajador pueda recurrir la decisión ante las autoridades correspondientes.

Por lo anterior, es probable que las destituciones arbitrarias deriven en acciones legales de los trabajadores afectados. Se pronostica que alrededor de siete mil personas en el cual 1,580 a nivel federal y 5,000 a nivel estatal, en ambos (magistrados y jueces). Podría llevar, en primer lugar, a un escenario de alta presión para el sistema de justicia, en primer lugar, por todas aquellas personas que presenten acciones legales, de las cuales muchos de esos casos se presenten ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, lo que podría derivar en sentencias condenatorias contra el Estado mexicano. En segundo término, también se plantea una complicada situación económica para el otorgamiento de las pensiones o indemnizaciones correspondientes por la afectación a sus garantías de inamovilidad en el cargo y sus derechos laborales adquiridos, lo que representa una operación financiera para el pago inmediato –al que tienen derecho– de sus seguros de separación y otras prestaciones derivadas de la violación de derechos laborales.

EFFECTOS ECONÓMICOS

Argumento 1.- Altos e innecesarios costos derivados del proceso de elección popular de la judicatura federal y estatal

La elección vía voto popular de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de circuito, jueces de distrito, magistrados locales, jueces locales, magistrados del Tribunal de Disciplina Judicial y magistrados del Tribunal Electoral, de acuerdo con la organización civil Laboratorio Electoral, “el presupuesto electoral para 2024 es de \$60,451,351.94”⁹. En este proceso electoral de 2024 se disputaron poco más de 19,000 puestos de elección popular. En el caso de la elección de la judicatura nacional, se tendría que elegir alrededor de 7,000 cargos de un universo de más de 40,000 candidatos. El costo del proceso sería de alrededor de la mitad del costo de las elecciones federales. Se trata de una afectación presupuestaria innecesaria, en tanto existen mecanismos más efectivos, objetivos y razonables para la selección de personas juzgadoras, que garanticen su independencia e

8 Corte IDH, Caso Quintana Coello y otros vs. Ecuador (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 23 de agosto de 2013, Serie C No. 266.

9 Laboratorio Electoral. (2024). *Elecciones México 2024: El costo de la elección*. https://labor.mx/leer/III_Elecciones_Mexico_2024__El_c%C2%A

imparcialidad y permitan destinar estos recursos a acciones de mejora sustantiva de la función judicial u otras áreas estratégicas del Estado.

EFFECTOS POLÍTICOS

Argumento 1.- La probable cercanía de las personas candidatas a autoridades políticas, partidos políticos, asociaciones criminales.

La carrera judicial y la inamovilidad judicial propicia que los integrantes de los poderes judiciales no requieran estar vinculados a asociaciones, partidos o autoridades políticas para asegurar oportunidades laborales o de desarrollo profesional. Su promoción en la carrera judicial depende, principalmente, de su capacidad para aprobar exámenes y cursos.

El sistema propuesto, somete a los candidatos a tener cierto grado de vinculación partidista o política para ser postulado. Esto afecta perjudicialmente los perfiles de los candidatos y al personal judicial de apoyo (secretarios, actuarios y oficiales judiciales, entre otros) no sea evaluados por las nuevas personas juzgadoras conforme a la calidad de su trabajo, sino conforme a su afinidad ideológica y utilidad para conseguir objetivos personales o de grupos, con base a criterios políticos. Además, esto será un impedimento significativo para aquellos perfiles de abogados competentes y virtuosos, pero que carezcan de habilidades políticas que les permitan acceder a las postulaciones.

Argumento 2.- El proceso de selección de candidatos para la elección y reelección compromete su imparcialidad durante el desempeño de su cargo.

La reforma propone que los magistrados y jueces duren en el cargo nueve años y puedan ser reelectos “cada” que concluyan su periodo, sin mayores detalles sobre las reglas para su reelección y así como el número posible de reelecciones, también es omisa, si para la reelección es en automático o si deben ser postulados por las autoridades facultadas, nuevamente, para optar por la reelección. Esta propuesta se encuentra en el artículo 96. Al respecto, como se ha insistido, la estabilidad en el cargo judicial posibilita que los juzgadores puedan tomar decisiones correctas y apegadas a derecho, aunque puedan resultar impopulares o contrarias a intereses de grupos políticos y sociales.

Así también, se ignora el estado de vulnerabilidad que se coloca a los candidatos a desempeñar los cargos frente a la violencia política y/o del crimen organizado. Al ser posibles víctimas de agresiones, como amenazas, intimidaciones, hostigamiento e incluso homicidio. La evidencia empírica en México asociada a la violencia durante las campañas políticas ha escalado por la presencia de organizaciones criminales durante los periodos electorales de 2018, 2021 y 2024, en los cuales se registraron

como los más violentos del país. Según los monitoreos de violencia política criminal “Votar entre Balas”¹⁰, durante ese periodo fueron asesinados 73 candidatos en total y 875 funcionarios y familiares sufrieron ataques directos.

El fenómeno de violencia e inseguridad ha influido en la participación electoral de los mexicanos. Por ejemplo, en el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco, la participación electoral bajó de 54% a 21% porque el regidor sufrió un ataque por el crimen organizado en 2018. Otro caso fue en Apaseo el Grande, Guanajuato, que tuvo una caída de 50% a 39% de participación electoral por el homicidio del candidato a regidor y dos militantes del partido en 2021¹¹.

La violencia que ha generado el crimen organizado ha permeado en las candidaturas de los partidos políticos, pues los candidatos han preferido dejar de hacer campañas por su seguridad y la de sus familiares. No hay razones para suponer que los candidatos a cargos judiciales estarían exentos de esas dinámicas.

Argumento 3.- La elección popular representa riesgos en término de posibles influencias indebidas de intereses privados y crimen organizado.

La elección por voto popular de las personas encargadas de la impartición de justicia genera un riesgo de cooptación de órganos jurisdiccionales por intereses privados, como grupos empresariales o, incluso, por organizaciones criminales. Aunque la iniciativa prevé mecanismos de control para evitar la infiltración e influencia de otros actores en los procesos electorales, la experiencia mexicana muestra que este tipo de mecanismos resultan ineficaces

La reforma establece como encargado de organizar y vigilar el proceso de elección al Instituto Nacional de Elecciones y Consultas; sin embargo, es muy difícil asegurar que las personas candidatas y partidos políticos no realicen actos de proselitismo o reciban financiamiento ilegal, sobre todo en entornos locales controlados en buena medida por organizaciones del crimen organizado.

V. CONCLUSIONES

La Reforma Judicial de 2024 en México representa un intento de transformar profundamente el sistema de justicia, con el objetivo de democratizar su acceso y combatir la corrupción que durante décadas había afectado su funcionamiento. Se destaca la introducción de la elección popular de jueces y magistrados, así como la creación de organismos como el Tribunal de Disciplina Judicial, destinados

10 Data Cívica, “Periodo electoral 2023-2024 cerró con 34 asesinatos y otras 95 agresiones a candidaturas”, 10 de junio 2024. Disponible en: «Comunicado: Periodo electoral 2023-2024 cerró con 34 asesinatos y otras 95 agresiones a candidaturas (datacivica.org)».

11 “Por cada agresión a candidatos baja 1.3% la asistencia a votar, revela Votar Entre Balas”, 16 de febrero 2024. Disponible en: «https://media.datacivica.org/pdf/Comunicado_Por_cada_agresi%C3%B3n_a_candidatos_baja_1.3_por ciento_la_asistencia_a_votar_VotarEntreBalas.pdf»

a garantizar la transparencia en la administración de justicia. Sin embargo, esta reforma ha sido protagonista de críticas e inconformidades del pueblo mexicano, debido a innumerables deficiencias que se han hecho ver a la luz.

En el aspecto jurídico, uno de los desafíos más grandes ha sido la destitución masiva de jueces sin una transición adecuada, lo que ha generado incertidumbre sobre la continuidad de los casos judiciales y la capacidad de los nuevos jueces para impartir justicia con la eficiencia y competencia necesarias. Socialmente, las tensiones entre el Poder Judicial y el Ejecutivo han desencadenado movilizaciones y huelgas, reflejando una falta de consenso en torno a los cambios introducidos. En términos económicos, los altos costos asociados a la elección popular de la judicatura también han sido un punto de crítica, especialmente cuando existían mecanismos más eficientes para seleccionar a los jueces.

Políticamente, la reforma ha debilitado la independencia del Poder Judicial al someter a los jueces a la elección popular, lo que los expone a presiones partidistas y a la influencia de actores externos, como el crimen organizado. Esta situación plantea serias dudas sobre la capacidad del sistema para mantener su imparcialidad y proteger los derechos de los ciudadanos.

La reforma ha generado tanto oportunidades como amenazas para el sistema judicial mexicano. Por un lado, ofrece una vía hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas; por otro, la politización de la justicia y la falta de preparación de los nuevos jueces podrían afectar gravemente la eficacia y legitimidad del sistema. Aunque la intención de la reforma es facilitar el acceso de la justicia, la realidad es que la falta de preparación adecuada de los jueces podría dificultar la eficiencia de los tribunales. Para asegurar que la justicia sea accesible, transparente y efectiva, será necesario implementar medidas adicionales que fortalezcan la formación de jueces y aseguren su independencia de influencias externas.

Finalmente, el impacto de esta reforma no se limita a lo interno, sino que también repercute en las relaciones internacionales de México, especialmente con tratados como el T-MEC, donde la transparencia y la integridad del sistema judicial son requisitos clave para atraer inversión y fomentar el crecimiento económico. Si bien la reforma plantea un cambio profundo en el sistema judicial mexicano, los retos que enfrenta son enormes, y su éxito dependerá de la capacidad del Estado para adaptarse, corregir sus fallos y promover un marco judicial verdaderamente independiente y eficiente.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Cervantes, J. (2024). Reforma judicial genera inestabilidad laboral para trabajadores del Poder Judicial. *Animal Político*. <https://animalpolitico.com/politica/reforma-juicio-tr-inest-mano-de-obra>
- Córdova, X. (2024, septiembre). ¿Qué dice la reforma judicial y qué sigue tras su aprobación en el Senado? *NODAL*. <https://www.nodal.am/2024/09/que-dice-la-reforma-judicial-y-que-sigue-tras-su-aprobacion-en-el-senado-por-alejandro-i-lopez/>
- Corona, S. (2024, septiembre 16). López Obrador promulga la reforma al Poder Judicial que somete al voto popular la elección de los jueces en México. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2024-09-16/lopez-obrador-promulga-la-reforma-al-poder-judicial-que-somete-al-voto-popular-la-eleccion-de-los-jueces-en-mexico.html>
- Corte IDH, Caso Quintana Coello y otros vs. Ecuador (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 23 de agosto de 2013, Serie C No. 266.
- Data Cívica. (2024, junio 10). Periodo electoral 2023-2024 cerró con 34 asesinatos y otras 95 agresiones a candidaturas. *Data Cívica*. Disponible en: <https://datacivica.org>
- Gobierno de México. (n.d.). ¿Qué hacemos? *Gobierno de México*. <https://www.gob.mx/cjef/que-hacemos>
- García, R. (2024). Reforma judicial complica revisión del T-MEC en 2026: exnegociador. *El Economista*. <https://www.eleconomis.com.mx/empre/Reforma-ju-completo-Rdo-del-T-MEC-e-2026-exnegociado-20240910-0171.html>
- Laboratorio Electoral. (2024). Elecciones México 2024: El costo de la elección. *Laboratorio Electoral*. https://labor.mx/leer/III_Elecciones_Mexico_2024_El_c%C2%A
- López, A. I. (2024, septiembre). ¿Qué dice la reforma judicial y qué sigue tras su aprobación en el Senado? *NODAL*. <https://www.nodal.am/2024/09/que-dice-la-reforma-judicial-y-que-sigue-tras-su-aprobacion-en-el-senado-por-alejandro-i-lopez/>
- Marín Hernández, G. E. (2021). Las reformas constitucionales al Poder Judicial de la Federación de 2011 y las leyes secundarias pendientes. *Quorum, revista de investigación jurídica y colaboración académica*. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/quorum/article/download/41824/38572>
- “Por cada agresión a candidatos baja 1.3% la asistencia a votar, revela Votar Entre Balas” (2024, febrero 16). Disponible en: https://media.datacivica.org/pdf/Comunicado_Por_cada_agresi%C3%B3n_a_candidatos_baja_1.3_porcentaje_la_asistencia_a_votar_VotarEntreBalas.pdf

EL FUTURO DEL VOTO: TECNOLOGÍA BLOCKCHAIN EN PROCESOS ELECTORALES

"THE FUTURE OF VOTING: BLOCKCHAIN TECHNOLOGY IN ELECTORAL PROCESSES"

Bianka Aryesha Llamas Covarrubias ¹

SUMARIO: I. Introducción. II. Aspectos básicos del *Blockchain*. III. Concepto y generalidades. IV. Tipos de *Blockchain*. V. *Blockchain* y el voto. VI. Auditorías. VI. Conclusiones. VIII Bibliografía.

Recibido:17 de julio 2024

Aprobado:03 de agosto de 2024

Pp. 87-111

RESÚMEN: El presente trabajo de investigación analiza cómo la tecnología blockchain puede aplicarse a los sistemas de votación electoral en México, para mejorar la transparencia, seguridad y confianza en los procesos electorales. Expone los tipos de blockchain (pública, privada, híbrida), detalla sus beneficios y limitaciones, y aborda temas como identidad digital y ciudadanía, así como los desafíos técnicos y de seguridad que esta tecnología presenta.

Se estudió el potencial de la tecnología blockchain como una nueva opción para las elecciones políticas, tal vez no implementando de manera absoluta por la limitaciones que se presentan actualmente en la realidad social de nuestro país, tales como la falta de acceso a internet en algunas regiones, o la desconfianza hacia los medios tecnológicos que tienen ciertas generaciones de edad avanzada, no obstante, en aras de ir migrando a sistemas prácticos y modernos se

ABSTRACT: This research work analyzes how blockchain technology can be applied to electoral voting systems in Mexico, to improve transparency, security and trust in electoral processes. It exposes the types of blockchain (public, private, hybrid), details its benefits and limitations, and addresses topics such as digital identity and citizenship, as well as the technical and security challenges that this technology presents.

The potential of blockchain technology was studied as a new option for political elections, perhaps not implemented absolutely due to the limitations that currently exist in the social reality of our country, such as the lack of internet access in some regions, or the distrust towards technological means that certain older generations have, however, in order to migrate to practical and modern systems, the use of this technology is considered, since the voting system through digital means is present in the election systems in some countries such as Estonia or the

¹ Doctora en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado. Maestra en Derecho Constitucional por la Universidad de Guadalajara. Maestra en Derecho Electoral por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral. Licenciada en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Profesora de la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara.

plantea el uso de esta tecnología, ya que el sistema de votación por medios digitales es el presente en los sistemas de elección en algunos países como Estonia o los Estados Unidos de América, y podría ser el futuro en los Estados Unidos Mexicanos.

PALABRAS CLAVE: Derecho electoral, tecnología blockchain, procesos electorales, elecciones en México, democracia.

United States of America, and it could be the future in the United Mexican States.

KEYWORDS: Electoral law, blockchain technology, electoral processes, elections in Mexico, democracy.

I. INTRODUCCIÓN

El problema que se plantea en la presente investigación es la falta de legitimidad en el sistema de elecciones políticas en México. La legitimidad de un sistema electoral depende en gran medida, de la confianza que los ciudadanos depositan en este. En nuestro país como seguramente en otros también, la historia de fraudes electorales y manipulación de resultados han generado un clima de desconfianza hacia las instituciones electorales. No obstante, los avances en la regulación legislativa y en la implementación de tecnologías como el voto electrónico, persisten dudas sobre la seguridad y la transparencia de los procesos.

Las principales preguntas de investigación que sirvieron de guía para el desarrollo de esta investigación fueron tres:

1. ¿Cómo puede la tecnología blockchain mejorar la transparencia y la seguridad en los procesos electorales en México?
2. ¿Cuáles son los principales beneficios que se presentan en la implementación de blockchain en el sistema electoral mexicano?
3. ¿Cuáles son los principales desafíos legales y técnicos que se presentan en la implementación de blockchain en el sistema electoral mexicano?

La metodología implementada fue el método cualitativo con la revisión de literatura revisando artículos académicos, libros y documentos legales relacionados con blockchain y procesos electorales con la finalidad de establecer un marco teórico sólido y comprender las tendencias actuales en la aplicación de esta tecnología. Así como el método deductivo, a partir del razonamiento que va de lo general a lo particular, o de lo abstracto a lo concreto, ya que primero se establece de manera general qué es la tecnología blockchain, sus características y usos, para

posteriormente aterrizarlo de manera concreta, al sistema de elecciones políticas de México.

La idea de digitalizar las elecciones comenzó para una servidora, en el contexto de la digitalización acelerada por la pandemia de *COVID-19*, que se vivió hace algunos años, donde era de alto riesgo tener contacto de persona a persona y de persona a superficies donde pudo haber estado el virus mencionado provocando contagios algunas veces mortales. De esa manera, se propone la tecnología blockchain como una solución segura, transparente y confiable -tanto para la obtención de resultados como para evitar contacto físico de material electoral- para las elecciones en los siguientes procesos electorales. Se explica cómo blockchain, al ser una tecnología descentralizada e inmutable, puede resolver problemas tradicionales de seguridad y transparencia en la votación.

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

Desde una óptica del sector privado, diversas corporaciones emplearon medidas operacionales y administrativas para implementar una infraestructura tecnológica fiable para continuar con su funcionamiento en cadenas de suministro, productos y métodos de pago. Por otra parte, desde el sector público, diversas entidades fortalecieron las medidas de gobierno electrónico para consolidar todas sus tareas en un ámbito 100% digital, por ejemplo, trámites electrónicos, pago de impuestos y múltiples obligaciones legítimas con la autoridad pública. Así, uno de los mayores aprendizajes que dejó la pandemia, es que, si los sectores no se modernizan y actualizan sus procesos en armonía con las TIC, las encrucijadas del día a día harán que las entidades tengan que decidir entre evolucionar o morir.

No obstante, la necesidad de una total digitalización, aún existe una resistencia en numerosas materias, verbigracia, en asuntos de democracia y principalmente por el sufragio efectivo. Para ser específicos, las últimas elecciones realizadas en toda la República Mexicana durante el lapso de los años 2018, 2021 y 2024 fueron presenciales y con el empleo de instrumentos tradicionales de boleta física, es importante mencionar que en las del 2024, sí se implementó en algunos municipios

de Jalisco el voto electrónico, sin embargo, fueron pocos y aún falta mucho por avanzar. Pero ¿Por qué no digitalizar o automatizar cada vez más las elecciones políticas en México? Se podría objetar que la tecnología no es de fiar, manipulable o incluso insegura y quienes refutan esta idea podrían ser considerados temerarios, pues a causa de la memoria política que ha soportado la nación mexicana, se carga en el espíritu electoral un recelo hacia la tecnología.

En contraste con lo anterior, si bien las reglas sociales y legales no han podido enfrentar y abatir este recelo al determinismo tecnológico, por su parte las reglas codificadas o, mejor dicho, las reglas tecnológicas han permitido resolver estos problemas gracias al surgimiento de la innovación conocida como *Blockchain*. Evidentemente la tecnología *Blockchain* se vincula con el concepto de criptomonedas y Bitcoin, pero su diligencia ha permitido adaptarla en diversos sectores, por ejemplo, en el voto. De hecho, en diversos encuadres dogmáticos *Blockchain* ha sido dividida pedagógicamente en múltiples generaciones; *Blockchain* 1.0 la Moneda, 2.0 los Contratos Inteligentes y 3.0 las aplicaciones de justicia más allá de la moneda, la economía y los mercados².

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

II. ASPECTOS BÁSICOS DEL BLOCKCHAIN

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

En términos históricos, esta tecnología emergió gracias a la entidad anónima denominada Satoshi Nakamoto desde el año 2008, con el paper titulado "*Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*", en español, Bitcoin: un sistema de dinero

2 Swan, Melanie, 2015, *Blockchain: Blueprint for a New Economy*, Estados Unidos de América, O'Reilly Media, Inc.

en efectivo electrónico peer-to-peer. Este documento dio origen a la red Bitcoin y en el año 2009 el *software* fue liberado al público en general. Cabe destacar que se menciona a Nakamoto como una entidad anónima, porque actualmente no se reconoce oficialmente a este autor³.

Por añadidura, algunos países como El Salvador han reconocido a *Bitcoin* como moneda de curso legal⁴, y así sucesivamente diversos proyectos han emergido de la mano de esta tecnología. Otro ejemplo de una cadena de bloques popular serían las cadenas de bloques de pagos globales suministradas por *Ripple*, donde los proveedores de pago, los bancos y los bancos centrales de confianza son participantes autorizados en la cadena de bloques, utilizando el token de contrato inteligente *XRP*.

Por otra parte, más allá de un sistema económico y en analogía al voto en Blockchain, se debe imaginar un registro global y compartido entre múltiples dispositivos, asegurando la transparencia y trazabilidad de la información, sin una autoridad ni depósito central para evitar la manipulación arbitraria de una entidad, aunado a que su actualización tendría que tener el consenso (por medio de tecnología) de todos los participantes. Finalmente, la característica más novedosa es su seguridad y de ahí su palabra cadena de bloques, ya que los bloques están unidos (desde el primero hasta el último) por medio de marcadores digitales, y es irrealizable pensar que alguna entidad pueda modificar los registros de toda la red (además tendría que modificar todos los registros).

Para ilustrar mejor, la tecnología *Blockchain* permite la creación de monedas descentralizadas, contratos digitales autoejecutables y activos inteligentes que se pueden controlar a través de Internet. Esta tecnología también permite el desarrollo de nuevos sistemas de gobernanza con una toma de decisiones más democrática o participativa, y organizaciones descentralizadas (autónomas) que pueden operar en una red de computadoras sin ninguna intervención humana⁵.

A pesar de que no se requiera una autoridad central o intermediarios, no significa que se exima de la confianza de terceros. Sin duda desde un enfoque tecnocrático de los desafíos del derecho y la tecnología puede inclinarse hacia la búsqueda de soluciones pragmáticas para anular por completo los debates sobre leyes y reglamentos, por ejemplo, basándose en innovaciones tecnológicas, es decir, si el código fuente informático se puede escribir para realizar y lograr los fines deseados

3 Existen algunos juicios en diversas jurisdicciones donde reconocen a personas como Satoshi Nakamoto, pero en la comunidad *Blockchain* no hay un consenso, ya que la única manera de poder demostrar la autoría del paper oficial, es que el verdadero Nakamoto pueda hacer una transferencia de bitcoin desde la primera cuenta que se creó en la red. Véase <https://www.xataka.com/mx/criptomonedas/autoproclamado-inventor-bitcoin-craig-wright-gana-demanda-no-perdiera-sus-55-580-millones-dolares-criptomonedas>

4 Véase <https://www.nytimes.com/es/2021/09/07/espanol/bitcoin-el-salvador.html>

5 Poncibò, Cristina, 2020, *Blockchain and Comparative Law*. In B. Cappiello & G. Carullo (Eds.), *Blockchain, Law and Governance*, Suiza, Springer, pp. 137-155.

por los participantes de *Blockchain*, entonces el código es ley y no hay necesidad de que otras instituciones gobiernen la transacción o relación⁶. Sin embargo, la esperanza de que únicamente el código fuente sea ley es inaceptable y está lejos de la realidad, ya que esta tecnología se ha perfeccionado con el tiempo, y aunque es una innovación disruptiva, también se debe reconocer que su naturaleza evolutiva es continua y no está libre de errores de código.

En síntesis, *Blockchain* como evolución o revolución, llegó a crear una sociedad compartida, transformando diversos sistemas como el legal, económico, corporativo, turístico y todos aquellos sistemas que necesiten bases de datos para registros, asuntos de confianza entre partes y activos con valor representados aceleradamente. Desde un comienzo con el surgimiento del *Bitcoin*, las criptomonedas han tenido su primera aparición en las sociedades contemporáneas, no obstante, con la alta comunidad de expertos y beneficios para la colectividad, han transmutado a una relación más profunda con la civilización, creando *tokens*, contratos inteligentes, aplicaciones descentralizadas y cambios de paradigmas democráticos, políticos e incluso de justicia.

III. CONCEPTO Y GENERALIDADES

Volviendo al tema que nos ocupa, de manera muy general, *Blockchain* también es conocida como cadena de bloques, y esta es un conjunto de tecnologías unidas, que crean una estructura de marcadores digitales a prueba de manipulaciones y resistentes a las mismas, implementados de manera distribuida (es decir, sin un depósito central) y generalmente sin una autoridad central (es decir, un banco, empresa o gobierno). En su nivel básico, permiten a una comunidad de usuarios registrar transacciones en un libro mayor (compartido) dentro de esa comunidad, de modo que, en el funcionamiento normal de la red de *Blockchain*, no se puede cambiar ninguna transacción una vez publicada⁷.

Una definición más llana sobre *Blockchain*, es que esta es un conjunto de tecnologías que crea una estructura en forma de registro compartido de manera distribuida y descentralizada entre múltiples dispositivos, donde las transacciones se registran y validan mediante un mecanismo de consenso, las cuáles son agregadas en bloques unidos con una cadena criptográfica, con el fin crear marcadores digitales a prueba de manipulaciones y resistentes a la misma⁸. Esto quiere decir, que toda transacción o movimiento dentro de la red, es registrada y está a la vista de los participantes de la red en el caso de redes privadas, o mejor aún, para el público en general

6 Chiu, Iris H-Y, 2021, *Regulating the Crypto Economy Business Transformations and Financialisation*, Reino Unido, Hart Publishing.

7 Yaga, Dylan et al., 2018, NISTIR 8202 *Blockchain Technology Overview*, National Institute of Standards and Technology, U.S. Department of Commerce, disponible en <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2018/NIST.IR.8202.pdf>

8 Véase <https://es.cointelegraph.com/news/they-warn-that-in-mexico-an-exhaustive-study-must-be-carried-out-before-implementing-blockchain-technology-for-voting>

cuando se trata de redes públicas y abiertas, aunado a que para actualizar esta base de datos se debe llegar a un consenso avalado por un poder computacional (dependiendo el mecanismo), para así evitar la manipulación o ataques hacia la red.

Al mencionar que nos encontramos ante un registro compartido, imaginemos una base de datos global que vive en todos los dispositivos dentro de la red y así se pueden conocer todos los movimientos hechos, desde el primero hasta el final. Respecto a descentralizado y distribuido, significa que no existe autoridad central que decida sobre las transacciones o movimientos. En relación al mecanismo de consenso para validar este registro, es la forma de llegar a un acuerdo o una verdad entre todos los dispositivos de la red para poder validar los movimientos y realizar registros, pues como se advirtió anteriormente, no existe una autoridad central y debe lograrse una mayoría por toda la red (+51%). Asimismo, los bloques están unidos por un hash digital y otros elementos, en forma de cadenas, bloques dependientes entre sí, creando una estructura que no puede romperse y mostrando una trazabilidad para conocer el historial de toda la red.

Sin embargo, actualmente se utiliza la palabra *Blockchain* para crear proyectos que pueden cambiar el mundo, aunque se sugiere revisar con detenimiento sus libros de trabajo para identificar con claridad que realmente sea *Blockchain*. Es decir, no porque algún proyecto o entidad maneje y despliegue tecnología *Blockchain* significa que es algo loable, en ocasiones no es ni necesario, pues únicamente debiera usarse en sistemas donde múltiples partes no conocidas, desean llegar a un consenso (tecnológico) y poder actualizar el libro mayor distribuido. Dicho lo anterior, es menester abordar los tipos de *Blockchain* para poder identificar qué especie podrían adoptar las democracias.

IV. TIPOS DE *BLOCKCHAIN*

Con la gran disrupción *Blockchain* y su impacto en todos los sectores, esta tecnología tuvo como resultado una gran aplicación en diversos casos de uso, teniendo como consecuencia la necesidad de crear diferentes modelos de redes *Blockchain* que se abordarán en esta sección.

Cabe destacar que existen diversos principios, reglas, derechos y obligaciones en el marco jurídico contemporáneos que protegen bienes jurídicos específicos, y que, por lo tanto, se requiere analizar primero, qué tipo de implementación y en qué medida se utilizará *Blockchain* previo a comenzar un proyecto. Tal como lo menciona Werbach (2018) el sistema legal dará forma a la economía *Blockchain*, pero el verdadero éxito de los sistemas basados en esta tecnología dependerá de la capacidad interna para crear nuevas formas de organización. Dicho lo anterior, algunos tipos de las redes de la cadena de bloques tendrán algunos beneficios, pero a su vez diversos desafíos para los preceptos electorales.

1. *Blockchain* Pública

El modelo inicial de *Blockchain* fue el producto de la red *Bitcoin*; un sistema íntegramente abierto y sin permiso, donde todos los nodos⁹ son tratados de manera imparcial. Esta red funciona a la perfección en redes sin confianza debido a la naturaleza inmutable del registro. Además, algunas redes como *Bitcoin* y varios proyectos que comparten el mecanismo de consenso *Proof of Work* (PoW), lo cual garantizan que las transacciones registradas no sean editables, por lo que estas redes son ideales para registros que no deben modificarse. Sin embargo, este tipo de redes frecuentemente pueden enfrentar problemas de escalabilidad en algún momento si no se implementan los cambios necesarios¹⁰.

Siguiendo con el caso del *Bitcoin*, si los bloques se agregan cada diez minutos, durante esa temporalidad se incorporan las transacciones y salen como bloque a la red; posteriormente otros diez minutos después va otro paquete de transacciones, y así sucesivamente. La ventaja de este lapso de tiempo es impedir que la red pueda ser tomada por la fuerza por un atacante que quiera pretender ser muchas personas y usuarias en la red para evitar ataques de *Sybil*¹¹. La justificación de este lapso de tiempo de espera de cada bloque tiene razón en protegerse *per se*, de un ataque de *Sybil*, ya que no existe una autoridad central con estas funciones, pero por otra parte pone en duda la escalabilidad.

En *Blockchain* la escalabilidad se relaciona con el rendimiento de la red ante aumentos elevados del número de transacciones, relacionándose también con el número de usuarios y el mecanismo de consenso que se utiliza. Por excelencia, las redes públicas son potencialmente seguras y descentralizadas, pero en contraposición la escalabilidad queda relegada. Para esclarecer este punto, la escalabilidad de *Bitcoin* se encuentra en los límites de procesamiento de las transacciones de la red. Esta se relaciona con la actualización de los registros en el libro mayor. Los bloques de *Bitcoin* contienen las transacciones de la red, pero estas se limitan a que el tiempo de creación de bloques son 10 minutos promedio, y el tamaño máximo de los nuevos bloques creados y agregados es alrededor de 1 megabyte o 4 megabytes llenos de transacciones *SegWit*¹².

9 Un nodo en una cadena de bloques es un punto de conexión a una red desde el que se puede crear, enviar, y recibir información.

10 Raj, Koshik, 2019, *Foundations of Blockchain: The pathway to cryptocurrencies and decentralized blockchain applications*, Birmingham, Packt Publishing Ltd.

11 Ataque *Sybil* hace referencia a cuando un sistema es vulnerado por una entidad que controla dos o más identidades distintas en una red. En este caso, que alguien cree diversas cuentas en una red *Blockchain* y tenga mayoría de participación o poder computacional para controlar la red.

12 *SegWit* es una solución ideada con el fin de resolver el problema de la maleabilidad de transacciones de *Bitcoin* y mejorar la escalabilidad del mismo.

Aquí surgen algunas interrogantes sobre implementación de un sistema de voto mediante *Blockchain*, y son ¿Qué tan escalable debe ser este sistema? ¿La difícil escalabilidad es un problema para su implementación? En el entendido que escalabilidad sea una capacidad de adaptación y respuesta de un sistema con respecto al rendimiento del mismo a medida que aumentan de forma significativa el número de usuarios del mismo y por lo tanto sea un factor de crecimiento de un sistema, se desprende que, como ventaja de una red pública sea la seguridad de la red e inmutabilidad de los registros, pero como desafío sería su implementación a una mayor escala, por lo tanto, se si las entidades consideran implementar esta red, se sugiere comenzar con pequeñas elecciones.

Finalmente, en las redes públicas o conocidas también como *permissionless*, no hay restricciones para leer las transacciones, ya que cualquier persona puede descargar el libro mayor de *Blockchain* actualizado con el cliente de nodo y participar. Por ejemplo, en este caso si se optara por una red *Blockchain* pública, toda persona pudiera tener acceso a descargar un libro contable público; como ventaja es que existe más seguridad ya que la distribución podría ser más sólida al contener más participantes la red, pero como desventajas es el precio de las transacciones que estarían sujetas al precio del mercado, aunado a que por custodiar la seguridad, en ocasiones algunas redes sacrifican la rapidez de la transacciones, verbigracia, cada bloque en la cadena Bitcoin dura aproximadamente 10 minutos en agregarse a la red.

2. *Blockchain* Privada

Este tipo de red se introdujo para ampliar el alcance de la tecnología *Blockchain*. Esta cadena de bloques conocida también como *permissioned*, utiliza un enfoque opuesto al de la cadena de bloques públicas, ya que introducen un control de acceso para proporcionar acceso específico a los participantes en una red, teniendo un administrador que asigna los roles a los participantes en la red. Es imperante señalar, que en estas redes debe garantizarse que ningún atacante o entidad no conocida forme parte de la red, y por ende de los procesos de validación o creación de los bloques y así evitar cualquier posible ataque a la red. Así mismo, este tipo de redes son adecuadas para organizaciones en las que un libro mayor sólo es compartido de manera interna, además a menudo no son totalmente inmutables y sus transacciones pueden modificarse con cierto esfuerzo, por lo que esto es un contraste con las cadenas de bloques públicas, donde es casi imposible alterarlas¹³.

Las redes *Blockchain* privadas también conocidas como tecnología de registro distribuido (DLT), tienden a ser más pequeñas y no necesariamente utilizan una criptomoneda (pueden no utilizarla o implementar *tokens*) y su membresía está estrechamente controlada. Este tipo de cadenas de bloques se ven favorecidas por

¹³ Raj, Koshik, 2019, *Foundations of Blockchain: The pathway to cryptocurrencies and decentralized blockchain applications*, Birmingham, Packt Publishing Ltd.

los consorcios que tienen miembros de confianza e intercambian información confidencial¹⁴.

En la práctica, es probable que las entidades se sientan atraídas por las cadenas de bloques privadas en lugar de las cadenas de bloques públicas por una serie de razones, incluso porque existe una mayor certeza de las reglas que rigen cómo operan estas redes de cadenas de bloques. Al respecto existen dos modelos importantes en las DLT, los cuales son el modelo de libro mayor distribuido, donde el intermediario de confianza ejecuta todos los nodos y los participantes acceden a los nodos en forma de software como servicio; y modelo de libro mayor compartido donde el intermediario de confianza ejecuta un nodo que aloja una copia completa de la base de datos. Los participantes también pueden ejecutar sus propios nodos descargando una copia parcial de la base de datos¹⁵.

En este caso, los beneficios de una red privada es más control y rapidez, toda vez que los miembros de la red conocen su identidad y pueden resolver los problemas de manera más sencilla. Sin embargo, como desventaja es que al ser una red de miembros limitados o por invitación, esto pudiera llegar a consolidar un sistema manipulable por la disparidad y equidad de las partes intervinientes en la red. Claramente, al contrario de las redes públicas, en el caso de las *Blockchain* privadas, son seguras y escalables, aunque no sean tan descentralizadas como las públicas.

Dado que las cadenas de bloques privadas están dirigidas por únicas organizaciones, se pudiera inferir que no hay independencia entre los participantes, no hay un efecto real de control y equilibrio, y posiblemente no hay una mejora de seguridad esencial en comparación con una base de datos centralizada ordinaria. Sin embargo, con una implementación general, donde integren cada vez a más participantes potenciales de confianza, se podría lograr un sistema que permita expedir identidades, votos, e incluso resolver problemas operacionales dentro de la red, actuando de manera más rápida y solo administrada por las autoridades competentes.

3. *Blockchain* Híbrida

Por último, la cadena de bloques del consorcio es una cadena de bloques híbrida que está semi-descentralizada. Combina las mejores características de redes *Blockchain* sin permiso y con permiso. En lugar de asignar la mayoría de las tareas a una sola organización, una cadena de bloques de consorcio asigna las mismas tareas a los nodos mantenidos por varias organizaciones¹⁶.

14 Bashir, Imran, 2020, *Mastering Blockchain: A deep dive into distributed ledgers, consensus protocols, smart contracts, DApps, cryptocurrencies, Ethereum, and more*, 3ra Edition, Birmingham, Packt Publishing Ltd.

15 Laurence, Tiana, 2019, *Blockchain for dummies*. 2da ed., Hoboken, John Wiley & Sons Inc.

16 Raj, Koshik, 2019, *Foundations of Blockchain: The pathway to cryptocurrencies and decentralized blockchain applications*, Birmingham, Packt Publishing Ltd.

En este tipo de redes, también conocidas como redes semi-privadas, una parte de la cadena de bloques es privada y otra es pública. La parte privada está controlada por un grupo de personas, mientras que la parte pública está abierta a la participación de cualquiera. Este modelo híbrido se puede usar en escenarios donde la parte privada de la cadena de bloques permanece interna y se comparte entre los participantes conocidos, mientras que la parte pública de la cadena de bloques aún puede ser utilizada por cualquiera, lo que opcionalmente permite que la minería asegure la cadena de bloques¹⁷.

Este tipo de redes son más viables para emitir el sufragio, ya que por una parte limitan a que solo ciertas entidades puedan actualizar la cadena de bloques (permisos de lectura y escritura), pero por otra parte, permite al resto de los participantes o interesados en poder leer las transacciones y el libro mayor distribuido (permisos de lectura), asegurando que solo las entidades certificadas o con el poder legal válido puedan monitorear la red, pero el resto de ciudadanos pueda estar al tanto de todo lo que suceda.

V. *BLOCKCHAIN* Y EL VOTO

1. Las votaciones mediante la tecnología *Blockchain*

Antes de comenzar, debe hacerse la advertencia que el presente trabajo aborda el voto mediante *Blockchain*, indistintamente si se aplica en el voto electrónico o por internet. Para la comunidad en general es sabido que el voto automatizado no es nuevo, existen hasta hoy dos modalidades: el voto electrónico y el voto por internet. Ambos podrían parecer lo mismo, sin embargo, la diferencia estriba en que el primero no está conectado a internet, pero sí se efectúa por medios electrónicos como su nombre lo indica, mientras que el segundo por supuesto que sí realiza a través de una plataforma en internet. Por lo tanto, no se abordan a detalle estos dos tipos de votos ya que no es motivo de estudio de la presente investigación, es decir, el objetivo del presente artículo es como se pudiera implementar el voto mediante *Blockchain* indistintamente de su formato. Por lo tanto, el contenido de este apartado se centrará en explicar cómo podría funcionar la red *Blockchain* para robustecer los sistemas de votación con la aplicación de esta tecnología en las modalidades de los sistemas jurídicos y tecnológicos en México.

Llegados a este punto, debe mencionarse que un descontento que ha sobresalido en los procesos electorales y sobre todo en el tema de las elecciones es que no se puede confiar del todo en el elemento humano. Los individuos son corruptibles por naturaleza, por lo que la responsabilidad del escrutinio de los votos debería

¹⁷ Bashir, Imran, 2020, *Mastering Blockchain: A deep dive into distributed ledgers, consensus protocols, smart contracts, DApps, cryptocurrencies, Ethereum, and more*, 3ra Edition, Birmingham, Packt Publishing Ltd.

recaer en un sistema computarizado, siempre limpio, eficiente y honesto¹⁸, esto en razón a que es más sencillo poder conocer cómo funciona los algoritmos que los humanos. En ese mismo orden de ideas, se ha aseverado que en un régimen democrático necesita de una cultura política que le sea congruente, para que en efecto, se pueda promover la participación y fortalecer sus instituciones¹⁹, lo cual a esta consideración autoral, se puede lograr con la implementación de una tecnología o sistema transparente que permita la rendición de cuentas y genere confianza a sus usuarios como lo es la tecnología que se está proponiendo en este trabajo de investigación; *Blockchain*.

A la vez, es positivo escuchar el término transparencia en asuntos electorales, toda vez que se alude a una elección que genera mayor certeza, seguridad y rendición de cuentas, y por lo tanto genera confianza en la ciudadanía. Sin embargo, cuando se ve implicada la secrecía del voto como una de las principales características del sufragio efectivo de un país, renace el recelo nacional ante la tecnología y se podría considerar que la implementación de *Blockchain* no es tan buena idea, pues se podría argumentar que este tipo de sistema vulnera los principios democráticos.

Dicho lo anterior, el sistema electoral mexicano se ha mantenido firme y sólido, en razón a que existen mecanismos que además de brindar certeza y transparencia, permiten conservar las bases constitucionales del voto en México como lo son universal, libre, directo, personal e intransferible y sobre todo secreto, por ende, ninguna autoridad central como el Instituto Nacional Electoral en México - órgano competente para organizar elecciones en nuestro país - ni cualquier otra dependencia pública o privada, podrá o deberá conocer de manera particular por cuales candidatos o partidos políticos está votando algún ciudadano en específico.

Incluso se han efectuado pequeños pasos para una transición tecnológica, por ejemplo, como antecedentes el voto electrónico y por internet, han existido desde hace varios años en el mundo, y a partir del 2009 en Jalisco se han realizado algunas elecciones en distintos municipios, mediante el uso de la urna electrónica²⁰, dichas modalidades se han aplicado de manera centralizada, pero con el sobresalto social de la manipulación de los resultados. Por lo tanto, la implementación de la tecnología *Blockchain* en los instrumentos ya conocidos, pueden mejorar la seguridad de los sistemas y, asimismo, la legitimidad de los procesos y las instituciones.

Explorando un poco la idea de que el voto mediante tecnología no es algo novedoso, en un ejercicio de derecho comparado, se abordan algunos países que usan el voto

18 Gunnar, Wolf, 2012, *México, el voto electrónico y el 2012*. Revista. Seguridad: Cultura de prevención para TI (14), disponible en <http://ru.iiec.unam.mx/1813/>

19 Hernández, María, 2008, *La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios*, Rev. Mex. Sociol vol.70 no.2 Ciudad de México abr./jun. 2008, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000200002

20 Véase Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Disponible en: <http://www.iepcjalisco.org.mx/urna-electronica/historia>

automatizado de una forma dispar y que ayudarán a contrastar sus modalidades con los novísimos beneficios de la tecnología *Blockchain*. Como primer ejemplo está Bélgica; en este país el votante debe identificarse en la mesa de votación y ahí recibirá una tarjeta magnética, con dicha tarjeta se dirigirá a la cabina de votación, votará y deposita la tarjeta en la urna para efectos de que el número de votos contabilizados electrónicamente concuerden con el número de tarjetas depositadas sin saber quién votó por quién; el segundo país es Brasil, totalmente distinto a Bélgica, ya que la identificación del elector y la votación son realizadas en la misma urna, al mismo momento y en tiempo real²¹, por lo que de cierta forma y desde la perspectiva del derecho electoral mexicano, se estaría vulnerando el secreto del voto ciudadano.

El Reino Unido, dispone de un sistema de votación en papel con identificadores indirectos en el que un código vincula cada papeleta a una entrada personal en el registro electoral; por lo tanto, los votantes no tienen más opción que confiar en que las autoridades electorales protejan su anonimato, aunque re-identificar y descubrir por qué o quién votaron las personas, sí sigue siendo una posibilidad²².

Desde otro punto de vista Estonia²³ trabaja de una manera muy especial y evolucionada, considerándose como la democracia electrónica más avanzada del mundo y si sigue creciendo a ritmos constantes, es muy factible que se convierta en la primera que sea totalmente digital, ya que en sus elecciones legislativas de 2019, el 44% de los votantes efectuaron su voto en línea a través de su sistema de votación nacional, y si bien es cierto que hay varios países que también han implementado el voto de manera electrónica utilizando sus máquinas de votación, empero, Estonia es un modelo de infraestructura de votación en línea idealmente reconocido a nivel mundial.

La primera votación digital que se realizó en Estonia fue en 2005, pero se generalizó en 2011 gracias a una aplicación móvil que los electores podían descargar con una tarjeta SIM²⁴ especial y un código PIN único, solución que ya ha sido probada y aceptada a lo largo de los años, los especialistas dicen que no es perfecta puesto que sí han identificado vulnerabilidades en este sistema, mismas que impedirían que se pudiera aplicar en un país más grande, por lo que sería bueno pensar en adoptar de manera paralela a la utilización de esta tecnología, la creación de un libro de contabilidad inmutable de votos registrados que logren producir elecciones democráticas más justas, para servir como un soporte o respaldo de la información que facilitará la corroboración del resultado en la votación en caso de

21 Prince, Alejandro, Consideraciones, aportes y experiencias para el voto electrónico en Argentina, , Dunken, Buenos Aires, 2006.

22 Boucher, Philip, 2017, Cómo puede cambiar nuestra vida la tecnología de la cadena de bloques, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, https://publications.europa.eu/resource/ellar/9964fbfd-6141-11e7-8dc1-01aa75ed71a1.0005.01/DOC_1

23 Véase <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/i-voting/>

24 SIM (del inglés de *Subscriber Identity Module*), y en español módulo de identificación de abonado, es una tarjeta inteligente desmontable que se conecta a un dispositivo por medio de una ranura lectora.

existir duda²⁵. Cabe mencionar que ya existen iniciativas privadas que pueden ser adoptadas por entidades públicas, como *Democracy Earth*, *Voatz* y *Followmyvote*, proyectos que aspiran a la resolución de los problemas derivados de la votación utilizando *Blockchain*.

Asimismo, según lo expresado por los autores Llamas Covarrubias²⁶, en un consenso electoral implementando *Blockchain* sin permiso (red pública), para contribuir al procesamiento de transacciones y voto, una persona no necesita una relación previa con el libro mayor y cada voto no depende de alguna identidad previa para el propietario del voto dentro del libro mayor. En un consenso autorizado (red privada), sólo aquellos participantes ya validados y reconocidos dentro del libro mayor pueden participar en los procesos de validación de transacciones dentro de la cadena. Aunque ambos modelos tienen sus pros y contras, el consenso autorizado opera un modelo cerrado en el que solo los participantes pueden tomar decisiones sobre lo que sucede dentro de la cadena.

En ese mismo orden de ideas, solo los participantes tienen control sobre las decisiones y validación de transacciones dentro de la cadena²⁷. Ahora bien, Alex y Don Tapscott²⁸, señalan que un sistema de elecciones verificable de extremo a extremo puede detectar cuándo haya una alteración o modificación en los resultados por parte de alguna autoridad electoral, ya que los votantes depositan su sufragio y a cambio obtienen un recibo que les permite comprobar tres cosas: primero que su voto se ha depositado como ellos querían y segundo, que ha quedado registrado en tiempo real al momento de depositarlo, y por último, que ese voto fue contabilizado. Así, un tercero u órgano externo puede verificar los resultados de las elecciones.

2. Registro

Llegados a este punto es importante mencionar que para que exista un sistema de sufragio efectivo, independientemente si sea mediante *Blockchain* o no, un elemento *sine qua non* es implementar un sistema de credenciales, ya sea por identidad o ciudadanía digital. ¿Pero por qué es necesario implementar un sistema de identidad? La respuesta es sencilla; puesto que, si no se otorga un identificador a los participantes, la tecnología podría permitir votar a cualquier persona que así lo solicite (no autorizada) y menoscabar la delimitación de una elección popular. Cabe destacar que el asunto de identificador digital pudiera vulnerar, a *prima facie*, el

25 Tormen, Romain, *Blockchain for Decision Makers A systematic guide to using blockchain for improving your business.*, Packt Publishing, Birmingham, 2019.

26 Llamas Covarrubias, Bianka Aryesha; Llamas Covarrubias, Irving Norehem; y Llamas Covarrubias, Jersain Zadami, *Características de Validez en el Voto Electrónico mediante Blockchain*, Revista de Ciencia de la Legislación, Número 10, Septiembre 2021, Argentina, disponible en: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=2daa7fd46eed97663f9b155c80be1a94>

27 Morabito, Vincenzo, *Business Innovation Through Blockchain The B3 Perspective*. Cham, Springer, 2017.

28 Tapscott, Don y Tapscott, Alex, *La revolución blockchain: descubre cómo esta nueva tecnología transformará la economía global*. Trad. Juan Manuel Salmerón, Deusto Grupo Planeta, Barcelona, 2017.

principio de secrecía, pero con una debida implementación no sería así, la cual será abordada en el siguiente apartado.

Respecto a la identidad y ciudadanía digital relacionado con *Blockchain*, surgen varias interrogantes sobre la implementación de este sistema en las votaciones políticas, respecto a ¿Cuál sería el método para registrar a los candidatos y a los ciudadanos? ¿Cómo sería el uso de *Blockchain* en una votación por medios electrónicos o por internet? Para comenzar una infraestructura electoral neutra para la implementación de *Blockchain*, primero es necesario crear mecanismos que identifiquen a las personas en el mundo electrónico o en el ciberespacio según sea el caso, ya que cuando se habla de automatización también de manera vinculada se debe incluir la certeza, por ello es menester que cada usuario sea identificable de cierta manera. Pues, así como los mexicanos cuentan con un acta de nacimiento que reconoce el derecho a una identidad, también cuando se adquiere la mayoría de edad y tienen un modo honesto de vivir, se puede solicitar la expedición de una credencial oficial que servirá para identificarse como ciudadanos mexicanos y, por ende, practicar legalmente los derechos ciudadanos de votar y ser elegido en elecciones políticas. Precisamente de eso se trata la identidad y ciudadanía digital, que son las maneras de identificar y autenticar a las personas dentro del espacio cibernético.

De hecho, a nivel nacional oficialmente aún no se cuenta con una identidad o ciudadanía digital nacional, aunque debe informarse que en el año 2018 se presentó el proyecto de iniciativa que pretendía expedir la Ley General de Ciudadanía Digital²⁹, a su vez en el año 2020 se presentó un nuevo proyecto de iniciativa de ley al respecto³⁰. Sin embargo, dichos proyectos contaban con algunos errores de técnica legislativa que oscilaban en confundir la ciudadanía digital y la identidad digital y en consecuencia crear antinomias y controversias sobre la naturaleza de estos derechos³¹.

Es necesario dejar claro también, que una cosa es la identidad digital y otra la ciudadanía digital, Jersain Llamas³² explica que la identidad digital es el conjunto de datos de los usuarios en el ciberespacio que hacen a una persona identificada o identificable, mientras que la ciudadanía digital, se desprende en derechos de los ciudadanos que se derivan en derechos públicos y derechos políticos, en *lato sensu* los derechos públicos son utilizados como un elemento esencial para comprobar el consentimiento en medios digitales, y en *stricto sensu* los derechos políticos, son la capacidad para poder ejercer derechos políticos-electorales.

29 Véase http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/12/asun_3789285_20181204_1543337934.pdf

30 Véase http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4022117_20200319_1584642600.pdf

31 Llamas Covarrubias, Jersain Zadamig, 2020, *Las autoridades electorales y de protección de datos ante el Derecho al Olvido en la iniciativa que expide la Ley General de Identidad y Ciudadanía Digital en México*, Ciudad de México, disponible en: <https://forojuridico.mx/las-autoridades-electorales-y-de-proteccion-de-datos-ante-el-derecho-al-olvido-en-la-iniciativa-que-expide-la-ley-general-de-identidad-y-ciudadania-digital-en-mexico/>

32 Idem.

Por lo tanto, para el caso de las votaciones por medio de la tecnología *Blockchain* se deberá crear una ciudadanía digital para darle formalidad a la figura del votante en la elección y así pueda ser identificable pero no precisamente por su nombre como se hace mediante una credencial de elector, sino mediante un número o código propio del sistema, pero sin dejar de lado su identidad real, que también debe ser almacenada en dicha base de datos para saber a “quien” se le está asignando “qué” clave.

3. Votación

La incorrecta implementación de tecnología *Blockchain* en un sistema de votación, sin respetar los principios electorales es un menoscabo para la democracia. Si bien la cadena de bloques permite diversas capacidades de transparencia, auditabilidad, trazabilidad y seguridad, cuando se requiere consolidar una identidad y ciudadanía digital, conlleva a que las credenciales otorgadas menoscaben algunos principios electorales.

La votación mediante la cadena de bloques, ya sea por internet o por urna electrónica sería un proceso automatizado en el cual el Instituto Nacional Electoral (INE) les asigne a los usuarios unas credenciales digitales de ciudadanía digital, la cual permitirá dos cosas, la primera que el INE identifique plenamente al ciudadano y la segunda, que le permita emitir su voto. Sin embargo, con relación a este punto, un temible pensamiento que se puede llegar a pensar, es que sería muy fácil que el mismo INE pudiera conocer por quién está votando cada ciudadano y como consecuencia se transgrede el principio de secrecía del voto, es decir, que se otorgue el identificador #5452 y se pueda comprobar que dicho identificador si votó, pero a su vez por quién votó.

No obstante, esto no significa que *Blockchain* sea incompatible con la democracia, ya que existen diversas soluciones particulares para este problema. Por ejemplo, si bien la clave asignada (ciudadanía digital), tiene un mecanismo que al ser activado en principio de cuentas, permite que se identifique al ciudadano para acceder al sistema, una primera solución es que al momento de emitir el ciudadano su voto se genere un algoritmo alfanumérico diferente asignado por la máquina al azar a efecto de que se pueda emitir el voto, es decir, se le asigna a un ciudadano el identificador #587456, pero al momento de emitir su voto (técnicamente firmar la transacción) se le asignaría y haría un firmado con un identificador indirecto, ya sea #457463.

Con este algoritmo de asignar números aleatorios al momento de firmar el INE tendrá el registro de que el ciudadano efectivamente emitió el voto, pero no podría conocer por quién votó. Al final, deberán existir tanto votos como ciudadanías digitales activadas en el registro del día de la elección. Robusteciendo lo anterior, como lo proponen los autores Llamas Covarrubias, dicho sistema consiste en evitar

un doble voto y en un sistema de rotación de llaves (doble firmado digital), en el cual se le asigna los *tokens*³³ a un elector, pero previo a emitir su voluntad política y depositar su voto, se firma digitalmente de nuevo para desidentificar el identificador principal. Con este se asegura que solo los electores votaron, y también que no se puede saber por quién o qué votó cada participante.

Mencionado lo anterior, y prosiguiendo con los otros elementos del voto, es importante saber si el voto emitido por *Blockchain* es universal, libre, secreto y directo; la respuesta es sí y se desarrollará a continuación. Es universal porque desde el ámbito tecnológico, la naturaleza de la *Blockchain* es ser universal, cada computadora en la red administra su propia copia idéntica del libro mayor, que es como si fuese un conjunto de datos universales en toda la red, lo que garantiza que cada clave se transfiera solo una vez³⁴. Es libre porque el sistema no sugiere o predispone a los usuarios a votar por cual o tal partido o candidato. El voto libre es la máxima expresión de la democracia, por lo que este principio de libertad, así las personas no deben estar obligadas a decirle a nadie por quién votar, aunado a no temer por ninguna repercusión por sus creencias políticas; y también por la secrecía del voto³⁵.

Continuando con el análisis, a pesar de que socialmente existe la creencia respecto a que *Blockchain* (*Bitcoin*) es anónimo, y que por ello podría utilizarse por cibercriminales, esto es todo lo contrario, ya que la *Blockchain* es un sistema de transacciones transparente, ya que en muchos casos las identidades se pueden vincular a direcciones *Bitcoin* o de otras redes *Blockchain*, es decir, existen pseudo-identificadores y por lo tanto es pseudoanónimo, salvo que una autoridad tenga los identificadores directos e indirectos, permitiendo la re-identificación³⁶. No obstante, esto no impide, como se mencionó anteriormente, que el sufragio efectivo también sea secreto para que únicamente los ciudadanos que emiten sus votos posean la información respecto a por quién o qué votó.

Aunado a la solución mencionada al comienzo de este apartado para proteger la secrecía del voto mediante *Blockchain*, relativa a un doble firmado y algoritmo de indicador de número aleatorio, la tecnología *Blockchain* ofrece adicionalmente una solución conocida como pruebas de conocimiento cero (del inglés *zero-knowledge proof*), en la cual, por ejemplo la red Monero, recopila muchas claves públicas, después varias claves públicas y una clave privada (firma) crean una firma de un

33 Un token es una ficha o identificador que representa otra cosa, como otro objeto (ya sea físico o virtual), o un concepto abstracto. Por ejemplo, un token puede ser un voto.

34 Voshmgir, Shermin, *Token Economy: How the Web3 reinvents the Internet*. 2da ed. Token Kitchen, Berlín, 2020.

35 Grazia Vigliotti, Maria y Jones, Haydn, *The Executive Guide to Blockchain: Using Smart Contracts and Digital Currencies in your Business*. Cham, Springer, 2020.

36 Llamas Covarrubias, Op. Cit.

mensaje, y finalmente, el verificador observa que se están utilizando diversas claves, pero no puede distinguir cual es la clave privada de las públicas³⁷.

Para dejar este punto más claro, a continuación, se representa como en una transacción ordinaria donde se podría identificar al usuario (si se tienen los identificadores directos e indirectos), por ejemplo, con *Bitcoin*³⁸, un usuario o ciudadano tendría un par de claves (pública y privada), y cuando se realiza la transacción o el voto, se debe firmar con la clave privada:



Gráfico de los autores Llamas Covarrubias (2021)

En el ejemplo anterior, si se cuenta con la información de cada votante, claramente se podría saber sobre qué o quién se votó, pues la acción es secuencial. Por otra parte, en otras redes que emplean el uso de pruebas de conocimiento cero, una transacción (o voto en este caso), se firma con la clave privada del ciudadano y a su vez, con múltiples claves públicas de otros usuarios, para así garantizar a los verificadores (autoridad, INE), que la transacción o el voto es válido, pero a su vez, se impide conocer por quién se votó (como una mezcla de votos), pero sin perder de vista la unicidad de cada voto por persona autorizada:



Gráfico de los autores Llamas Covarrubias (2021)

A esto se le conoce como una prueba de conocimiento cero o un protocolo de conocimiento cero, el cual es un método mediante el cual una parte (el probador) puede probar a otra parte (el verificador) que una declaración determinada es verdadera, mientras que el probador evita transmitir cualquier información adicional aparte del hecho de que la declaración es realmente verdadera. Y, por lo tanto, en

³⁷ Idem.

³⁸ Debe hacerse hincapié en que este ejemplo es pedagógico. Bitcoin es pseudoanónimo, y hasta que una persona revele su dirección de billetera (wallet), pueden identificar al usuario, de lo contrario, únicamente el usuario mantiene su identidad.

este sistema de votación, se puede asegurar que la persona indicada votó, pero sin revelar información al respecto.

Finalmente, el voto puede ser directo, personal e intransferible, porque se efectúa sin intermediarios (la red) y se realiza señalando la opción de candidato o partido de su agrado, además es personal ya que nadie interviene en su lugar, solo el ciudadano; y también es intransferible cuando los ciudadanos no pueden autorizar a otra persona que vote en su lugar. En este elemento, pudieran incorporarse diversas herramientas de autenticación y autorización para fortalecer que no sea transferible y personal.

4. Obtención de los resultados de la votación

Además de los beneficios de la transparencia y trazabilidad que otorgan las cadenas de bloques, otro beneficio es la actualización de las transacciones, o en este caso de resultados en tiempo real. Por lo tanto, en un ejercicio de sufragio efectivo, los resultados se verificarán en tiempo real, toda vez que de manera automática se reflejan en el sistema (*ledger* o registro) de la cadena de bloques, y no habría necesidad de que los funcionarios de casilla permanecieran jornadas completas pasando y repasando el conteo físico de los votos. Cabe destacar que en la actualidad en México existe el sistema PREP, que es un sistema que de manera “preliminar” otorga un estimado del resultado de las elecciones; este PREP se alimenta a través de la captura y publicación de los datos plasmados por los funcionarios de casilla en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que se reciben en los Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CATD),³⁹ en ese orden de ideas se está hablando a que forzosamente el elemento humano debe hacer el llenado, mientras que con el sistema *Blockchain* el mecanismo sería un autollenado en tiempo real casi inmediato.

VI. AUDITORÍAS

¿Qué es una auditoría y por qué se plantea en este sistema? Según el Diccionario de la Lengua Española, esta actividad es una “revisión sistemática de una actividad o de una situación para evaluar el cumplimiento de las reglas o criterios objetivos a que aquellas deben someterse”, también nos dice que es “la revisión y verificación de las cuentas y de la situación económica de una empresa o entidad”,⁴⁰ en ese sentido, la auditoría no es más que una revisión de alguna actividad con la finalidad de verificar y cerciorarse que se haya cumplido con todas las reglas que están establecidas en su funcionamiento, o en su caso, detectar si hubo fallas para subsanarlas, por lo tanto y tratándose de tecnología, se plantea y es totalmente viable en caso de que exista alguna duda razonada frente al resultado de las votaciones.

39 Véase Instituto Nacional Electoral. ¿Qué es el PREP? Disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/prep/>

40 Diccionario de la Real Academia Española. Auditoría. Disponible en: <https://dle.rae.es/auditor%C3%ADa>

Desde el ámbito tecnológico, una auditoría de algoritmos o programas informáticos tiene como objetivo promover dos formas separadas pero entrelazadas de apertura: transparencia y rendición de cuentas. La transparencia significa que las personas afectadas por un algoritmo deberían poder saber qué hace el algoritmo, ya que en ausencia de esto no se puede saber qué ha delegado una organización para que haga el algoritmo, ni tampoco responsabilizarlo. Por otra parte, la rendición de cuentas significa que las personas afectadas por los algoritmos también deberían poder saber por qué las administraciones deciden diseñar el algoritmo tal como es; los tomadores de decisiones deben dar cuenta de su decisión en primera instancia de usar un algoritmo para realizar la tarea y resolver las opciones tanto técnicas como sociales y políticas que determinaron su forma final, y por lo tanto la transparencia y la rendición de cuentas proporcionan dos medios importantes para lograr la equidad algorítmica⁴¹.

Algunos avances normativos en México, es que el libro sexto titulado del voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁴², contempla algunas disposiciones respecto a garantizar que el sistema de voto por medios electrónicos que apruebe el Consejo General del Instituto, deberá, entre diversas cosas, ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación. Incluso el mismo INE, en el Informe de Avances del Desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para Mexicanos Residentes en el Extranjero⁴³, expresa que, en el ámbito de transparencia, se sugiere que el código fuente informático sea propiedad del INE y se permita su publicación y auditorías por terceros de confianza, para así ayudar a mejorar la viabilidad, seguridad y confiabilidad de un sistema de voto mediante medios electrónicos.

Dicho lo anterior, es lógico comprender que la auditabilidad debiera ser por el personal técnicamente capacitado, principalmente para descubrir vulnerabilidades en el sistema, y porque no toda la sociedad es capaz de poder entender un código fuente informático y algoritmos, y por lo tanto, obligatoriamente deben delegar esa responsabilidad a terceros capacitados.

No obstante, el conocimiento digital ha evolucionado tanto que cada vez existe más apertura y modelos de gobernanza descentralizados (no únicamente en tecnología), para poder conocer e interesarse de los asuntos públicos de gran importancia, como en este caso son los sistemas de voto mediante el uso de las TIC. Al respecto, desde el año 2018 los autores Llamas Covarrubias en 2018, han propuesto como derecho digital, el derecho a la auditoría o auditabilidad (vinculado a la rendición de cuentas), cuya esencia oscila en que la ciudadanía y la sociedad en general pueda ejercer el derecho de auditar y conocer los algoritmos, modelos y códigos fuentes

41 Aragona, Biagio, *Algorithm Audit: Why, What, and How?*, Routledge Taylor & Francis Group. Nueva York, 2022.

42 Véase artículos 343, 344 y 345 http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

43 Véase <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/93182>

informáticos sobre los sistema de voto electrónico, de manera que los electores tengan la posibilidad de analizar, examinar, criticar y proponer su funcionamiento, rindiendo una transparencia del proceso electoral completa, incrementando la confianza de los ciudadanos que ejercen el voto, y evitando funciones que de manera malintencionada puedan crear violaciones de seguridad y de derechos fundamentales.

Y aunque esto pareciera una idea libertaria para los paradigmas tradicionales, en una lucha por el derecho cada vez en aumento se configura y materializa este derecho. Por ejemplo, realizando un estudio de diversas solicitudes de acceso a la información en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) que se le realizaron al INE, se les requería, entre diversos asuntos, el obtener el algoritmo para calcular la clave de elector, asimismo el código fuente del PREP y preguntas respecto a si contaban con algún instrumento normativo que estableciera una estrategia de IA y *machine learning*⁴⁴. Claramente las respuestas a dichas solicitudes fueron reservadas por motivos de propiedad intelectual o por seguridad nacional, pero demuestran que cada día existe más interés en el funcionamiento técnico ligados a los instrumentos electorales y las TIC por parte de la sociedad, y no necesariamente con conocimientos técnicos y especializados.

Pasando a otro tema, los autores Llamas Covarrubias⁴⁵, justifican que la figura de la auditoría se desprende el derecho la seguridad de la información y la seguridad informática, de esa manera nacen conceptos como confidencialidad, integridad, disponibilidad, autenticidad, autenticación, contabilidad y otras palabras como autenticidad y no repudio, en inglés *confidentiality, integrity, availability, authentication, authorization, accounting, authenticity and non-repudiation*, todas están relacionadas con el derecho a la auditoría o auditabilidad, en inglés *audit* y *auditability*, siendo este último uno de los más importantes para garantizar la certeza y transparencia de la que tanto hablamos.

En ese sentido, el código fuente del sistema de votaciones por *Blockchain*, es totalmente susceptible de revisión y auditoría en el caso de requerirse ya sea por los propios ciudadanos o por los partidos políticos involucrados y los requisitos para su procedencia deberán estar bien regulados en nuestra legislación mexicana. Una ventaja del código abierto (característica de *Blockchain*), es que, si bien a *prima facie* se pudiera argumentar que es menos seguro, porque cualquier persona pudiera identificar errores y por lo tanto, se argumente que es mejor mantenerlo en secreto, también es cierto, que algunos desarrolladores pueden insertar de manera ruin algún tipo de *malware* o puerta trasera para manipular el sistema. Por lo tanto, la gran accesibilidad del código fuente puede facilitar la detección temprana de

44 Véase <https://www.plataformadetransparencia.org.mx/>, folios 2210000137020, 2210000214118, 2210000113219.

45 Llamas Covarrubias, Op. Cit.

vulnerabilidad y convertirlo en un producto más seguro, pues *Blockchain* lleva más de 10 años en sociedad y ha tenido diversas mejoras en cuestión de seguridad.

Hechas estas salvedades, se puede asegurar que el código fuente de una red *Blockchain* es transparente y público, aunado a que puede ser auditable por terceros. Entonces, una primera auditoría tecnológica, sería realizar procesos para buscar vulnerabilidades y fallas de seguridad de un código o sistema. Al auditar el código fuente de un programa, es verificar que las instrucciones escritas en un determinado lenguaje de programación, y los protocolos que deberá seguir el ordenador para ejecutar dicho programa, sean tan claros para permitir conocer exactamente cómo funciona el programa estudiando su código fuente⁴⁶. Pero, por otra parte, existe la auditabilidad de los resultados de votación mediante el uso de *Blockchain*, verificando que se crearon correctamente las credenciales de ciudadanía digital, los *tokens*, asignación de votos y verificación de resultados.

En síntesis, la ciudadanía y la sociedad organizada tienen el derecho a conocer el código fuente sobre el sistema de voto electrónico y además solicitar una auditoría a este y a todos los instrumentos tecnológicos involucrados, de manera que los involucrados tengan la oportunidad de analizar, examinar, criticar e incluso proponer mejoras, lo cual brindaría mayor transparencia al proceso electoral y por ende incrementa la confianza de los ciudadanos que ejercen el voto. Se ha advertido que no falta mucho para que la ciudadanía reclame la obtención del código fuente de máquinas y programas computacionales para su inspección en todos los ámbitos, o quizá se llegue a una etapa donde el software de todas las entidades democráticas y gubernamentales en México y del mundo se encuentren bajo una licencia de *software* libre, donde no solo se tenga el beneficio de la auditabilidad o auditoría, sino también el que contemple el software libre en general⁴⁷, una solución ante este problema es implementar *Blockchain*.

VII. CONCLUSIONES

La adopción de la tecnología blockchain en los procesos electorales de México, presenta una oportunidad significativa para mejorar la transparencia, seguridad y eficiencia del voto. Sin embargo, es crucial abordar los desafíos regulatorios, educativos y de privacidad para garantizar una implementación exitosa. La colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector tecnológico será fundamental para lograr un sistema electoral más robusto y confiable.

Se debe puntualizar, que la presente investigación no tomó como base el sistema electoral de algún otro país, puesto que el uso de *Blockchain* en las votaciones no ha sido implementado a gran escala aún. Lo aquí descrito es una propuesta que

46 Moro Vallina, Miguel, Tratamiento informático de la Información, Paraninfo, Madrid, 2010.

47 Llamas Covarrubias, Op. Cit.

pretende establecer los fundamentos y demostrar la viabilidad de una votación que respete los principios legales del voto mediante la tecnología *Blockchain*, lo que podría mejorar el sistema electoral mexicano tratándose de las votaciones políticas.

Implementar tecnología *Blockchain* conlleva beneficios y retos. Los beneficios de la implementación de esta tecnología son bastantes en comparación con el sistema de votación tradicional que conocemos en México; que, en términos generales, es que el electorado no necesariamente se forme en filas de diversas casillas para seleccionar con un crayón en papel impreso al candidato y partido por el cual se está votando. Con la tecnología *Blockchain* esto no sería necesario, ya que implica agilidad y ahorro de tiempo y materiales físicos al estar instalada de manera electrónica en dispositivos digitales, permitiendo pulsar las opciones de candidatos y partidos en un dispositivo electrónico automatizado, y en consecuencia, se efectúe este derecho-obligación del ciudadano de manera más práctica y cercana a las generaciones presentes y futuras.

De la misma manera, otra de las ventajas de este sistema es que otorga mayor transparencia, certeza y confianza a la ciudadanía en los procesos de las votaciones electorales por la aplicación de altos estándares de calidad, inmutabilidad y trazabilidad, que permiten guardar y verificar los registros, toda vez que el historial de los registros no podrá modificarse ni identificar sobre qué o quién votó, pero si validar que los usuarios correctos votaron. En resumen, la *Blockchain* llegaría a fortalecer los valores y principios de la sociedad, la política y la democracia, logrando un consenso de todos sus integrantes y usuarios.

Además, se elimina el problema de saber si las marcas que se plasman en físico hacen nulo el voto o no, o si el ciudadano desconocía que los partidos por los que votó no van en coalición, ya que, en caso de no cumplirse este supuesto, no permitiría la emisión del voto por ambos, sino solo por uno, evitando con ello la anulación del mismo. Agregando a lo dicho en el párrafo anterior, es importante hacer énfasis en que dicho sistema sí respeta los principios de la democracia y sobre todo del sufragio en México cumpliendo con los principios de universalidad, libertad, secrecía del voto y demás análogos, que se encuentran regulados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias que guardan relación con la materia electoral. En ese sentido, su implementación nacional podría crear un innovador sistema viable, seguro, efectivo y confiable, mismo que será un modelo de vanguardia, apegado a la realidad social actual y a las necesidades de la democracia en que vivimos.

En contraposición, cabe mencionar que no todas las tecnologías poseen una perfección operativa y con su aplicación no se descubre el hilo negro o se encuentra la panacea que llevará al éxito al sistema de elecciones de México o cualquier otra entidad. También *Blockchain* se enfrenta a diversos retos, y por lo tanto está sujeto

a mejoras, evolución y encrucijadas que debe afrontar, mayormente en el caso del voto por internet o también en el electrónico. Es decir, *Blockchain* podría estar sujeto a los ataques de *hackers* o piratas cibernéticos como el *Double-spend attacks*; *51% attacks*; y *Eclipse attacks* (Raj, 2019), e incluso el ataque teórico *Blockchain Risk of Quantum Attack* (Swan, Dos Santos y Witte, 2020), los cuales pretenden falsear la información recibida y en algunas ocasiones, impedir que se ejecuten las funciones para las que fue programado el sistema de votaciones.

Sin embargo, a pesar de los posibles ataques contra la red *Blockchain*, como se explicó al principio de este trabajo, la referida tecnología cuenta con mecanismos de defensa (por ejemplo, el mecanismo de consenso prueba de trabajo de *Bitcoin*), y, por lo tanto, hasta el momento esta red ha demostrado ser fiable y robusta para las necesidades de la actualidad. Se debe advertir, que la tecnología por sí misma es muy fiable y segura, pero los errores pueden cometerse, esto es, que la red permite a los programadores que se realicen aplicaciones descentralizadas o contratos inteligentes para automatizar diversos procesos intangibles o tangibles, pero que en una deficiente programación o aplicación errónea, por ejemplo en las llaves de cifrado o asignación de *tokens*, la falla no sería, en sentido estricto, contra la red *Blockchain* como tecnología o sistema, sino en la falla humana (código fuente programable para la red) y como consecuencia de una mala ejecución en las instrucciones que formaron la cadena de bloques.

La sociedad siempre irá evolucionando y lo que se tiene por cierto y válido en este momento, en un futuro tal vez ya no lo será o quedará obsoleto y surgirá la necesidad de modificarlo acorde a las características de las nuevas generaciones, por lo tanto, lo importante es enfocarse en el presente en armonía con los avances actuales de tecnologías disruptivas. Por consiguiente, es necesario dar pasos agigantados en el mundo de la tecnología mejorando cada versión de manera iterativa, con el fin de ahorrar recursos humanos y materiales, para hacer más efectivos los procesos electorales. Asimismo, es muy importante que paralelamente se comiencen los trabajos legislativos sobre una reforma que sustente la aplicación y establezca las bases de la aplicación del voto implementando la tecnología *Blockchain*, y crear identidades digitales que nos permitan evolucionar hacia ciudadanía e identidad digital y se realicen campañas de sensibilización que informen a la ciudadanía sobre las ventajas y el funcionamiento de la votación electrónica, para que la tecnología *Blockchain* sea realmente efectiva en México.

VIII. BIBLIOGRAFIA

Aragona, Biagio, 2022, *Algorithm Audit: Why, What, and How?*, Nueva York, Routledge Taylor & Francis Group.

- Bashir, Imran, 2020, *Mastering Blockchain: A deep dive into distributed ledgers, consensus protocols, smart contracts, DApps, cryptocurrencies, Ethereum, and more*, 3ra Edition, Birmingham, Packt Publishing Ltd.
- BBVA, 2021, *La transformación digital en América Latina se acelera con la pandemia*, disponible en <https://www.bbva.com/es/la-transformacion-digital-en-america-latina-se-acelera-con-la-pandemia/>
- Boucher, Philip, 2017, *Cómo puede cambiar nuestra vida la tecnología de la cadena de bloques*, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, https://publications.europa.eu/resource/cellar/9964fbfd-6141-11e7-8dc1-01aa75ed71a1.0005.01/DOC_1
- Chiu, Iris H-Y, 2021, *Regulating the Crypto Economy Business Transformations and Financialisation*, Reino Unido, Hart Publishing.
- Grazia Vigliotti, Maria y Jones, Haydn, 2020, *The Executive Guide to Blockchain: Using Smart Contracts and Digital Currencies in your Business*. Cham, Springer.
- Gunnar, Wolf, 2012, México, el voto electrónico y el 2012. *Revista .Seguridad: Cultura de prevención para TI* (14), disponible en <http://ru.iiec.unam.mx/1813/>
- Hernández, María, 2008, La democracia mexicana, presa de una cultura política con rasgos autoritarios, *Rev. Mex. Sociol* vol.70 no.2 Ciudad de México abr./jun. 2008, disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000200002
- Laurence, Tiana, 2019, *Blockchain for dummies*. 2da ed., Hoboken, John Wiley & Sons Inc.
- Llamas Covarrubias, Jersain Zadamig y Llamas Covarrubias, Irving Norehem, 2018, *Internet ¿Arma o Herramienta?*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, disponible en: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/kiosko/2018/internet_arma_o_herramienta_Ebook.pdf
- Llamas Covarrubias, Jersain Zadamig, 2020, *Las autoridades electorales y de protección de datos ante el Derecho al Olvido en la iniciativa que expide la Ley General de Identidad y Ciudadanía Digital en México*, Ciudad de México, disponible en: <https://forojuridico.mx/las-autoridades-electorales-y-de-proteccion-de-datos-ante-el-derecho-al-olvido-en-la-iniciativa-que-expide-la-ley-general-de-identidad-y-ciudadania-digital-en-mexico/>
- Llamas Covarrubias, Bianka Aryesha; Llamas Covarrubias, Irving Norehem; y Llamas Covarrubias, Jersain Zadamig, 2021, *Características de Validez en el Voto Electrónico mediante Blockchain*, *Revista de Ciencia de la Legislación*, Número 10, Septiembre 2021, Argentina, disponible en: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=2daa7fd46eed97663f9b155c80be1a94>
- Morabito, Vincenzo, 2017, *Business Innovation Through Blockchain The B3 Perspective*. Cham, Springer.
- Moro Vallina, Miguel, 2010, *Tratamiento informático de la Información*, Madrid, Paraninfo.
- Poncibò, Cristina, 2020, *Blockchain and Comparative Law*. In B. Cappiello & G. Carullo (Eds.), *Blockchain, Law and Governance* (pp. 137-155), Suiza, Springer.

- Prince, Alejandro, 2006, Consideraciones, aportes y experiencias para el voto electrónico en Argentina, Buenos Aires, Dunken.
- Raj, Koshik, 2019, Foundations of Blockchain: The pathway to cryptocurrencies and decentralized blockchain applications, Birmingham, Packt Publishing Ltd.
- Swan, Melanie, 2015, Blockchain: Blueprint for a New Economy, Estados Unidos de América, O'Reilly Media, Inc.
- Swan, Melanie, Dos Santos, Renato P. y Witte, Frank, 2020, Quantum computing: physics, blockchains, and deep learning smart networks, Londres, World Scientific Publishing Europe.
- Tapscott, Don y Tapscott, Alex, 2017, La revolución blockchain: descubre cómo esta nueva tecnología transformará la economía global. Trad. Juan Manuel Salmerón, Barcelona, Deusto Grupo Planeta.
- The law Society & Tech London Advocates, 2020, Blockchain: Legal & Regulatory Guidance, disponible en <https://www.lawsociety.org.uk/topics/research/blockchain-legal-and-regulatory-guidance-report>
- Tormen, Romain, 2019, Blockchain for Decision Makers A systematic guide to using blockchain for improving your business. Birmingham, Packt Publishing.
- Voshmgir, Shermin, 2020, Token Economy: How the Web3 reinvents the Internet. 2da ed., Berlín, Token Kitchen.
- Werbach, Kevin, 2018, The blockchain and the new architecture of trust. Londres, MIT Press.
- Yaga, Dylan et al., 2018, NISTIR 8202 Blockchain Technology Overview, National Institute of Standards and Technology, U.S. Department of Commerce, disponible en <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ir/2018/NIST.IR.8202.pdf>

SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR ELECTORAL POR LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL DE LA MATERIA. RAZONES PRÁCTICAS Y JURÍDICAS

"SUBSTANTIATION AND RESOLUTION OF THE ELECTORAL SPECIAL SANCTION PROCEDURE CARRIED OUT BY THE JURISDICTIONAL AUTHORITY. PRACTICAL AND LEGAL REASONS"

José Ricardo Aguilar Torres¹

SUMARIO: I. Introducción. II. Conceptos básicos. • Voto libre. • Equidad en la contienda. • El PES como instrumento garante de los principios que rigen el proceso electoral. A) Origen. B) Evolución. C) Fines. D) Necesaria expedite. E) Exigencias. 1) Observancia de las formalidades esenciales de todo procedimiento. 2) Multiplicidad de partes denunciadas y su debida imputación de conductas. 3) Acumulación y/o escisión. 4) Dictado de medidas cautelares. 5) Emplazamiento a las partes. 6) Ejercicio de la oficialía electoral. 7) Multiplicidad de sujetos de responsabilidad electoral. 8) Audiencia de pruebas y alegatos. 9) Elaboración técnica del informe circunstanciado. III. Problemática. • Inconvenientes para los expedites del PES. • Necesidad de reconfigurar el PES. III. Conclusiones. IV. Fuentes consultadas.

Recibido: 4 de noviembre de 2024

Aprobado: 14 de noviembre de 2024

Pp. 113-135

Resumen. La esencia de un gobierno democrático es que emane de la voluntad libre del pueblo, por lo que es importante vigilar que el proceso comicial sea limpio y respete sus principios rectores. Para ello se implementó el procedimiento especial sancionador electoral, con pretensión de expedite e incluso con la facultad de dictar inmediatas medidas cautelares para evitar daños mayores; mas también bajo un sistema dual, en el que la autoridad administrativa electoral lo sustancia y la jurisdiccional lo resuelve. En la primera de las fases, se ha visto que no se cumple con las exigencias técnico-jurídicas que implica —por la naturaleza de quien la practica— por lo que se propone su completa judicialización.

Abstract. *The essence of a democratic government is that it comes from the free will of the people, so it is important to ensure that the electoral process is clean and respects its guiding principles. That is the reason why, the electoral special sanction procedure was implemented, with the aim of expedite and even with the power to dictate immediate precautionary measures to avoid further damage; but also under a dual system, in which the electoral administrative authority substantiates it and the jurisdictional authority solves it. At the first phase, it hasn't achieved the technical-legal requirements that it implies- due to the nature of the person who practices it - which is why its complete judicialization is proposed.*

¹ Maestro en Derecho.

Palabras claves. Procedimiento especial sancionador electoral, expedites, voto libre, sustanciación administrativa, proceso electoral, reposición del procedimiento, conductas ilícitas, sanción.

Keywords. *Electoral special sanction procedure, expedite, free vote, administrative substantiation, electoral process, legal procedure reversal, illicit conduct, sanction.*

I. INTRODUCCIÓN

La democracia se entiende como el poder del pueblo y para el pueblo. México ha trazado su historia basada en esta idea y formalmente se ha dicho que vivimos en ella; sin embargo, la experiencia nos muestra realidades que lo desdicen.

La sociedad realmente debe nombrar a quienes en su nombre han de gobernar, entonces cobra especial relevancia el voto libre, pues será el medio para que las mayorías se vean representadas por la corriente política gobernante. Para su garantía, la doctrina y la legislación de la materia han reconocido diversos principios que deben regir en todo proceso electoral, a saber: legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad y equidad².

Este trabajo tiene el propósito de analizar el *procedimiento especial sancionador (PES)*³, como instrumento para la protección de tales principios, que en Guanajuato y en la mayoría de las entidades federativas y a nivel federal, se sigue en forma de juicio, iniciado por la autoridad administrativa electoral, generalmente por denuncia de cualquier persona que estime que en el proceso electoral se están infringiendo tales dogmas, seguido de una investigación de los hechos, audiencia y remisión a la jurisdiccional de la materia para que resuelva si se configuró la falta denunciada y se acreditó responsabilidad de persona determinada en su comisión, para la imposición de las sanciones correspondientes.

Sin embargo, la experiencia ha revelado inconsistencias y áreas de oportunidad en la forma en que tal procedimiento se integra.

De ahí el tema que motiva este trabajo, que tiende a responder con argumentos y razones sólidas el cuestionamiento de si en Guanajuato, y por tanto en todo el país, la sustanciación de dicho procedimiento por la autoridad administrativa electoral ha cumplido con su encomienda y fines, o requiere y admite ajustes como el que

2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 41, Base V, primer párrafo y 116, fracción IV, inciso b, consultable en la dirección electrónica: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, fecha de consulta 1 de noviembre de 2024.

3 Al respecto, el Doctor José Roldán Xopa señala: La invención de un procedimiento especial abreviado derivado de la sentencia del TEPJF y que posteriormente es formalizado como un procedimiento especial sancionador, proviene de la necesidad de establecer un medio procesal para remediar un conjunto de prácticas realizadas por los partidos que presumiblemente podían poner en riesgo la regularidad del proceso electoral. Roldan Xopa, José, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, en González Compeán, Miguel, (Coord.), *Colección cuadernos para el debate proceso electoral federal 2011-2012*, México, Instituto Federal Electoral, 2012, p. 19.

se propone, poniéndolo exclusivamente en el ámbito jurisdiccional, con miras a respetar en mayor medida las formalidades esenciales y conseguir la celeridad que su propósito exige.

II. CONCEPTOS BÁSICOS

Voto libre. El sufragio, como instrumento para integrar órganos del Estado de elección popular⁴, da muestra de una genuina democracia representativa pues, como lo afirma el tratadista Ignacio Burgoa Orihuela, el pueblo es el elemento central en el que se asienta ésta⁵.

Es fundamental que la ciudadanía pueda elegir a quien le gobierne, siempre en las condiciones de mayor libertad posible, máxime que en México se vive la democracia con dificultades, lo que hace necesario buscar mayor equilibrio y competencia.

Es ahí donde cobra relevancia la existencia, permanencia y respeto de los principios que rigen el proceso electoral.

Equidad en la contienda. Procurando un sufragio no viciado, destaca este principio de igualdad de oportunidades en los procesos electorales, característica de los sistemas democráticos contemporáneos. Exige que el acceso al poder se dé por una competencia pareja entre las fuerzas políticas para lograr el voto del electorado.

Es decir, se pretende asegurar que quienes concurren al proceso, estén situados en una línea de salida equiparable y sean tratados a lo largo de la contienda electoral de manera equitativa. Garantizar esta prerrogativa es responsabilidad de las autoridades electorales en un sistema democrático, más cuando se torna mayormente competitivo, como lo es actualmente el sistema electoral mexicano.

Este principio encuentra sustento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (*CPEUM*). Muestra de ello es que, en su artículo 41, establece límites al financiamiento de los partidos políticos nacionales y el acceso de éstos a los medios de comunicación en radio y televisión. Por su parte, el numeral 134, prevé que la propaganda gubernamental, bajo cualquier modalidad de comunicación social, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, y en ningún caso esa propaganda deberá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de servidores públicos.

Así, la igualdad de oportunidades en las competencias electorales es un presupuesto y fundamento de las elecciones libres; además, evita que los actores políticos

4 Galván Rivera, Flavio, *Diccionario Electoral Legal*, México, 2013, Porrúa, p. 251.

5 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1993. Novena edición, p. 513.

obtengan ventajas indebidas a raíz de posibles situaciones de dominio (políticas, sociales o económicas) en las que pudieran encontrarse.

Si se ve amenazado este principio, las autoridades electorales están facultadas para intervenir y evitar que se vulnere o que continúe su afectación, como ocurre en el supuesto de que un partido o candidatura inicien antes de tiempo la difusión de su propaganda electoral, pues ello constituiría actos anticipados de campaña, sancionados por la normativa electoral⁶.

El PES como instrumento garante de los principios que rigen el proceso electoral.

Por su relevancia y su repercusión en el sufragio libre, se centra atención ahora al PES, como un medio para evitar conductas contrarias a tales mandatos⁷.

Este procedimiento es la vía para la investigación, dictado de medidas cautelares y, en su caso, imponer sanciones, respecto de hechos y conductas que, entre otros supuestos, coaccionen al electorado forzando la emisión de su voto en determinado sentido. En ello encontramos la protección a la libertad que debe tener la ciudadanía para emitir su sufragio a favor de la opción política que vea conveniente.

La normativa guanajuatense, estandarizada a casi todas las entidades federativas —con la salvedad de Chiapas, Durango, Oaxaca, Querétaro, Tabasco y Tamaulipas que conservan a la fecha el modelo en que las quejas se tramitan y resuelven por los institutos electorales locales—⁸, marca que la sustanciación administrativa⁹ del PES inicia con la interposición de una denuncia o queja que cualquier persona puede hacer ante la autoridad administrativa electoral (Unidad técnica de lo contencioso electoral, o alguno de los consejos electorales distritales o municipales); ésta revisa requisitos mínimos y puede desechar o admitir, aunque también previo a ello tiene la facultad de ordenar diligencias de investigación preliminar para tomar la decisión adecuada. Admitida la queja, cita a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, a través del formal emplazamiento, para que ofrezcan y desahoguen pruebas, formular alegatos y dejar el procedimiento en estado de dictar resolución, lo que está a cargo de la autoridad jurisdiccional.

6 ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS PRECANDIDATOS PUEDEN SER SUJETOS ACTIVOS EN SU REALIZACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO), Jurisprudencia 31/2014, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, pp. 14 y 15, consultable en la dirección electrónica: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>, fecha de consulta 2 de noviembre de 2024.

7 Definido así por la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, en su artículo 370, consultable en la dirección electrónica: <https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-para-el-estado-de-guanajuato>, fecha de consulta 28 de octubre de 2024.

8 Rodríguez Santoyo, Alejandro y González Medina, Selene Lizbeth, “El sendero administrativo y jurisdiccional del procedimiento especial sancionador en Michoacán”, *Justicia Electoral y Derechos Humanos*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2016, p. 167, <https://teemich.org.mx/wp-content/uploads/2022/02/justiciaelectoral.pdf#page=163>, fecha de consulta: 4 de noviembre de 2024.

9 Por llevarse a cabo por las autoridades administrativas electorales.

Lo pretendido con el *PES* es que la autoridad administrativa, en esta primera etapa, dicte las medidas procedentes, bajo la apariencia del buen derecho¹⁰, para evitar que el actuar indebido siga causando daño al bien jurídicamente protegido, es decir la libre decisión del electorado para votar por quien estime acorde a sus convicciones.

A) Origen. Este procedimiento es medianamente de reciente implementación. Además, no tuvo un origen legislativo, sino que surgió a la vida jurídica a través de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (*Sala Superior*) dictada en el expediente SUP-RAP-17/2006¹¹.

Este asunto lo resume Arturo Espinosa Silis señalando que, en la elección presidencial de 2006, una opción política difundió promocionales en televisión, radio e Internet que la contraria calificó como opiniones negativas y solicitó que se retiraran, lo que le fue negado por la autoridad administrativa al estimar que carecía de facultades. Al revisar tal decisión, la *Sala Superior* consideró que debía asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía y garantizar la celebración de elecciones periódicas y pacíficas. Por ello, la administrativa debía implementar un procedimiento que privilegiara la prevención o corrección, a fin de depurar las posibles irregularidades y restaurar el orden jurídico-electoral violado, mediante un procedimiento distinto, aunque análogo, al procedimiento sancionador previsto ya en la normativa electoral, que fuera expedito y respetara las formalidades esenciales del procedimiento¹².

Además, la jurisprudencia de la *Sala Superior* ha confirmado su sentido.¹³

Vino luego la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 2008¹⁴ y se emitió el Reglamento de Quejas y Denuncias del entonces Instituto Federal Electoral, lo que reguló por vez primera el *PES* y mantuvo la carga de la autoridad electoral administrativa de sustanciarlo y resolverlo.

10 Concepto que se puede definir como aquel criterio “que apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger”. De acuerdo con la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-919/2024, Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 8 de julio de 2024. Consultada el 4 de noviembre de 2024, en la liga <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

11 Sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-17/2006, Recurso de apelación, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5 de abril de 2006. Consultada el 2 de noviembre de 2024, en la liga <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

12 Espinosa Silis, Arturo, “Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018”, *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020, p. 490, <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Tema3-Justicia-Electoral.pdf>

13 Al emitir las identificadas con clave 12/2007, del rubro: PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO, así como la histórica con clave 02/2008, de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. NATURALEZA Y FINALIDAD, consultadas en la liga <https://www.te.gob.mx/buscador/> el 2 de septiembre de 2024.

14 DECRETO por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de enero de 2008, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008#gsc.tab=0, fecha de consulta 15 de agosto de 2024.

Es decir que, al recibir la denuncia correspondiente, iniciaría el procedimiento y con ello el dictado de las medidas cautelares que debieran emitirse para cesar las conductas que pudieran dañar el principio de equidad en la contienda, además de resolver sobre la existencia o no de las violaciones denunciadas, imponiendo en su caso, las medidas y penas correspondientes.

Se vio como el procedimiento idóneo para decidir oportunamente las conductas denunciadas con motivo de la vulneración a lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el séptimo párrafo del numeral 134 de la *CPEUM*; a las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos; o aquellas conductas que constituyeran actos anticipados de precampaña o campaña.

B) Evolución. Empero, los hechos llevaron a reflexionar si, a la autoridad administrativa electoral, se le estaba imponiendo una carga política adicional, pues además de tener la principal función de organizar las elecciones, debían también, a la par, investigar y decidir un sin número de denuncias en pleno proceso electoral, pues juzgaba a los partidos políticos y sus candidaturas por las faltas que cometían, lo que generaba tensión política en los consejos¹⁵.

Así lo advirtió también Espinosa Silis al señalar:

La intención de la reforma fue liberar a la autoridad administrativa de las funciones de juez (potestad sancionadora) para garantizar que emplee sus recursos (humanos, financieros, técnicos) en su tarea primordial: organizar las elecciones. Por ello, el legislador constitucional decidió que el TEPJF resolviera las quejas que deben desahogarse por la vía especial.¹⁶

De ahí la reforma constitucional en materia electoral del año 2014, donde hubo intentos por trasladar tanto el conocimiento como la resolución del *PES* al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (*TEPJF*). Sin embargo, en la minuta enviada por el Senado a la Cámara de Diputados, finalmente se propuso que fuera el Instituto Nacional Electoral (*INE*) la autoridad encargada de investigar e integrar el expediente y el referido tribunal de resolver e imponer las sanciones respectivas, siendo esta última propuesta la que fue aprobada hasta la culminación del proceso legislativo,¹⁷ por lo que se considera como un esquema híbrido o sistema dual.

15 Rodríguez Santoyo, Alejandro y González Medina, Selene Lizbeth, op. cit., p.167.

16 Espinosa Silis, Arturo, op. cit., p.496

17 Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. *Gaceta parlamentaria LXII Legislatura*, Cámara de Diputados, Año XVII, núm. 3921-II, 5 de diciembre de 2013.

Así, se formalizó la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014¹⁸, con el objetivo de trasladar la resolución de los *PES* a la autoridad jurisdiccional y no distorsionar las actividades de la administrativa, lo que tuvo su inicial aplicación —con esa modalidad— precisamente en el proceso electoral 2014-2015; mas no debe verse como algo acabado, pues la dinámica y naturaleza cambiante de las elecciones ameritan la revisión de sus reglas.

En este sentido se ha pronunciado el Doctor Cesar Astudillo, al señalar en el año 2015, que se debía pensar en una reforma de la reforma:

En la dinámica de los procesos electorales, la experiencia nos enseña que las reformas necesitan ser retocadas, y con ello, lograr el ajuste en ámbitos muy sensibles del sistema democrático, como los ya referidos en esta mesa: procesos de fiscalización, procesos de pruebas, proceso especial sancionador y el modelo de comunicación política”¹⁹

El entonces consejero presidente del Consejo General del *INE*, Lorenzo Córdova Vianello, se refirió al *PES* como un modelo complejo pero funcional que había cubierto algunos de los propósitos iniciales, mas consideró debía seguir evolucionando.²⁰

C) Fines. Desde su surgimiento, el *PES* ha tendido a inhibir y sancionar conductas infractoras a la normativa electoral, así como hacer prevalecer la equidad en la contienda. Tiene como finalidad la observancia de la legalidad por quienes compiten en el proceso comicial, evitando desequilibrios o ventajas indebidas que repercutan de manera nociva en la decisión libre del electorado que ha de pronunciarse sobre quiénes serán sus representantes en el ejercicio del poder público.

En ello debe resaltarse que no solo se pretende imponer castigos a quienes infringen la normativa electoral con repercusión en el proceso comicial, sino busca suspender de forma expedita los efectos negativos de dichas conductas, a través del dictado de medidas cautelares. En ese sentido se ha pronunciado lo siguiente:

[...] el procedimiento especial sancionador es de carácter sumario, pues tiene como propósito contener, casi inmediatamente, cualquier irregularidad que ocurra durante el proceso electoral y que pueda afectar la equidad

18 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de febrero de 2014, consultable en el sitio electrónico: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0, fecha de consulta 27 de octubre de 2024.

19 Córdova Vianello, Lorenzo, *et al.*, “Experiencias y reflexiones del proceso electoral 2014-2015. La implementación en perspectiva de la reforma político-electoral. Entrevista a Lorenzo Córdova, Conancio Carrasco y Santiago Nieto”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, Números 7-8, 2015, p. 303. DOI: <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487910e.2015.7.10093>, <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10093/12121>, p. 315.

20 *Ibidem*, p. 299.

en la contienda. En este sentido, sus principales objetivos son: a) evitar la difusión de propaganda contraria a la ley; b) impedir los actos anticipados de precampaña o campaña; c) obstaculizar la intervención de servidores públicos en el proceso²¹.

D) Necesaria expedites. Para conseguir los objetivos referidos, es indispensable una sustanciación y resolución en tiempos reducidos. Con esa esencia nace el *PES*, pretendiendo hacer prevalecer la legalidad y a su vez la equidad en la contienda, lo que da certeza y seguridad jurídica a los actores políticos y, desde luego, a la ciudadanía.

La expedites del procedimiento se plasmó en la legislación electoral pretendiendo evitar, o al menos reducir al mínimo, el efecto nocivo que pudiese generar en un proceso electoral una conducta que se estima contraria a derecho y con repercusión en él; por ello se le asignaron tiempos breves, principalmente para el dictado de medidas cautelares que cesen sus consecuencias.

Con lo anterior, se abona a la prevalencia, vigencia efectiva y debida observancia de las “reglas del juego” en un proceso comicial (legalidad), las que van encaminadas a otorgar las mismas posibilidades de promover propuestas políticas a la ciudadanía y, con ello, igual factibilidad de verse favorecidas con el voto activo (equidad). Todo lo cual, da certeza y seguridad jurídica, necesaria en la convivencia social y, de forma especial, en la contienda electoral.

E) Exigencias. Si bien el referido atributo temporal del *PES* se direcciona a patentizar su utilidad, en ello no se debe dejar de atender cuestiones esenciales que validen su sustanciación.

1) Observancia de las formalidades esenciales de todo procedimiento. El *PES* se lleva a cabo en forma de juicio, lo que requiere de una *sustanciación administrativa técnica* y, a su vez, la maximización del principio de *profesionalización* en quienes lo realizan; lo que a menudo no se observa pues se olvida que la materia electoral también es una rama del derecho, conformada por principios y máximas, con un objetivo específico y peculiar, dotado de las mismas características de toda la ciencia del derecho.

En ese tenor, se incorporó al texto constitucional un Apartado D, a la Base V, del artículo 41, que establece que le corresponde al *INE*, expedir los lineamientos para garantizar la incorporación al Servicio Profesional Electoral Nacional, de todas las personas servidoras públicas que lo integran, lo mismo que de los organismos autónomos locales electorales, para fortalecerse, observando los principios rectores de legalidad, certeza, transparencia, honradez y profesionalismo.

21 Espinosa Silis, Arturo, *op. cit.*, p. 493.

Esta profesionalización fue coherente —con desequilibrio— con la creación de la Sala Regional Especializada (SER)²² del TEPJF, exprofeso para resolver el PES, con lo que se abonó a la garantía del debido proceso en su función revisora de la legalidad de la actuación de la autoridad administrativa electoral y como órgano de tutela de los principios que rigen al Estado democrático y de los derechos fundamentales en la materia de su competencia.

Ello no sólo representó un ajuste estructural en el TEPJF, sino un cambio sustancial en la forma de impartir justicia en el PES, pues se realiza bajo parámetros que rigen la función judicial, máxime que, al igual que el derecho penal, el administrativo sancionador forma parte del sancionador en general.

Sin embargo, no se ha dado el mismo trato a la autoridad administrativa electoral que sustancia e integra la investigación, que servirá de base para que, a través de resolución jurisdiccional, se imponga o no sanción a las partes incoadas.

Aun ante tal panorama, no se exige a la sustanciadora del PES para que observe de forma irrestricta el *principio de legalidad* y las *formalidades esenciales del procedimiento*.

2) Multiplicidad de partes denunciadas y su debida imputación de conductas.

Otras condiciones que debe patentizarse en la sustanciación administrativa del PES y que, en la práctica resultan difíciles de cumplir, son la *debida identificación de las partes denunciadas*, así como la *tipificación*²³ *correcta de las conductas materia de queja*. Ambos aspectos resultan base de la investigación e integración del procedimiento.

Si bien, en principio, quien denuncia tiene la carga de señalar e identificar a quien le imputa los hechos materia de queja, esto no siempre ocurre o bien, aunque lo realice, la autoridad administrativa que integra el procedimiento tiene la obligación de identificar a toda persona que se vincule con los hechos y pueda resultar responsable, por lo que debe emplazarla también para respetar su derecho de audiencia y defensa²⁴.

22 “[...] en la reforma legal se estableció la creación de la Sala Regional Especializada (artículo 185, LOPJF) dentro de la estructura del TEPJF, para resolver los procedimientos especiales sancionatorios que instruye la autoridad administrativa. Así, la Legipe (artículos 470-477) establece que durante los procesos electorales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (Unidad Técnica) adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE, será la encargada de instruir el procedimiento especial sancionador ...”. Nava Gomar, Salvador, “La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2019”, *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020, p. 433, <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Tema3-Justicia-Electoral.pdf>, fecha de consulta 22 de septiembre de 2024.

23 La expresión tipo es usualmente utilizada por la doctrina para aludir a la descripción de una conducta prohibida realizada por una norma jurídico-penal, en tanto que la tipicidad es entendida como la característica de una acción de adecuarse a una disposición legislativa. Diccionario Jurídico Mexicano, México, tomo VIII, UNAM, 1984, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1175/10.pdf>, fecha de consulta 4 de noviembre de 2024.

24 Así está contemplado en la jurisprudencia 17/2011 de la Sala Superior, de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. SI DURANTE SU TRÁMITE, EL SECRETARIO EJECUTIVO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ADVIERTE LA PARTICIPACIÓN DE OTROS SUJETOS, DEBE EMPLAZAR A TODOS, consultable en la liga electrónica: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>, fecha de consulta el 5 de septiembre de 2024.

3) Acumulación y/o escisión. Con motivo de la *multiplicidad de denunciantes, partes denunciadas y conductas cuestionadas*, el asunto se presenta complejo y requiere de estas instituciones jurídicas para su sana sustanciación.

Muestra de ello es que, por reiteración de criterios, se ha conformado la jurisprudencia emitida por el más alto tribunal electoral del país, identificada con la clave 3/2012, que alude a que en el *PES* no es exigible el litisconsorcio pasivo necesario, lo que significa que al integrarse éste en contra de diversas personas y solo para alguna o algunas ya se ha agotado la investigación y es posible que se dicte la resolución que defina su situación, se podrá ordenar separación de autos, es decir que se envíe al órgano jurisdiccional su caso y se continúe por lo que hace a lo aún no colmado, para seguir en el ámbito administrativo²⁵.

Ello denota lo complejo que resulta la sustanciación administrativa de los procedimientos con estas variantes, que desde luego exigen una mayor y más calificada intervención de la autoridad administrativa electoral.

4) Dictado de medidas cautelares. Sin duda, este es otro tema de extrema y calificada intervención en la integración del expediente del *PES*, puesto que implica la necesidad de un análisis técnico-jurídico del caso, *desde la apariencia del buen derecho*, para determinar su procedencia y alcances, sujeta además a revisión jurisdiccional.

Como ya se dijo, una de las finalidades de este procedimiento es evitar que se afecten los principios que deben prevalecer en el proceso electoral. Para ello, se tiene esta institución jurídica que permite a la autoridad administrativa ordenar el cese de la conducta denunciada que, en una evaluación preliminar, se estime contraria a la normativa electoral.

Es en esta actuación y decisión, en la que en mayor medida se pone de manifiesto la exigencia de especialización y profesionalización de quienes sustancian estos procedimientos, en obvia a que “juzgan adelantadamente” si lo que es materia de queja debe suspenderse o retirarse para no volver irreparable el daño denunciado.²⁶

5) Emplazamiento a las partes. En un conflicto que se dirime a través de todo procedimiento en forma de juicio, esta diligencia constituye una parte fundamental de para la observancia de las garantías de audiencia y defensa.

25 3/2012, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Quinta época, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 29 y 30.

26 Evidencia lo antedicho el contenido de la jurisprudencia 14/2015 de la Sala Superior, bajo el nombre MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA. consultable en la liga electrónica: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>, fecha de consulta el 25 de septiembre de 2024.

Es el llamamiento o citación de una persona ante un juez para que concurra ante él en el plazo fijado. Más propiamente, según Carlos Arellano García, es la *"notificación que se hace a la parte demandada del curso inicial de demanda para que comparezca ante el órgano jurisdiccional a contestarla, dentro del término que se concede"*.²⁷

Ello marca la trascendencia de esta actuación, pues de su buena y debida práctica depende que la persona señalada como autora o con intervención en los hechos materia de conflicto en un *PES*, pueda responder la acusación y en su caso ofrecer pruebas en su defensa.

Por ello es que la doctrina, la ley y la jurisprudencia es abundante y clara en cuanto a la exigencia de que el emplazamiento se realice a través de una notificación personal, es decir, que la autoridad acude al domicilio en el que se ha de localizar a quien deba ser llamada al procedimiento, para hacerle entrega de las constancias y documentos necesarios para que se entere del reclamo que se le hace y esté en posibilidad de defenderse.

En materia electoral se observa esta misma dinámica, tal como lo refiere Jean-Paul Huber Olea y Contró, al señalar que con tal proceder *"[...] se hace saber al partido o al ciudadano de manera directa a través de comunicación del órgano, mediante cédula que da cuenta de la diligencia de notificación [...]"*²⁸.

Es por ello que el emplazamiento a las partes es el acto de mayor trascendencia en todos los procedimientos, ya que a través de él surge la relación procesal y se genera el derecho constitucional de audiencia, por lo que la ley prevé formalidades para su ejecución y así asegurar su eficacia, las que deben observarse en la citación a la audiencia de pruebas y alegatos del *PES*, que hace la autoridad administrativa electoral.

Entre estas, se exige a quien ejecuta la función actuarial, el cerciorarse por cualquier medio que la persona que debe ser notificada tiene su domicilio en el inmueble designado y en caso de no encontrarle dejar citatorio a fin de que le espere a una hora y fecha determinada para su cumplimentación, debiendo contener varias precisiones que, de no observarse cabalmente, vicia la actuación y por tanto no es válida.²⁹

Por ello, el emplazamiento es considerado una cuestión de orden público y debe analizarse oficiosamente. Si se advirtiera que fue ejecutado de manera indebida,

27 Arellano García Carlos, *Teoría General del Proceso*, Porrúa, Novena Edición, México, 2000, p. 408.

28 Huber Olea y Contró, Jean-Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, Porrúa, México, 2013, pp. 187-188.

29 Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia identificada como 47/95, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO, con registro digital: 200234, consultable en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/200234>, fecha de consulta 4 de noviembre de 2024.

trae consigo la *reposición del procedimiento* para dar oportunidad a la parte indebidamente emplazada de apersonarse y ejercer sus derechos procesales.³⁰

Sin duda que las circunstancias hechas notar repercuten en los tiempos de sustanciación administrativa del *PES*, en perjuicio de su naturaleza jurídica y fines.

6) Ejercicio de la oficialía electoral. Esta labor constituye una exigencia más para la autoridad administrativa en la tramitación del procedimiento que nos ocupa, pues durante la investigación que tiene a cargo, debe evitar que se pierdan o alteren las evidencias de los hechos denunciados, por ello se emplea con esta función, que se traduce en inspeccionarlas con fe pública, dejando constancia de ello en el acta que al efecto se elabore.

Este proceder está igualmente regulado y le aplican diversos principios y múltiples disposiciones reglamentarias dadas por la máxima autoridad administrativa electoral³¹.

Para el caso de que tal actuación no se practique bajo los lineamientos establecidos para ello, dará lugar a que la autoridad jurisdiccional de la materia lo detecte y ordene, de igual forma, la *reposición del procedimiento*, con las consecuencias ya anunciadas.

7) Exhortos. Como se ha dicho, en el *PES* existe *multiplicidad de sujetos de responsabilidad electoral* por infracciones cometidas a las disposiciones de esta naturaleza, es decir, no solo lo son los partidos políticos y las candidaturas, sino que lo pueden ser también, personas que desempeñan el servicio público, cualquiera que integre ciudadanía y en no escasas ocasiones, proveedoras de servicios para los actores políticos que generalmente son personas físicas o empresas dedicadas a la publicidad y que cuentan con domicilios fuera de la sede de la autoridad sustanciadora.

Esta razón no elimina la necesidad de emplazarles en caso de que se les involucre en los hechos materia de queja, llamándoles al *PES* para que emprendan su defensa. Ello implica que se practiquen exhortos, es decir, apoyos de autoridades homólogas en otras entidades federativas del país, para la notificación correspondiente.³²

30 Lo anterior, encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: EMPLAZAMIENTO INDEBIDO. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA QUE CONCEDE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL SOLICITADA EN SU CONTRA SON QUE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEJE INSUBSISTENTE DICHA DILIGENCIA, ASÍ COMO TODO LO ACTUADO EN EL JUICIO DE ORIGEN, Y RESUELVA CON PLENITUD DE JURISDICCIÓN LO QUE CORRESPONDA RESPECTO A UN NUEVO EMPLAZAMIENTO, con registro digital: 2012000, consultable en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012000>, fecha de consulta 4 de noviembre de 2024.

31 En el caso de Guanajuato, se emitió el *Reglamento de Oficial Electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato*. Consultable en <https://api.ieeg.mx/repoinfo/Uploads/Reglamento%20de%20la%20oficialia%20electoral.pdf>, fecha de consulta 29 de octubre de 2024.

32 El exhorto en su típico significado forense alude a la comunicación que dirige un juez a otro para rogarle su ayuda judicial en el desempeño de una diligencia de notificación, prueba o respecto de la ejecución o reconocimiento de una sentencia. Arellano García, Carlos, *op. cit.*, p.417.

Esto implica, por obviedad, despliegue de recursos y principalmente tiempos de espera que comúnmente no son cortos y que repercuten en la debida sustanciación del procedimiento. Además, se depende de la debida diligencia y actuación de la autoridad exhortada para su validez.

8) Audiencia de pruebas y alegatos. En la tramitación del *PES*, esta es una de las diligencias más importantes, pues es en la que *las partes debaten sobre el fondo de la controversia*, con base en sus intereses; sea para abonar a la acreditación de la falta electoral denunciada o para contradecirlo y/o deslindarse de responsabilidad.

Es el momento procesal para *ofrecer debidamente las pruebas*, lo que deberá ser analizado por la autoridad administrativa electoral y si, la decisión es de *admisión*, proceder a su *desahogo* —con observancia y respeto de la normativa aplicable a cada tipo de prueba—.

En principio, la determinación de desechar o admitir un medio de convicción debe cumplir con las mínimas exigencias de todo acto de autoridad, particularmente, el deber de estar *fundada y motivada*. Por su parte, el desahogo debe darse de acuerdo a la naturaleza documental o técnica, que son las que ordinariamente se admiten en este tipo de procedimientos, cada una con su regulación específica.

En esta etapa, las partes cuentan también con el derecho de *objetar las pruebas* de su contraparte, exponiendo las razones y fundamentos de ello.

Característica esencial de esta audiencia es que debe *predominar la oralidad* y espontaneidad de las manifestaciones que realicen las partes, interactuando con la autoridad, por lo que a ésta se le exige una *adecuada conducción de la diligencia*, principalmente para mantener el orden y la formalidad, pudiendo incluso hacer *uso de las medidas de apremio* para tal efecto.

9) Elaboración técnica del informe circunstanciado. Concluida la audiencia de referencia, la autoridad sustanciadora debe confeccionarlo para su remisión a la autoridad jurisdiccional, el que por mandato legal debe satisfacer diversos rubros, entre los que destacan: la relatoría de los hechos, las diligencias practicadas, las pruebas aportadas y desahogadas; además, sustancialmente, las *conclusiones* a las que arribe la sustanciadora, lo que *implica una apreciación técnico-jurídica* de todo lo anterior³³.

Las circunstancias expuestas y que prevalecen en la sustanciación administrativa del *PES*, lo vuelven especializado en su conformación y, en consecuencia, exige que

³³ En Guanajuato, estas exigencias están contempladas en el artículo 375 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, consultable en la dirección electrónica: <https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-para-el-estado-de-guanajuato>, fecha de consulta 28 de octubre de 2024.

la autoridad que lo sustancia cuente con personal calificado, con posibilidades de responder a la carga técnica-jurídica que se requiere.

III. PROBLEMÁTICA

Inconvenientes para la expedites del PES. Las exigencias relatadas y que de forma irrestricta la autoridad administrativa electoral debe observar en la sustanciación de dicho procedimiento, como ya se dijo, requiere de un determinado perfil en las personas que lo llevan a cabo, lo que no se exige en quienes lo integran en esa primera fase de investigación.

Esta cuestión, hace que en muchas ocasiones se conforme de manera deficiente, pues no se está familiarizado con las formalidades esenciales de todo procedimiento seguido en forma de juicio, ni con la normativa que de manera particular debe aplicarse, menos aún de los múltiples criterios jurisprudenciales que se han emitido y que, más que complementar, han venido a imponer nuevas y mayores reglas en los PES, en temas no accidentales, sino sustanciales, tales como los relativos a la investigación, emplazamiento, audiencia y alegatos, imposición de sanciones, caducidad, competencias y legitimación, entre otros.

Así lo advierte Espinosa Silis al señalar que *“...El papel del Tribunal Electoral en la confección del PES ha sido fundamental hasta la fecha, pues mediante diversos criterios jurisprudenciales ha ido definiendo la manera en que se debe desahogar y cuáles son sus alcances.”*³⁴.

Por otra parte, se intensifican las dificultades en la sustanciación administrativa del PES también en los casos en que existen varias partes denunciadas y a quienes de manera específica se les reprocharía determinada conducta y en diferente grado y forma de intervención (autoría y participación por un lado y responsabilidad directa o indirecta por otro), lo que lleva a que la autoridad administrativa sustanciadora sea capaz de hacer los distingos correspondientes y tipificar de manera adecuada los reclamos, lo que no siempre ocurre.

Como ya también se refirió, existen herramientas procesales complejas para integrar el procedimiento y que no en todos los casos son conocidas y manejadas por quienes integran la autoridad administrativa, por lo que al no cumplirse o al menos llevarlas a la práctica de manera defectuosa, generan su nulidad y la consecuente reposición del procedimiento; en ello se cuenta el adecuado emplazamiento, los exhortos que se hagan necesarios, la resolución sobre el otorgamiento o no de las medidas cautelares solicitadas, así como la acumulación o escisión del expediente.

34 Espinosa Silis, Arturo. *op. cit.*, pp.507 - 510

Además, no es raro que se detecten inconsistencias en el ejercicio de la oficialía electoral, pues en la práctica se advierten imprecisiones entre la fecha de inspección y de la elaboración del acta, discordancia entre el lugar a inspeccionar y la ubicación que se cita en el documento elaborado, la falta de firma de quien practicó la diligencia, la emisión de juicios de valor más allá de una mera descripción objetiva de lo inspeccionado, entre otras cuestiones³⁵.

Es de destacar también, que la autoridad administrativa electoral que sustancia el *PES* encuentra dificultad para desahogar y conducir debidamente la ya mencionada audiencia de pruebas y alegatos, precisamente por las exigencias técnico-jurídicas ya resaltadas y que deben atenderse, al ponerse en juego tópicos jurídicos cuya exigencia de su conocimiento y manejo debería recaer en quien al menos, está instruido por la licenciatura en derecho, lo que comúnmente no se tiene en quienes sustancian el procedimiento.

Esta cuestión se evidencia ante las circunstancias de que no todos los *PES* son conocidos por la unidad técnica de lo contencioso electoral de la autoridad administrativa, que goza de cierta profesionalización; sino que en la mayoría de los casos, son los consejos electorales (distritales o municipales) los que sustancian los procedimientos³⁶, aún y cuando quienes los integran no necesariamente cuentan con el perfil adecuado para ello, pues mayormente no tienen la licenciatura referida por no ser exigible, dado que la esencia de tales entes es la de ser eminentemente ciudadanizados, haciendo patente con ello que la elección se ponen en manos de la ciudadanía.

Todo lo anterior, se ha puesto de relieve por la intervención de la autoridad jurisdiccional electoral, al recibir los expedientes que integran los *PES*, sustanciados por la administrativa, en los que ejerce su facultad y obligación de revisar que en esa integración se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Lo antedicho cobra sentido dado que, con el ejercicio de la atribución jurisdiccional en cita, se pretende la protección de los derechos de acceso a la justicia, a la

35 Muestra de ello han sido los casos resueltos en los expedientes TEEG-PES-52/2022, TEEG-PES-61/2022, TEEG-PES-64/2022, entre otras, todas del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.

36 Artículo 376. Cuando las denuncias a que se refiere este Capítulo tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda se estará a lo siguiente:

- I. La denuncia será presentada ante los consejos distritales o municipales que correspondan a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta denunciada o del cargo que se elija;
- II. El consejero electoral ejercerá, en lo conducente, las facultades señaladas en el artículo anterior para la Secretaría Ejecutiva, conforme al procedimiento y dentro de los plazos señalados por el mismo artículo, y
- III. Celebrada la audiencia, el consejero electoral correspondiente deberá turnar al Tribunal Estatal Electoral de forma inmediata el expediente completo, exponiendo las diligencias que se hayan llevado a cabo así como un informe circunstanciado en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, consultable en la dirección electrónica: <https://www.congresogto.gob.mx/leyes/ley-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-para-el-estado-de-guanajuato>, fecha de consulta 28 de octubre de 2024.

defensa, de tutela judicial efectiva, garantía de audiencia, debido proceso y principio de legalidad.

En los casos —que no son pocos— en los que se tramitó indebidamente el procedimiento, el tribunal correspondiente debe ordenar la práctica de las diligencias que estime faltantes o peor aún, reponer el procedimiento para solventar las deficiencias que resulten insuperables, lo que acarrea la tardanza en la debida integración del asunto, lo mismo que para el dictado de la resolución de fondo, en la que habrá de determinarse si se configuró o no la falta denunciada y la responsabilidad de determinado ente.

En ese sentido, quien fuera presidenta del *TEPJF* de 2007 a 2011, María del Carmen Alanís Figueroa, se pronunció señalando que:

Desde ambas instituciones han surgido cuestionamientos sobre la remisión del expediente a sede jurisdiccional. Y es que un constante desgaste en estos siete años ha sido la figura del reenvío de los mismos. El Tribunal en repetidas ocasiones ha devuelto los expedientes al Instituto por no contener los elementos necesarios para sostener el sentido de las resoluciones. Situación que, obviamente, genera desencuentros institucionales³⁷.

Lo anterior repercute, como ya se ha adelantado, en la desnaturalización del *PES*, principalmente porque no se cumplen con los fines y objetivos para los que se creó.

Necesidad de reconfigurar el PES. Expuestas las exigencias técnicas en la sustanciación administrativa de este procedimiento y las inconveniencias que ello le genera a la autoridad electoral que lo realiza, da lugar a explorar y proponer soluciones.

Para ello se parte de que existen deficiencias que se generan desde esa etapa administrativa, por lo que deben atenderse desde esa fase.

Así se ha procedido —y se anuncia como comparativa— en la atención de los delitos electorales, donde se han contemplado en la estructura de las Fiscalías o Procuradurías de Justicia las especializadas en ese tema, lo que tiende a que asuman verdaderamente sus funciones.

Incluso, con la experiencia de Santiago Nieto Castillo —por su paso en la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales— detectó y así lo expone, que en cuanto a la etapa de investigación de estos ilícitos ya se han materializado medidas de especialidad y profesionalización, lo que se refleja en la Ley General en Materia de Delitos Electorales que establece la obligación de que dicha Fiscalía

37 Alanís Figueroa, María del Carmen, *op. cit.* p. 87.

coordine las electorales locales, pretendiendo evitar la disparidad institucional. Además, que en ciertas fiscalías ya se cuenta con un Ministerio Público Especializado³⁸.

Lo anterior lo liga el especialista indicado, con la necesidad, incluso, de la creación de juzgados especializados en delitos electorales, lo que deja ver la tendencia a hacer eficientes cada una de las etapas de todo procedimiento seguido a manera de juicio, particularmente aquellos que forman parte la potestad punitiva del Estado, como es el caso del *PES*, sustentada tal pretensión en hacer coincidentes los tiempos en que se resuelven los asuntos penales con los del proceso electoral.

De ello se destaca que en materia penal-electoral se comenzó de manera inversa a la del *PES*, ya que se fortaleció la etapa de investigación de los delitos de esta naturaleza y se pugna porque se vea secundado por especializar lo jurisdiccional; en contraste con la materia administrativa-electoral, en la que la autoridad que decide el fondo está dotada de recursos humanos y técnicos especializados, no así la que indaga y prepara el asunto para que sea resuelto.

Así pues, la deficiencia en la integración y sustanciación administrativa de los expedientes de los *PES*, se advierte como una circunstancia vigente, mas también remediable desde esa primera etapa y no hasta la de judicialización, como en la actualidad ocurre, con las consecuencias nocivas en tiempos, costos y desfases para los efectos pretendidos, lo que merma la finalidad del *PES*.

Entonces, el *PES* debe garantizar, desde los aspectos de sustanciación y resolución, que todos los actos realizados por las partes que intervienen en la construcción y desarrollo del proceso electoral se apeguen a lo dispuesto en la *CPEUM* y en la ley de la materia. En otras palabras, tiene una naturaleza restauradora del orden legal dentro de un proceso electoral.

Por tanto, si la integración y resolución de los expedientes conformados por las quejas o denuncias de quienes advierten la posible comisión de una falta electoral revisable a través del *PES*, se da a destiempo (acaecida la jornada electoral o después de concluido el proceso electoral), pierde todo sentido y eficacia, muchas veces originado por el rebase en las capacidades (materiales, humanas, técnicas y otras) de las autoridades administrativas electorales encargadas de la investigación, base de la decisión jurisdiccional.

Esta percepción y preocupación la ha manifestado también el Doctor Cesar Astudillo³⁹, quien señala la oportunidad para poner atención a la parte jurisdiccional del *PES* y cuestiona: ¿cuánto se están tardando los tribunales electorales en el ámbito de los estados de la república para resolver los conflictos? La respuesta a ello no resulta

38 Córdova Vianello, Lorenzo, et al., *op. cit.*, p. 320.

39 *Ídem*.

alentadora para los fines de este procedimiento y menos aún saludables para los procesos democráticos, por lo que denuncia un desfase procesal. Incluso reflexiona sobre el diseño de los plazos y nuevamente lanza una pregunta: ¿cuánto tiempo se le está dejando al Tribunal Electoral para que haga lo propio?

Por su parte Espinosa Silis también advierte dificultades en la forma en como se ha tramitado el *PES*, al señalar que la forma híbrida que lo compone complicó su desahogo pues “...*ni es de carácter meramente administrativo, ni es totalmente jurisdiccional...*” y abona diciendo que, a partir de los criterios emitidos el *TEPJF*, se ha ido desnaturalizando este procedimiento y hasta se han creado nuevas conductas ilícitas que no se encuentran tipificadas en la legislación electoral⁴⁰, lo que va en contra de los principios del derecho penal, aplicable al electoral, con las adecuaciones pertinentes⁴¹.

Finalmente, abona sustancialmente a esta necesidad de revisar la composición del *PES*, la respuesta dada a las entrevistas que se realizaron, tanto a quien fuera consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato en el periodo 2014-2021, Mauricio Enrique Guzmán Yáñez, como a Jorge Luis Hernández Rivera, por varios años representante del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de ese ente⁴², en torno a este trabajo de investigación.

El primero de los citados, hizo notar que el *PES* “...*ni es especial ni es sancionador...*” al advertir que no es sumario como debiera, ni tampoco logra sancionar, dentro del proceso electoral, a los responsables de faltas a la normatividad electoral, por lo que estima ha perdido relevancia como instrumento de regularidad constitucional y legal del proceso comicial, por ineficaz.

Advierte también que indebidamente se ha inclinado la balanza hacia lo inquisitorio del *PES*, alejándose del principio dispositivo que originalmente le regía, con la consecuencia de interminables investigaciones de la autoridad sustanciadora, agravada por la poca o nula especialización en la materia de quienes integran en su momento los consejos municipales y distritales.

Por su parte, Hernández Rivera ve menester recomponer dicho procedimiento, que permita la celeridad en la integración del expediente y profesionalizar la toma de decisiones procesales, lo que no concibe como una virtud de quienes integran la autoridad administrativa que lo sustancia; aunque en su descargo, señala tener claro que privilegian las actividades que corresponden a sus funciones de administrar los

40 Espinosa Silis, Arturo, *op. cit.*, p.499-500

41 Tesis XLV/2002, DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL, tercera época, *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122.

42 Las que se recabaron durante la investigación y se consideran como anexo.

procesos electivos, descuidando los procedimientos en análisis; sin embargo, hace notar que ello repercute en dilación, y exalta: *"justicia retardada es justicia denegada"*.

III. CONCLUSIONES

En el proceso electoral se ponen en juego intereses de peso que llevan a los actores políticos a descontextualizar la competencia por el poder público. Se enfrasan en arduas batallas y parecieran tomar como regla la expresión popular de que *"en la guerra como en el amor –y podríamos agregar: en política– todo se vale"*, aunque siempre procurando e incluso abusando de la apariencia del buen derecho.

Para delimitar esos ímpetus, es exigencia mantener adecuada la normativa electoral a la realidad política prevaleciente, como se ha visto a penas culmina un proceso electoral, se recogen las experiencias y se aprende de todo aquello que no se había previsto, para proyectar reformas que consoliden la verdadera democracia.

Esa revisión cobra especial relevancia en la forma en que el *PES* contempla la actuación de la autoridad administrativa que lo sustancia, pues no aparece acorde a sus exigencias técnico-jurídicas y fines, por lo que debe dejar de realizarlo y no exigírsele una actuación materialmente jurisdiccional. Más bien debe abocarse a las ya de por sí difíciles tareas propias de su naturaleza encaminadas a la organización óptima de las elecciones.

Tal desnaturalización se evidencia con el convenio de colaboración interinstitucional entre el *TEPJF* y el *INE*, celebrado el 8 de agosto de 2014 y referido en el Acuerdo General 4/2014 de la *Sala Superior*⁴³, para desarrollar tecnologías y actividades conjuntas que les permitieran el intercambio de información relacionada con los *PES*. En este se contempla lo que parece una intromisión, el acceso de ambas instituciones al expediente electrónico que se forma y la emisión de avisos recíprocos sobre todas las actuaciones que respecto de su instrucción y resolución emitan, para que tomen conocimiento en todo momento del desarrollo de dichos procedimientos, incluso desde la presentación de la queja o denuncia con la aparente justificación de facilitar el ejercicio de sus respectivas atribuciones y la observancia del principio de certeza.

En consecuencia, se estima que la autoridad propia para conducir el *PES* llevado a cabo en forma de juicio, es precisamente la jurisdiccional, por su especialización y

43 Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los Procedimientos Especiales Sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, México, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, https://www.te.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/acuerdo_general_4_2014.pdf, fecha de consulta 22 de octubre de 2024.

capacidades técnicas y jurídicas para hacer frente a esa encomienda⁴⁴, en abono a que se cumplan los objetivos de su implementación; primordialmente el dictado oportuno de las medidas cautelares para, en su caso, evitar que se vulneren los principios rectores del proceso electoral; además de ya tener claro que debe ser la que decida el fondo de la controversia, máxime que a través de este procedimiento se llegan a imponer sanciones, como parte del poder punitivo del Estado.

Si bien la propuesta conlleva una limitante —de forma preponderante para la parte denunciante— en la amplitud de la investigación preliminar que hasta ahora realiza la autoridad administrativa electoral para verificar los hechos materia de queja, ello no necesariamente debe verse como regresivo del derecho procesal de probar, pues previo a la presentación de la denuncia, bien se pueden recabar los mínimos y esenciales elementos de convicción para acreditar lo ahí expuesto, ya que no existe plazo para su interposición una vez que se conozcan los hechos a cuestionar.

Además, en la mayoría de los casos, son los actores políticos, inmersos en el proceso comicial, quienes son denunciantes e incoados, por lo que no son ajenos a lo que puede ser útil para soportar sus posturas en la sustanciación del *PES*.

Lo anterior, hace prevalecer el principio dispositivo sobre el inquisitivo, con las justificaciones ya dadas, para que quien denuncie, prepare su planteamiento con pruebas pertinentes, lo que perfeccionaría en la audiencia respectiva, permitiendo también a la denunciada contrargumentar y probar, de acuerdo a sus intereses.

Para los partidos políticos y candidaturas, incluso las independientes, no resulta una exigencia desproporcionada, dada la estructura de la que gozan y les respalda, con áreas jurídicas especializadas y, lo más importante, recurso público para ello. Para entes distintos, se abriría la posibilidad de la asesoría y defensoría electoral, como un servicio público gratuito igualmente especializado, lo que ya es una realidad para ciertas cuestiones, por ejemplo, en el tema indígena.

Si bien tal propuesta impacta en el aspecto presupuestal, no es esta la perspectiva desde la que se aborda el tema, máxime que requeriría de un estudio y diagnóstico complejo para incursionarlo, mas ha asomado en este trabajo, que las inconsistencias reveladas en la sustanciación administrativa del *PES* implican al menos duplicidad de funciones y repetición de actuaciones que, sin duda, ya representan un gasto al erario público.

44 Valdés Zurita, Leonardo, "Decálogo mínimo para la reforma electoral", 2013, El Universal.
Leonardo Valdés Proponía trasladar al *TEPJF* los procedimientos sancionadores. Ello en tanto el IFE, ahora *INE*, es una autoridad administrativa y no jurisdiccional y el Tribunal, en cambio, es una institución diseñada para proveer justicia electoral. Para ello, el Tribunal cuenta con una estructura permanente en todo el país, con salas regionales, con jueces y abogados especializados en resolución de controversias.

Con lo propuesto, se privilegia la pronta sustanciación y resolución del procedimiento, con mínimo riesgo de indebidas actuaciones que conduzcan a la pérdida de tiempo valioso para tener resoluciones firmes, susceptibles de ejecutarse incluso en la misma etapa del proceso electoral en que acontezcan los hechos infractores de su normativa, aun considerando su brevedad, para así mantener el proceso comicial dentro de los cauces de la legalidad.

En ese supuesto, se sentarían las bases para que lo resuelto oportunamente en el PES tuviera un impacto efectivo; máxime si se tiene en cuenta lo que advirtió Constanso Carrasco Dasa, respecto a que se podría ver la posibilidad de que la sanción que se dicte en casos de relevancia sea incluso la “suspensión temporal de la vigencia del registro de los partidos políticos en el propio proceso electoral”.⁴⁵

IV. FUENTES DE CONSULTADAS

- Alanís Figueroa, María del Carmen, *Fundamentos y aplicaciones del procedimiento especial sancionador en materia electoral*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2014, <https://publicaciones.ieem.org.mx/index.php/publicacionesieem/catalog/view/146/135/605>
- Arellano García, Carlos, *Teoría General del Proceso*, Porrúa, Novena Edición, México, 2000.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1993. Novena edición, p. 513.
- Carbonell, Miguel. *La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades*, México, Miguel Carbonell, 2012, <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>
- Casoluengo Méndez, René, *La sustanciación y no sólo la resolución del procedimiento especial sancionador debe ser competencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para cumplir completamente con la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015, <https://www.te.gob.mx/eje/media/pdf/c6ce81d4fec3129.pdf>
- Casoluengo Méndez, René, *Procedimiento especial sancionador (nota académica)*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/>

45 “Existe un debate fuerte sobre si las multas que al final se pagan con financiamiento público estatal son verdaderamente eficaces y ejemplares para disuadir esta clase de conductas. Al respecto, tenemos que reflexionar sobre nuestro catálogo, porque de lo contrario no se le está dando respuesta a la sociedad. Dejo en el debate, muy respetuoso, del Senado la República y en la Comisión de Reforma del Estado, la posibilidad de transitar a la suspensión temporal de la vigencia del registro de los partidos políticos en el propio proceso electoral o con posterioridad al proceso electoral, ponerlos en un punto de equilibrio, no pasar de la cancelación de las multas a la sanción de cancelación del registro; fundamentalmente, esto sucederá cuando se utilicen o se ejerzan recursos de procedencia ilícita en las campañas electorales”. Córdova Vianello, Lorenzo, et al., *op. cit.*, p. 309.

node/5974#:~:text=El%20procedimiento%20especial%20sancionador%20es,il%C3%AD citas%20que%20son%20su%20objeto.

Cerrillo Cardoza, José, *Procedimiento especial sancionador electoral: dualidad de la autoridad administrativa y jurisdiccional*, Universidad de Querétaro, 2017. Consultado el 29 de octubre de 2024, en la dirección https://www.researchgate.net/profile/Jose-Cerrillo-Cardoza/publication/337945028_PROCEDIMIENTO_ESPECIAL_SANCIONADOR_ELECTORAL_DUALIDAD_DE_LA_AUTORIDAD_ADMINISTRATIVA_Y_JURISDICCIONAL/links/5df6fea1a6fdcc28372464a1/PROCEDIMIENTO-ESPECIAL-SANCIONADOR-ELECTORAL-DUALIDAD-DE-LA-AUTORIDAD-ADMINISTRATIVA-Y-JURISDICCIONAL.pdf

Cienfuegos, D, A propósito de la competencia de la sala regional especializada del tribunal electoral del poder judicial de la Federación, *Diálogo electoral*, 2014, Tribunal Electoral de Veracruz, núm. 8, enero-junio.

Coello Garcés, Clicerio, "El procedimiento especial sancionador, balance de su implementación y propuesta para su perfeccionamiento", *Sistema de justicia electoral mexicano*, México, Porrúa, 2011.

Dávila Rangel, Juan Marcos "La Sala Regional Especializada y el nuevo procedimiento especial sancionador". *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 2014, núm. 14 (1), 248, julio-diciembre.

Diccionario Jurídico Mexicano, México, tomo VIII, UNAM, 1984, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1175/10.pdf>

Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *Prontuario electoral. Procedimiento administrativo sancionador*, México, Porrúa, 2012.

Espinosa Silis, Arturo, "Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018", *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020, <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Tema3-Justicia-Electoral.pdf>

Galván Rivera, Flavio, *Diccionario Electoral Legal*, México, Porrúa, 2013, p. 251.

Huber Olea y Contró, Jean-Paul, *Derecho Contencioso Electoral*, México, Porrúa, 2013.

Jacobo Molina, Edmundo. El procedimiento especial sancionador en la reforma 2014, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, Universidad Autónoma de México & Instituto de investigaciones jurídicas, 2014.

Madrazo Lajous, Alejandro, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto federal electoral. Entre la legalidad y la justicia*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011,

Maljar, Daniel, *El derecho administrativo sancionador*, Argentina, Buenos Aires: Ad Hoc, 2004.

Nava Gomar, Salvador, "La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2019", *Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*, México, TEPJF, 2020, <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/09/Tema3-Justicia-Electoral.pdf>

Nieto, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 2005.

- Rodríguez Santoyo, Alejandro y González Medina, Selene Lizbeth, "El sendero administrativo y jurisdiccional del procedimiento especial sancionador en Michoacán", *Justicia Electoral y Derechos Humanos*, México, Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2016, <https://teemich.org.mx/wp-content/uploads/2022/02/justiciaelectoral.pdf#page=163>
- Salazar, Pedro, ¿Instituto Nacional de Elecciones?, 2013, México, El Universal, www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/06/65166.php
- Valdés Zurita, Leonardo, "Decálogo mínimo para la reforma electoral", 2013, El Universal.
- Zavala Arredondo, Marco Antonio, "A salto de mata. Los procedimientos especiales sancionadores y el proceso electoral 2011-2012, Sistema de justicia electoral mexicano, México, Porrúa, 2011.
- Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las reglas aplicables a los Procedimientos Especiales Sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, México, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, https://www.te.gob.mx/sites/default/files/acuerdo_acta/archivo/acuerdo_general_4_2014.pdf
- Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, México, 14 de enero de 2008, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5028346&fecha=14/01/2008#gsc.tab=0
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de febrero de 2014.
- Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral. *Gaceta parlamentaria LXII Legislatura*, Cámara de Diputados, Año XVII, núm. 3921-II, 5 de diciembre de 2013.

LA REELECCIÓN MUNICIPAL ANTE SU EVENTUAL DESAPARICIÓN: LA EXPERIENCIA EN EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

"MUNICIPAL RE-ELECTION IN THE FACE OF ITS EVENTUAL DISAPPEARANCE: THE EXPERIENCE IN THE GUADALAJARA METROPOLITAN AREA"

Misael Alejandro Simón de la Madrid¹

SUMARIO: I. Introducción. II. Sufragio, efectivo, no reelección. III. La reforma electoral de 2013. IV. La reforma constitucional de 2013. V. Claudia Sheinbaum y la no reelección. VI. El ocaso del modelo de representación. VII. El Área Metropolitana de Guadalajara, un caso exitoso de reelección municipal. VIII. Conclusión. IX. Bibliografía.

*Recibido: 17 de octubre de 2024
Aprobado: 04 de noviembre 2024
Pp. 137-160*

Resumen: En su toma de protesta, la presidenta de México Claudia Sheinbaum Pardo anuncia que presentará al Congreso de la Unión iniciativa de reforma en materia electoral para prohibir la reelección consecutiva en cualquier cargo a elección popular en el país, con efectos a partir del año 2030.

Históricamente la reelección inmediata, ha sido un tabú entre los mexicanos. Desde el "Sufragio, Efectivo, No Reelection" estandarte de Francisco I. Madero después de 34 años del porfiriato, hasta la reforma constitucional de 2013 que reivindica y permite la reelección en legisladores y presidentes municipales.

La reelección municipal ha sido herramienta de medición de las buenas prácticas en gobierno, rendición de cuentas, ahorro de gasto, efectividad

Abstract: *At her inauguration, the president of Mexico Claudia Sheinbaum Pardo announces that she will introduce to the Congress an electoral reform to prohibit consecutive re-election in any elected office in the country, with effect at the year 2030.*

Historically, immediate reelection has been a taboo among Mexicans. From the "Effective suffrage, No Reelection" banner of Francisco I. Madero after 34 years of the Porfiriato, to the constitutional reform of 2013 that vindicates and allows the reelection of legislators and municipal presidents.

Municipal re-election has been a tool for measuring good practices in government, accountability, spending savings, effectiveness in structure and processes, the ruler who wishes to have continuity for

¹ Maestro en derecho constitucional por la Universidad de Guadalajara. Director General Jurídico del Ayuntamiento de Zapopan, profesor del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO): simondelamadrid@gmail.com

en estructura y procesos, ya que el gobernante que desea tener continuidad otro periodo, realiza un mayor esfuerzo por conseguir el voto de la gente.

El contexto político del Área Metropolitana de Guadalajara, no podría entenderse sin la reelección municipal, de 10 municipios que la conforman 9 presidentes municipales la han aprovechado, incluso el gobernador electo de Jalisco Pablo Lemus Navarro (2024), ha sido presidente municipal tres veces, una de ellas por reelección.

¿Cuál es el panorama de los municipios si la iniciativa de reforma para eliminar la reelección consecutiva prospera?

Palabras clave: Reelection Municipal, El Municipio, Área Metropolitana de Guadalajara, Reforma Electoral.

another period makes a greater effort to obtain the vote of the people.

The political context of the Guadalajara Metropolitan Area could not be understood without the municipal re-election, of 10 municipalities that make it up, 9 municipal presidents have taken advantage of it, even the elected governor of Jalisco Pablo Lemus Navarro (2024), has been municipal president three times, one of them for re-election.

What is the outlook for the municipalities if the reform initiative to eliminate consecutive reelection succeeds?

Keywords: Municipal Reelection, Municipality, Metropolitan Area of Guadalajara, Electoral Reform.

I. INTRODUCCIÓN

La reelección en México es una figura rodeada de tabús históricos, que ha permeado más en su simbolismo que en su funcionalidad; pasó de ser prohibida por el abuso natural del gobernante que se enquistaba en el poder, a ser admitida como estrategia de control y ataque a los cacicazgos que no beneficiaban al partido en turno, y de nueva cuenta en el vaivén político, intentará prohibirse para crear nuevos cuadros políticos afines, desestimando a los ya fortalecidos.

Pero más allá de su perspectiva política, la reelección inmediata ha atraído diversos beneficios, garantiza el derecho fundamental a votar y ser votado², además de haber empoderado el valor del voto del ciudadano, que ante un mal gobierno tiene la posibilidad de castigarle, y frente a quien ha hecho las cosas bien poder refrendarlo; otros provechos por ejemplo, han sido una diligencia mayor en los gobernantes con su presupuesto, sus equipos de trabajo, sus programas y acciones, en razón de que en tres años se encontrarán otra vez frente al pueblo para ser calificados.

2 Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, Directrices e Informe Explicativo, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, el cual señala que: Los principios del patrimonio electoral europeo Los cinco principios del patrimonio electoral europeo son el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo. Además, las elecciones deben ser periódicas. 1. 1 .1 El sufragio universal Regla y excepciones El sufragio universal implica en principio que todo ser humano tiene el derecho a emitir su voto y a presentarse como candidato. Con todo, este derecho puede, e incluso debe, estar sujeto a cierto número de condiciones..."; 2011, p. 6.

Cuando se habla de reelección inmediata, la ciudadanía piensa en el presidente de la república y al legislador, pocas veces se habla de la continuidad de los gobiernos municipales, que como núcleo básico geográfico y de primer contacto con el ciudadano, se convierten en el verdadero órgano de gobierno con facultades legislativas, ejecutivas, e inclusive judiciales, y que ante la globalización de los problemas que rompen limitaciones territoriales deben compartir estrategias de planeación con sus municipios colindantes, obligando a los acuerdos y la negociación en pro del ciudadano.

Basta hacer un análisis de la aplicación de la reelección a través del tiempo (2015-2024), durante cuatro periodos de elecciones, para entender que los mexicanos poco a poco han retirado el velo de una imagen negativa, para atribuirle una visión más activa de su participación al decidir, la reelección ha adoptado un impacto positivo en la vida política del país.

Un claro ejemplo, es el éxito de la reelección en el Área Metropolitana de Guadalajara, que desde su implementación casi la mitad de sus presidentes municipales han sido reelectos, y cuyo panorama político no podría pensarse sin esta figura.

Es posible que la reforma electoral de la presidenta Claudia Sheinbaum, bajo el contexto político actual sea aprobada por el Congreso de la Unión, sin mayor análisis de sus beneficios o perjuicios, sin consenso o crítica constructiva; por ello será responsabilidad de los ciudadanos, académicos y políticos que la han utilizado, defender esta figura para mantener los valores de la democracia que tanto se han visto fortalecidos. Este análisis suma a los argumentos que eviten su eventual desaparición.

II. SUFRAGIO, EFECTIVO, NO REELECCIÓN

Históricamente, la reelección en México se había convertido en el enemigo del país hasta hace algunos años, gracias al abuso de personajes políticos que se enquistaron en la presidencia de la república, quienes, aunque se oponían a la misma en sus antecesores, terminaban siendo sus partidarios y beneficiarios, engañando al pueblo mexicano.

Existen una diversidad de acontecimientos, como el del autoproclamado “Alteza Serenísima y Dictador Vitalicio” Antonio López de Santa Anna, quien en 23 años (1833-1855) entre retiros obligados y unos otros voluntarios, ocupó la presidencia 11 veces, siendo finalmente derrotado a través del Plan de Ayutla.

A la postre, en 1858 el presidente Ignacio Comonfort de los Ríos es destituido en gran parte por los efectos del Plan de Tacubaya, y suplido por Benito Juárez García, en su entonces carácter de presidente de la Suprema Corte de Justicia de

la Nación, ocupando este la titularidad del poder ejecutivo en 5 ocasiones, hasta su muerte en 1872.

Otro perfil, y el que más se distingue fue Porfirio Díaz Mori, quien si bien ya había competido electoralmente contra Juárez no había logrado obtener el triunfo, hasta 1871 que promueve el Plan de la Noria, desconociendo la última reelección juarista, ante la supuesta proclama de *“que ningún hombre se imponga y perpetue en el ejercicio del poder y esta será la última revolución”*.³

Y es en 1877 que, obteniendo un triunfo contundente por la vía electoral, se convierte en presidente de México, y contrario a la ideología que pregonaba, lo hizo durante 34 años (1911), después de reelegirse siete veces, hasta que fue exiliado a Francia, iniciando lo que se conoció como el periodo de la Revolución Mexicana, una etapa de guerra civil e inestabilidad política.

En este momento cuando la conocida frase para los mexicanos “sufragio, efectivo, no reelección”, fue adoptada en el Plan de San Luis (1910) por Francisco I. Madero, ferviente opositor de la reelección de Díaz, a quien una vez que logra derrocarlo se convierte en presidente del país, aunque solo lo fue por 15 meses en razón de su asesinato por órdenes del General Victoriano Huerta, que deseoso de la silla presidencial, y con aires dictatoriales militares disolvió el Congreso de la Unión.

Gracias al Plan de Guadalupe de Venustiano Carranza, entonces Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado, al mismo tiempo, del poder ejecutivo, que derroca a Huerta. Es con Carranza que por primera vez se asegura el principio democrático de la “no reelección”, a través de reforma por decreto, al artículo 72 de la Constitución Política de 1857, vigente hasta ese momento.

Es finalmente en 1916 que se convoca a la conformación de un Congreso Constituyente en Querétaro, y promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, donde entre otras garantías sociales y de libertad, se establece la no reelección para presidente de la república y gobernadores.⁴

Sin embargo, el espíritu de la perpetuidad en el poder continuó para los actores de la esfera política mexicana, como fue con el General Álvaro Obregón quien después del asesinato de Carranza en 1920, resulta electo presidente de México. Convenientemente la Constitución política se reforma en enero de 1927 permitiendo de nueva cuenta la reelección presidencial en el país, por lo que una vez finalizado el mandato de Plutarco Elías Calles (1924-1928), Obregón compite para un segundo

3 Serrano, Pablo, *Porfirio Díaz y el porfiriato, Cronología 1830-1915*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2012, p. 33.

4 Es relevante mencionar que, la reelección inmediata de legisladores y presidentes municipales, de 1824 a 1933 permanecía vigente, en Dworak, Fernando Francisco, *Reelección inmediata, retos de su regulación, análisis de la reforma política de 2014*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019, p. 18.

periodo para el que fue reelecto, pero que no pudo comenzar debido a su asesinato ese mismo año de 1928.

Si bien, Plutarco Elías Calles apodado el “Jefe Máximo de la Revolución” no optó por su reelección inmediata, prohibida ya constitucionalmente a la muerte de Obregón, fue conocido públicamente por haber gobernado de facto en el periodo conocido como el “Maximato” (1928-1934), a través de los presidentes Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, terminando su control político en 1936 cuando finalmente fue exiliado por el presidente Lázaro Cárdenas, dando inicio al periodo conocido como el presidencialismo, tal y como lo conocemos hasta nuestros días.

III. LA REFORMA ELECTORAL DE 1933

El 29 de abril de 1933, el Partido Nacional Revolucionario (PNR) promovió y fue promulgada, la prohibición para la reelección inmediata de los legisladores.⁵

Dicha reforma, prohibía la reelección inmediata absoluta para el presidente de la república y gobernadores de los estados, y solo de manera consecutiva para senadores, diputados federales, diputados locales y presidentes municipales, esto quiere decir que estos últimos sí podían reelegirse, siempre y cuando hubiese transcurrido un periodo intermedio.

En ese momento, solo en México y Costa Rica prohibían la reelección inmediata en parlamentarios, ante tal hecho el icónico politólogo Giovanni Sartori nos llamó “la extravagancia mexicana”⁶, a su razón, ninguna organización política podía funcionar eficazmente si solo ofrecía castigos, pero ningún premio, refiriendo en este caso a la recompensa, como una continuidad en el poder reflejado por la aceptación de la ciudadanía.

Sin embargo, se advirtió que la reforma de 1933 tenía tintes políticos, ya que una de las principales razones para prohibir la reelección por parte del PNR era disminuir la influencia con la que contaban los perfiles políticos locales perpetuados en el poder que eran reelectos; por otro lado dicha prohibición, contribuyó a la consolidación del poder a nivel nacional, el candidato presidencial Lázaro Cárdenas fue uno de los principales beneficiados, ya que generó lealtades y promovió la carrera política de muchos personajes que le fueron afines.

Antes de que la reelección fuera de nuevo permitida en 2013, existieron tres intentos infructuosos de admitirla. La primera fue en 1964, cuando la Cámara de Diputados aprobó dicha iniciativa, a propuesta del Partido Popular Socialista (partido “satélite”

5 Recordemos que, en la Constitución Política de 1917, únicamente se había prohibido la reelección para presidentes de la república y gobernadores.

6 De la Peza, Fernando, *La justicia electoral ante la reelección de legisladores y municipios. Retos y escenarios*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, p. 9.

del Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien ostentaba el poder presidencial, sin embargo, en el Senado de la República fue desechada (por no haber sido incluidos en su propuesta de reelección⁷).

Se menciona que el interés de recuperar la reelección legislativa era principalmente de Gustavo Díaz Ordaz primer mandatario de México, “ello le permitiría al presidente tener mayor campo de negociación con su propio partido”⁸, sin embargo, no era un eje central en su programa de gobierno; y por el otro lado como un ferviente opositor de la propuesta fue el entonces presidente del PRI Carlos A. Madrazo aspirante al poder ejecutivo, por considerar que ante la reelección vería mermada su influencia sobre los legisladores.

El segundo intento de reforma para instaurar la reelección en legisladores se lleva a cabo en 2004, a través de dictamen firmado por 89 senadores de todos los partidos, pero la iniciativa no avanzó más allá del pleno: “cálculos políticos pesarían al interior del grupo parlamentario del PRI y el dictamen sería rechazado en febrero de 2005”⁹.

El 15 de diciembre de 2009, el presidente Felipe Calderón Hinojosa propuso al Congreso de la Unión una reforma para permitir la reelección de legisladores federales, alcaldes y jefes delegacionales hasta por un periodo máximo de 12 años, para que el “poder se someta de manera más clara y más contundente a los electores”¹⁰, “que el ciudadano sea quien premie el buen desempeño o castigue un ejercicio irresponsable o insensible del poder”¹¹, y “quien gobierne bien siga en el cargo y quien lo haga mal o mediocrementemente se vaya”¹², habiendo pasar del sufragio efectivo a la democracia efectiva.

Sin embargo, solo fue aprobada por el Congreso Unión una parte de la reforma electoral que incluía la posibilidad de presentar iniciativas de ley a ciudadanos, la consulta popular en rango constitucional y las candidaturas independientes por elección popular, quedando pendiente la elección consecutiva de diputados federales y alcaldes.

7 Valadez, Diego. “Adolfo Christlieb y la reelección de los legisladores”, *Constitución y Democracia*, México, Serie Doctrina Jurídica Núm. 41, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 97.

8 Ugalde, Luis Carlos et al., “La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 189-210.

9 Ugalde, Luis Carlos et al., *op. cit.*, pp. 189-210.

10 Herrera, Claudia, *Recorte y reelección en el congreso, pide reforma política de Calderón*, México, Periódico La Jornada, 16 de diciembre de 2009, p. 3. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2009/12/16/politica/003n1pol> (fecha de consulta: 17 octubre 2024).

11 *Idem.*

12 *Idem.*

Uno de los argumentos en contra, por parte de la oposición, fue que la permanencia de una persona en el cargo no necesariamente era porque la gente “premie su gestión si no que utilizan los recursos del poder político para perpetuarse”¹³.

IV. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2013

Es hasta diciembre de 2013, después de 80 años, cuando se rompe el tabú y el Congreso de la Unión aprueba la reforma constitucional que permite la reelección consecutiva de legisladores y alcaldes, aplicable a partir de las elecciones de 2018, en cuya exposición de motivos estableció seis principales argumentos a favor:

- a) Profesionaliza las carreras políticas.
- b) Inyecta estabilidad política y legislativa.
- c) Fortalece el carácter representativo de la democracia.
- d) Incentiva la elaboración de proyectos de largo plazo.
- e) Propicia una relación armónica entre funcionarios electos y cúpulas partidistas, e
- f) Incrementa la eficacia.¹⁴

Siendo publicada el 10 febrero de 2014 por el entonces presidente de la república Enrique Peña Nieto, y vigente hasta nuestros días, queda el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵, relativa a la reelección municipal, de la siguiente forma:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

13 Jesús Ortega, otrora presidente del Partido de la Revolución Democrática (PRD), en El Informador, *Rechazan reforma política de Calderón*, México, Periódico El Informador, 17 de diciembre de 2009, recuperado de: <https://www.informador.mx/Mexico/Rechazan-reforma-politica-de-Calderon-20091217-0201.html> (fecha de consulta: 20 octubre 2024).

14 Lacalle, Marina et al., *Reelección en perspectiva comparada, Ideas para fortalecer la eficacia de la reforma constitucional en materia de reelección*, Ciudad de México, Integralia y Fundación Colosio, 2013, p.7

15 De aquí en adelante, Constitución General.

Tabla 1. Cuadro comparativo

Reforma de 1933 (hasta 2014)	Reforma de 2013 (vigente)
I. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que, por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.¹⁶	I.- Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.¹⁷

Fuente: Elaboración del Autor de esta Investigación.

Pero en ese momento, ¿cuál era la percepción de la ciudadanía respecto a la reelección municipal? La encuestadora *Parametría*, señaló que el 63% de los mexicanos se encontraban en contra de la reelección municipal, en contraposición de un 26% que estaban a favor¹⁸; aún permanecía el rechazo histórico a la reelección.

En 2017, a unos meses de cobrar vigencia la reforma de 2013, la misma casa encuestadora realizó otro ejercicio¹⁹ para indagar sobre el conocimiento que tenían las y los mexicanos de la posibilidad de reelección de algunas autoridades, y se descubrió que:

- Sólo tres de cada diez entrevistados tenían conocimiento que en 2018 se podrían reelegir a las autoridades.
- Al preguntar a la ciudadanía cuál consideraban que era la principal ventaja de que alguien compitiera por el mismo puesto, más personas contestaron que

16 Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República (Elección de Poderes Federales), *Diario Oficial, órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, Tomo LXXVII, número 44, 29 de abril de 1933, p. 694. Recuperado de: bit.ly/3UMoGhB (fecha de consulta: 1 de noviembre 2024).

17 Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014, p. 23. Recuperado de: bit.ly/3YZHuWz (fecha de consulta: 1 de noviembre 2024).

18 Encuesta Nacional en vivienda. Representatividad: Nacional. Número de entrevistas: 800 encuestas realizadas del 10 al 15 de agosto de 2013. Nivel de confianza estadística: 95 %. Margen de error: (+/-) 3.5 %. Diseño, muestreo, operativo de campo y análisis: Parametría SA de CV. en Parametría, *La reforma político-electoral en la opinión pública*, 11 de junio de 2013, recuperado de: <https://www.parametria.com.mx/estudios/la-reforma-politico-electoral-en-la-opinion-publica/> (fecha de consulta: 28 octubre 2024).

19 Encuesta en vivienda. Representatividad: Nacional. Número de entrevistas: 800 encuestas realizadas del 30 de septiembre al 05 de octubre de 2017. Nivel de confianza estadística: 95 %. Margen de error: (+/-) 3.5 %. Diseño, muestreo, operativo de campo y análisis: Parametría S.A. de C.V. en Parametría, *Opinión en México sobre la reelección*, 7 de octubre de 2017, recuperado de: <https://www.parametria.com.mx/estudios/opinion-en-mexico-sobre-la-reeleccion/> (fecha de consulta: 31 octubre 2024).

ya conocerían su trabajo (30%), en tanto el 21% consideró que sería benéfico porque se daría a continuidad a los proyectos de largo plazo.

- En cuanto a las desventajas que la ciudadanía asociaba con la reelección estarían: Dar continuidad a algo que no funcionó (31%) y abrir la posibilidad a una dictadura (27%).
- Al preguntar al ciudadano si votaría o no por el mismo presidente o presidenta municipal en su municipio, el 78% afirmó que no lo haría, contra 17% que dice sí volvería a votar para reelegirlo o relegirla.

Independientemente a la percepción de los mexicanos, ciertamente estigmatizada por los antecedentes históricos en el país, ahora que en 2018 existía la posibilidad de reelegirse, ¿fue aprovechada por los alcaldes en turno?, ¿la población refrendó su apoyo hacia ellos?

En 2018, el número de municipios que renovaron sus ayuntamientos en elecciones, que permitían la reelección consecutiva fue de 1,371 en 23 estados, reeligiéndose el 20% de alcaldes, un total de 276 en el país, una cifra positiva para haber sido el primer ejercicio, donde todos los partidos políticos fueron beneficiados.²⁰

Es hasta junio de ese mismo año, que todas las entidades federativas habían regulado los dos mecanismos de reelección consecutiva de legisladores locales y presidentes municipales, respecto a ésta última, en Hidalgo y Veracruz²¹ permaneció prohibida la reelección municipal, esto porque sus constituciones locales contemplan periodos de gobierno de cuatro años.²²

En la elección de 2021, entre presidencias municipales y alcaldías (Ciudad de México), se contendieron 1,923 espacios, de los cuales 517 intentaron su reelección inmediata. 312 de ellos ganaron la elección, esto significa que el 26.8% de los presidentes municipales y alcaldes en funciones que intentaron su reelección lograron el triunfo el 60.3%. Esto quiere decir que, del total de espacios en disputa, el 16.2% logró la reelección.²³

20 El autor excluye los municipios de usos y costumbres, ocho elecciones anuladas y los municipios de Puebla y Ciudad de México que no contaban con reelección, en Magar, Eric, "Saldos de la reelección municipal", *Nexos*, México, 24 de octubre de 2018, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/saldos-de-la-reeleccion-municipal/> (fecha de consulta: 3 noviembre 2024).

21 Actualmente en Veracruz permanece prohibida la reelección municipal, sin embargo, en Hidalgo a partir de reforma local en 2024 los ayuntamientos reducen su periodo de 4 a 3 años, autorizándose la reelección inmediata con efectos a partir de 2027.

22 Zepeda, Gil et al., "Reelección consecutiva en las entidades de la república mexicana", *Notas Estratégicas del Instituto Belisario Domínguez* (Senado de la República), México, núm. 27, junio de 2018, p.1, disponible en: <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4032> (fecha de consulta 31 octubre 2024).

23 Valdés, Leonardo et al., "La reelección de alcaldes en México, 2021, en perspectiva comparada", Ponencia preparada para el XXXIII Congreso Internacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Colima, octubre de 2022, recuperado de: <https://somee.org.mx/v2/> (fecha de consulta: 4 noviembre 2024).

La propia investigación demostró una parte interesante, la coalición “Va por México” (PAN, PRI y PRD) ganó la mayoría de las reelecciones con 159 presidencias, el partido político Morena y sus aliados lograron 79, Movimiento Ciudadano 29, Nueva Alianza 9, candidatos independientes 4, y 9 de partidos políticos locales.²⁴

Es en la elección más reciente de 2024, cuando ya se advierte una aceptación más clara de la ciudadanía hacia la reelección municipal, el refrendo al buen gobierno que merece continuidad.

Respecto a ello, la casa encuestadora *Mitofsky* reunió la información de la votación de los 20 alcaldes electos en los municipios más poblados del país²⁵, entre lo que se advirtió:

- De los 20 municipios más poblados, 10 presidentes municipales fueron reelectos en periodo inmediato; 6 nuevos alcaldes sin alternancia, y 4 nuevos alcaldes con alternancia.
- De entre dicha lista, el municipio Benito Juárez, Quintana Roo, que obtuvo la mayor votación (74.1% de aprobación), fue por reelección.
- De los 10 municipios reelectos, el partido político más beneficiado fue Morena y su coalición con 5 municipios, seguido de alianza PAN-PRI-PRD con 4 municipios (uno de ellos solo PAN), y 1 para Movimiento Ciudadano.

Después del proceso electoral de 2024, la radiografía política actual de presidentes municipales quedó de la siguiente forma:

Tabla 2. Presidentes Municipales electos (o actuales) de las capitales de los estados de México, después elección 2024.

Estado	Ciudad Capital	Presidente Municipal	Periodo	Partido
Aguascalientes	Aguascalientes	Leonardo Montañez Castro	Reelección 2024	PAN-PRI-PRD
Baja California	Mexicali	Norma Alicia Bustamante Martínez	Reelección 2024	Morena
Baja California Sur	La Paz	Milena Paola Quiroga Romero	Reelección 2024	Morena, PT, PVEM, NA
Campeche	San Francisco de Campeche	Biby Karen Rabelo de la Torre	Reelección 2024	MC
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	Ángel Carlos Torres Culebro	Electo primera vez 2024	Morena
Chihuahua	Chihuahua	Marco Antonio Bonilla Mendoza	Reelección 2024	PAN-PRI-PRD

²⁴ *Idem.*

²⁵ Los 20 municipios más poblados en México son: Benito Juárez, Quintana Roo; Iztapalapa y Gustavo A. Madero, Ciudad de México; Ciudad Juárez y Chihuahua, Chihuahua; Aguascalientes, Aguascalientes; Tijuana y Mexicali, Baja California; León, Guanajuato; Puebla, Puebla; Nezahualcóyotl, Toluca y Ecatepec, Estado de México; Culiacán, Sinaloa; Mérida, Yucatán; Querétaro, Querétaro; Guadalajara y Zapopan, Jalisco; Hermosillo, Sonora y Monterrey, Nuevo León; en Mitofsky Group, *20 alcaldes electos en los municipios más poblados de México*, México, junio 2024. Recuperado de: <https://www.mitofsky.mx/post/20-alcaldes-electos-en-los-municipios-mas-poblados-de-mexico-junio-2024> (fecha de consulta: 6 noviembre 2024).

Coahuila	Saltillo	Javier Díaz González	Electo primera vez 2024	PRI-PRD-UDC
Colima	Colima	Riult Rivera Gutiérrez	Electo primera vez 2024	PAN-PRI
Durango	Victoria de Durango	José Antonio Ochoa Rodríguez	Electo primera vez en 2022, culmina 2025	PAN
Estado de México	Toluca	Ricardo Moreno Bastida	Electo primera vez 2024	Morena, PT y PVEM
Guanajuato	Guanajuato	Samantha Smith Gutiérrez	Electo primera vez 2024	PRI-PAN-PRD
Guerrero	Chilpancingo de los Bravo	Norma Otilio Hernández Martínez	Reelección 2024	Morena
*Hidalgo	Pachuca	Jorge Alberto Reyes Hernández	Electo primera vez 2024	Morena
Jalisco	Guadalajara	Verónica Delgadillo García	Electo primera vez 2024	MC
Michoacán	Morelia	Alfonso Jesús Martínez Alcazar	Reelección 2024	PAN-PRD
Morelos	Cuernavaca	José Luis Uriostegui Salgado	Reelección 2024	PAN
Nayarit	Tepic	María Geraldine Ponce Méndez	Reelección 2024	Morena-PT-PVEM
Nuevo León	Monterrey	Adrián de la Garza Santos	Electo primera vez 2024	PRI-PAN-PRD
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	Raymundo Chagoya Villanueva	Electo primera vez 2024	PVEM
Puebla	Puebla de Zaragoza	José Chedraui Budib	Electo primera vez 2024	Morena
Querétaro	Santiago de Querétaro	Luis Nava Guerrero	Reelección 2024	PAN
Quintana Roo	Othon P. Blanco (Chetumal)	Yensunni Idalia Martínez Hernández	Reelección 2024	Morena-PT-PVEM
San Luis Potosí	San Luis Potosí	Enrique Francisco Galindo Ceballos	Reelección 2024	PRI-PAN-PRD
Sinaloa	Culiacán	Juan de Dios Gámez Mendivil	Reelección 2024	Morena
Sonora	Hermosillo	Antonio Francisco Astiazarán Gutiérrez	Reelección 2024	PRI-PAN-PRD
Tabasco	Villahermosa	Yolanda del Carmen Osuna Huerta	Reelección 2024	Morena
Tamaulipas	Ciudad Victoria	Eduardo Abraham Gattas Báez	Reelección 2024	Morena
Tlaxcala	Tlaxcala de Xicohténcatl	Alfonso Sánchez García	Electo primera vez 2024	Morena
*Veracruz	Xalapa	Ricardo Ahued Bardahuil	Electo en 2022, culmina 2025	Morena
Yucatán	Mérida	Cecilia Patrón Laviada	Electo primera vez 2024	PAN
Zacatecas	Zacatecas	Miguel Ángel Varela Pinedo	Electo primera vez 2024	PRI-PAN-PRD

Fuente de elaboración propia, con información del Sistema Nacional de Información Municipal y diversas notas periodísticas²⁶

26 En el estado de Veracruz permanece prohibida la elección inmediata, toda vez que se determinó que la duración de gobierno municipal era de 4 años, a diferencia del resto de los municipios en la república mexicana, en Hidalgo era de la misma forma, hasta en 2023 su Congreso del Estado redujo a 3 años el gobierno municipal, y permitió la reelección a partir 2024. Ciudad de México no fue contemplado en la tabla, toda vez que no tiene una ciudad capital como tal.

Se pudo observar que, de 31 ciudades capitales, 16 presidentes municipales fueron reelectos para un periodo inmediato (primer periodo 2021, segundo periodo 2024), 15 presidentes municipales fueron electos por primera vez, de entre los cuales 2 fueron electos en 2022 para culminar en 2025.

De los 16 alcaldes reelectos, 8 pertenecen al partido político Morena y/o sus aliados, 4 a la coalición PAN-PRI-PRD, 2 al PAN, 1 a Coalición PAN-PRD, y 1 a Movimiento Ciudadano (MC); por lo cual se puede advertir que Morena y sus aliados han sido los más beneficiados de la figura de la reelección.

V. CLAUDIA SHEINBAUM Y LA NO REELECCIÓN

En la toma de protesta de Claudia Sheinbaum Pardo como Presidenta de los Estados Unidos Mexicanos, se dio a conocer los compromisos para su gobierno dentro del periodo 2024-2030, en un documento denominado “100 pasos para la transformación”²⁷, que establece como un próximo hecho la prohibición a la reelección consecutiva en cualquier cargo a elección popular con efectos a partir del año 2030, plasmándolo de manera particular en su compromiso número 9:

Enviaremos una iniciativa de reforma constitucional para recuperar la consigna que dio origen a la Revolución Mexicana y quedó plasmada en la Constitución del 17: Sufragio Efectivo, No Reección. No debe haber reelección a ningún cargo de elección popular a partir del siguiente elección presidencial (SIC) del 2030.

Posteriormente, el 24 de octubre de 2024, en su usual conferencia matutina, informó que sería hasta el siguiente periodo de sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado en 2025, que presentará iniciativas de reforma en materia electoral para la eliminación de la reelección y así “recuperar el origen de la Constitución del 17, sufragio efectivo no reelección”²⁸, adicionando la prohibición de postular como candidatos a familiares directos, una vez concluido el respectivo mandato de gobierno.

Recordemos que el 5 de febrero de 2024 previo al fin de su mandato, el Presidente Andrés Manuel López Obrador presentó 20 iniciativas de reforma trascendentales para la vida política del país, entre las que se encontraba la reforma electoral (conocida como el Plan C²⁹), que no obstante incluía la supresión o disminución

27 Sheinbaum, Claudia, *100 Pasos para la Transformación*, México, Morena, PT, Verde, 2024, p. 11.

28 López-Castro, Fernanda, *Sheinbaum presentará reforma contra reelección y nepotismo en cargos populares en 2025; esto dirá la iniciativa*, Infobae, 24 de octubre de 2024, disponible en: bit.ly/40CoEN1 (fecha de consulta: 13 octubre 2024).

29 El 9 de mayo de 2024, en su conferencia matutina, el mandatario detalló que su “Plan C”, consistía en que los mexicanos votaran por el “carro completo” para Morena en la jornada del 2 de junio, es decir, que no solo votaran por la candidata de Morena a la Presidencia, sino también por sus diputados y senadores. De esta forma, el plan del presidente planteaba que, para aprobar su paquete de 20 iniciativas de reforma propuestas en febrero de 2024, entre ellas, la reforma judicial y electoral, Morena debería obtener la mayoría en el Congreso de la Unión.

de diputados de representación proporcional, reducción financiamiento público partidos políticos, cambios a la justicia electoral, centralización en la definición de las reglas electorales, destitución de consejerías y magistraturas, y la creación de partidos políticos con mayor facilidad, en ningún momento se plasmó la prohibición de la reelección inmediata.

Destaca que al momento de que la entonces candidata Sheinbaum postulara como propuesta de campaña la eliminación de la reelección para todos los cargos, los propios diputados federales (LXV Legislatura) de su partido político, así como de la oposición, vertieron su inconformidad”.³⁰

Y si bien, bajo las esferas de competencias, una reforma federal solo podría obligar a la prohibición de la reelección en diputados federales y senadores; lo es también que abre la puerta a la prohibición municipal y de legisladores locales, como lo fue con la reforma de 2013. Como se sabe, el centralismo cada vez tiene mayor peso, sobre todo en los congresos locales donde el partido político Morena (afín a la presidenta) ostenta mayoría de representantes.

Entonces, ¿cuál es el posible interés de la presidenta de México para la prohibición de la reelección, después de 12 años (2013-2025), aunque ha sido una práctica constante y aceptada tácitamente por los mexicanos?

Podríamos pronosticar diversas causas, contemplando que la propuesta de reforma sería efectiva a partir del año 2030, cuando se lleve a cabo la siguiente elección presidencial. Eliminar la reelección funciona como un parteaguas para que nuevos perfiles afines a su liderazgo puedan competir, en contraposición de aquellos enquistados y apoyados por el líder moral del partido político Morena y expresidente Andrés Manuel López Obrador.

Otra posible causa evidente es, la narrativa histórica del “sufragio, efectivo, no reelección”, que, bajo el sentimentalismo mexicano, prepondere en el discurso nacional sobre los problemas reales del país que no han podido ser atendidos; además de haber sido una reforma que avanzó durante las presidencias de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto, motivo suficiente para estigmatizarla.

VI. EL OCASO DEL MODELO DE REPRESENTACIÓN

En 1863, la frase: “el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” citada por Abraham Lincoln promotor de la abolición de la esclavitud en Estados Unidos, en su

30 Chávez, Víctor, *Difieren morenistas con Sheinbaum; la reelección debe continuar, afirman*, El Financiero, 3 de marzo de 2024, recuperado de: bit.ly/4fk8A7l (fecha de consulta: 21 octubre 2024).

discurso *Gettysburg Address*³¹ marcó un parteaguas en la definición de la democracia al comenzar a señalar a los ciudadanos como eje principal del actuar público.

La mayoría de las acepciones que definen a la democracia como sistema político, es coincidente en que el gobierno es ejercido a través de representantes electos por el propio pueblo; y para que cualquier gobierno electo tenga derecho a gobernar y exigir obediencia de los ciudadanos, debe contar con un pacto tácito entre gobernados y gobernantes denominado “legitimidad democrática”, que significa gozar del consentimiento de los ciudadanos, o por lo menos de una mayoría visible.³²

Debido a los abusos de poder político en turno, la democracia se ha desvirtuado, vulnerando ideales de pluralidad y dinamismo, si bien se esperaba una maduración democrática debido a la supuesta fortaleza de los sistemas políticos; después de malas experiencias de autoritarismo y dictaduras, de grupos corrompidos que controlaron habilidosamente la representación y los mecanismos de participación, el camino se deslumbró complejo.

En la mayoría de los casos, en los ciudadanos no existe una motivación interna para hacer efectivo su derecho a votar, “creen que lo que deciden los políticos no es de su incumbencia”³³, y “que sus intereses no se ven representados en la toma de decisiones públicas”.³⁴

Esto ha provocado un círculo reiterativamente vicioso. Al tener el ciudadano esta percepción de no ser representado en las esferas de poder, genera ausencia de participación y poder de decisión; y al no ejercer su derecho al voto consciente e involucrarse activamente en el debate público, sus gobernantes serán electos por los pocos que decidieron participar (que, en el sistema político electoral, terminarán siendo considerados “mayorías”).

Ante el problema de legitimidad de los gobernantes, y la legalidad de su actuación, diversos académicos, con el ánimo de servir de guía y fortalecer las aspiraciones de un gobierno cercano a la ciudadanía y que sea eficaz, han propuesto conceptos que rodearon al término de la democracia.

Como es la *gobernabilidad*, la cual postula a un gobierno capaz para dirigir por sí mismo a la sociedad, conducirla, y coordinarla, sin embargo, se descubrió que,

31 Lincon, Abraham, *Gettysburg address delivered at Gettysburg Pa*, Estados Unidos, Library of Congress, 19 de noviembre de 1863. Recuperado de: <https://www.loc.gov/resource/rbpe.24404500/?st=text> (fecha de consulta: 2 noviembre 2024).

32 Levine, Daniel et al., “*La calidad de la democracia en américa latina: Una visión comparada*”, *América Latina Hoy*, Salamanca, España, vol. 45, abril 2007, pp. 17-46, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804502> (fecha de consulta: 21 octubre 2024).

33 *Idem*.

34 *Idem*.

en mucho, la ineficacia del gobierno se debe a su ineficiencia; y es aquí, donde la *gobernanza* se ofrece como respuesta, como un nuevo proceso de gobernar.³⁵

La *gobernanza*³⁶ aparece como “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas”³⁷.

La administración pública tradicional ya no es ni eficaz, ni popular, como se ha mencionado anteriormente en este trabajo. Entre diversas propuestas que podrían fortalecer el vínculo legalidad-legitimidad-eficacia³⁸ de la *gobernanza*, encontramos a la reelección inmediata, que fortalece los liderazgos positivos, mismos que a partir de exitosos resultados medibles y de percepción, la ciudadanía respalda su labor, y otorga el refrendo y continuidad de sus proyectos.

Esto permite además que la curva de aprendizaje de la función pública reduzca sus tiempos, fortaleciendo su eficacia, y convirtiéndose en una segunda oportunidad de consolidar lo que fue beneficioso a la ciudadanía y corregir los errores cometidos.

María-Victoria Whittingham³⁹ señala cuatro variables principales para evaluar la *gobernanza democrática*, las cuales es posible vincular con la figura de la reelección: en primera, la participación, como la posibilidad de cada persona de ser considerado en la toma de decisiones, de forma directa o a través de instituciones que representen sus intereses; la reelección garantiza que la ciudadanía califique, evalúe y refrende, o en su caso, niegue que un funcionario público repita en su cargo, con base a los resultados pero sobre todo a la incidencia que tuvo con ese gobierno.

En segunda variable la equidad, que se refiere al acceso en términos de igualdad a oportunidades que garantizan y mejoran el nivel de bienestar de la sociedad, tomando en cuenta a los miembros más vulnerables de la sociedad; por la reelección, el gobierno permite hacer una reevaluación de sus acciones de gobierno que atiendan los principales problemas, pero sobre todo que disminuyan la brecha

35 Aguilar, Luis F., “*Democracia, gobernabilidad y gobernanza*”, *Conferencias Magistrales, Temas de la Democracia*, núm. 25, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2020, pp. 70-71.

36 Si bien el término gobernanza proviene del francés antiguo *gouvernance* utilizado por Charles d'Orléans en el siglo XV, ha sido vulgarizado, por haber sido sobreexplotado en el sector privado *corporate governance*, para designar al conjunto de técnicas de organización y de gestión de la empresa, sin embargo, si bien el término en gobierno utiliza la eficacia, es percibido desde otra perspectiva.

37 Zurbriggen, Cristina, “*Gobernanza: una mirada desde América Latina*”, *Perfiles Latinoamericanos*, Ciudad de México, vol.19, núm. 38, julio-diciembre 2011, pp. 39-64, disponible en: bit.ly/48GQCJA (fecha de consulta: 2 noviembre 2024).

38 Op. Cit, Calame considera que los términos *legalidad-legitimidad-eficacia* son centrales en la gobernanza del futuro, y encuentra su objetivo en la intersección de los tres: la legitimidad (el ámbito de las representaciones), la eficacia (el ámbito de los hechos, del rendimiento), y la legalidad (el ámbito del derecho).

39 Whittingham, María Victoria, “*Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza*”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, núm. 33, octubre 2005, pp. 1-15. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533665007> (fecha de consulta: 27 octubre 2024).

de desigualdad, teniendo una segunda oportunidad de fortalecer o replantear, a través de las correspondientes acciones.

La estadística en los resultados, permite también focalizar los servicios básicos a los sectores que durante la primera administración no fueron atendidos correctamente.

En tercera variable la rendición de cuentas, que se enfoca en ser transparentes y evaluados en el desempeño del gobierno por los gobernados, quienes delegaron voluntariamente su poder; la reelección encuentra su cauce principal en esta variable, ya que la rendición de cuentas es esencial para la ratificación de su cargo, la transparencia y atención de las necesidades es la principal valoración, sobra decir que, mantener finanzas sanas es imprescindibles para que una siguiente administración, en caso de ser reelecto funcione.

Y como cuarta variable, la eficiencia, que significa el logro de resultados que se adecuan a las necesidades de los diferentes grupos, así como a la maximización de los recursos; la reelección funciona a partir de la satisfacción de los actores de la sociedad, del convencimiento hacia todos los grupos sociales del deseo de ampliar un periodo más de gobierno, así como de la percepción del uso correcto de los recursos públicos, en obra, vivienda, educación, servicios públicos, y la disminución de factores negativos como lo es la inseguridad, el desempleo, la pobreza, entre otros.

Se agrega además una variable más, la cual consiste en la profesionalización del servidor público, la gestión gubernamental del Estado depende en gran medida de la capacidad, experiencia y destreza del empleado público, la atención y resolución de los problemas no solo dependen de la estructura normativa o burocrática, sino de sus propias habilidades, que con un recurso permanentemente limitado se logren los resultados esperados, en menor tiempo y con mayor calidad;⁴⁰ atendiendo a las llamadas prácticas de simplificación.

La reelección otorga cierta seguridad profesional frente a los inminentes cambios naturales de cambio de administración, toda vez que con la reelección permanecerían realizando sus funciones, reduciendo la curva de aprendizaje y evitando a la ciudadanía el desgaste burocrático de cambios en los procesos de los servicios públicos cuando existen cambios de partido o de actor político en el poder.

La reelección permite que los funcionarios dentro de una primera etapa conozcan sus actividades, y en el desarrollo de tiempo breve, demuestren resultados a la ciudadanía que los calificará; una segunda etapa permite que dominen, incentiven las acciones y programas e innoven, reduciendo tiempos y maximizando los beneficios.

40 Como son la reingeniería de procesos, la mejora regulatoria, disminución del gasto en las operaciones, y la adopción de la tecnología en los procesos de gobierno, entre otras.

Por otro lado, la imposibilidad de reelegir a los alcaldes sería:

...un gran impedimento para la reinversión de la administración pública, pues sin esta figura se obstruyen tres elementos importantes para la reinversión: la confianza pública, el consenso político, y el liderazgo político fuerte y sostenido y necesario para evitar los potenciales conflictos que a causa de la reinversión se pueden dar en la comunidad; en otras palabras, la imposibilidad de reelegir en las grandes ciudades latinoamericanas dificulta la planeación estratégica, lo que es agravado por el cambio constante de los funcionarios de alto nivel en las mismas ciudades.⁴¹

Es así que estas ciudades encuentran un reto mayor, no solo como municipio independiente, que forma parte de un estado y de la federación (que usualmente imponen procesos verticales), sino también como parte de una metrópoli, donde las necesidades de los ciudadanos ya no permanecen en un espacio definido territorialmente, y a que la intersección municipal rompe esferas de competencia se obliga a la conformación de zonas metropolitanas.

VII. EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA, UN CASO EXITOSO DE REELECCIÓN MUNICIPAL

La figura constitucional y administrativa de “*el municipio*” es la más significativa en la relación directa con el ciudadano, toda vez que entre sus diversas actividades aporta los servicios públicos básicos, y mantiene contacto permanente con él.

La continuidad de gobierno municipal, a través de la reelección, ha producido efectos positivos, de acuerdo con recientes investigaciones: “aumentó la inversión municipal en múltiples servicios públicos, extendió la cobertura de alumbrado público, aumentó la flota de recolección de basura, amplió la burocracia local, mejoró el nivel educativo de la policía, e incrementó el número de estaciones de policía”⁴²; al igual ha logrado que se reduzca la contratación de deuda para el financiamiento de gastos, y la disminución de la corrupción.⁴³

Las municipalidades son consideradas la unidad básica de la democracia, y la gestión metropolitana y gobernabilidad está directamente vinculada con sus procedimientos participativos.

41 Font, Javier, *Civil society: reinventing metropolitan administration, recent Iberian and Latin-American experiences*, ponencia conferencias IIAS Quebec, 14-17 julio 1997 en Velásquez, Raúl et al., “Reelección inmediata de alcaldes y gobernadores: Ventajas, riesgos y recomendaciones de política”, *Vniversitas Pontifica Universidad Javeriana*, Bogotá, Colombia, núm. 109, 2005, pp. 533-582. Recuperado de: bit.ly/3UM2O61 (fecha de consulta 7 noviembre 2024).

42 Garfias, Francisco, “Reelección legislativa y municipal en México: ¿qué nos dice la evidencia?”, *Nexos*, México, 5 de julio de 2024, recuperado de: <https://redaccion.nexos.com.mx/reeleccion-legislativa-y-municipal-en-mexico-que-nos-dice-la-evidencia/> (fecha de consulta 7 noviembre 2024).

43 *Idem*.

Por ello los municipios circuncidantes, y en muchas ocasiones, interdependientes entre sí, debido al desplazamiento de sus habitantes (trabajan, viven y se desarrollan en distintos territorios), a la vez obligan a una planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios, configurándose usualmente en metrópolis.

Gobernar la metrópoli, aumenta las necesidades, pero también las responsabilidades de los presidentes municipales que la conforman, ya que obliga a la coordinación y establecimiento de rutas en común, independientemente a los partidos políticos a los que cada uno participe, o la experiencia con la que se cuente o no, y se encuentran reguladas por marcos legales flexibles que incentivan a la participación.

Así, la Constitución Política del Estado de Jalisco, prevé la conformación de áreas metropolitanas.⁴⁴ Fue en el año de 2009, cuando el Congreso del Estado de Jalisco, a través de decreto⁴⁵, aprobó la declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, para incorporarse posteriormente en 2015 Zapotlanejo⁴⁶; y a partir de la publicación de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco que modificó el proceso de inclusión de municipios⁴⁷, Acatlán de Juárez en 2019 se adhirió.⁴⁸

Desde el 2015⁴⁹, año en que se hace efectiva la reforma electoral en Jalisco, y hasta la última elección constitucional de 2024, la reelección municipal ha tenido un impacto significativo en el Área Metropolitana de Guadalajara, hubiese sido imposible pensar el actual panorama político sin la reelección.

Tabla 3. Lista de Presidentes Municipales del Área Metropolitana de Guadalajara, electos por voto popular (2015-2024).

Municipio	2015	2018	2021	2024
Guadalajara	Enrique Alfaro Ramírez (MC)	Ismael del Toro Castro (MC)	Jesús Pablo Lemus Navarro (MC)	Verónica Delgadillo García (MC)
Zapopan	Jesús Pablo Lemus Navarro (MC)	Jesús Pablo Lemus Navarro (MC)	Juan José Frangie Saade (MC)	Juan José Frangie Saade (MC)

44 Art. 87, Constitución Política del Estado de Jalisco.

45 Decreto 23021/LVIII/09, “Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos”, Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 2009.

46 Decreto 25400/LX/15, “Reforma al Artículo Único del Diverso Número 23021 Que Aprueba la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara”, Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 2015.

47 Arts. 11 y 12, Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco.

48 Rivas, Rodrigo, *Acatlán de Juárez, décimo integrante del AMG*, México, El Informador, 26 de marzo de 2019, Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Acatlan-de-Juarez-decimo-integrante-del-AMG-20190326-0171.html> (fecha de consulta: 11 octubre 2024).

49 Decreto 24906/LX/14, “que reforma, deroga y adiciona diversos artículos al Código Electoral y de Participación Ciudadana; del Código Penal; de la Ley Orgánica del Poder Judicial; de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley Orgánica de la Fiscalía General”, Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 2014.

San Pedro Tlaquepaque	María Elena Limón García (MC)	María Elena Limón García (MC)	Mirna Citlalli Amaya de Luna (MC)	Laura Imelda Pérez Segura (MORENA)
Tonalá	Sergio Armando Chávez Dávalos (PRI)	Juan Antonio González Mora (MC)	Sergio Armando Chávez Dávalos (MORENA)	Sergio Armando Chávez Dávalos (MORENA)
Tlajomulco de Zúñiga	Alberto Uribe Camacho (MC)	Salvador Zamora Zamora (MC)	Salvador Zamora Zamora (MC)	Gerardo Quirino Velázquez Chávez (MC)
El Salto	Marcos Godínez Montes (MC)	Ricardo Zaid Santillán Cortes (MC)	Ricardo Zaid Santillán Cortes (MC)	María Elena Farías Villafan (MORENA)
Ixtlahuacán de los Membrillos	Eduardo Cervantes Aguilar (PRI)	Eduardo Cervantes Aguilar (PRI)	José Heriberto García Murillo (PRI)	José Heriberto García Murillo (PAN-PRI-PRD)
Juanacatlán	J. Refugio Velázquez Vallín (MC)	Adriana Cortes González (MC)	Francisco de la Cerda Suárez (PAN)	Francisco de la Cerda Suárez (PAN-PRI-PRD)
Zapotlanejo	Héctor Álvarez Contreras (MC)	Héctor Álvarez Contreras (MC)	Gonzalo Álvarez Barragán (MORENA)	Silvia Patricia Sánchez González (MC)
Acatlán de Juárez	Gerardo Uvaldo Ochoa Alvarado (MC)	Gerardo Uvaldo Ochoa Alvarado (MC)	Jaime Enrique Velasco López (MC)	Jaime Enrique Velasco López (MC)

Fuente: Elaboración del investigador a partir de información del Sistema Nacional de Información Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.

En el cuadro anterior, se advierte que dentro de las cuatro elecciones comprendidas entre 2015, año en que se hace efectiva la reforma de 2013, y 2024, la más reciente elección, 12 de 26 presidentes municipales se han visto beneficiados de la reelección, casi el 50% de quienes participaron; y en 9 de los 10 municipios del AMG, por lo menos en alguna ocasión los ciudadanos han decidido reelegir a su gobernante.

Solo en el municipio de Guadalajara no se ha utilizado la figura de la reelección municipal en periodo inmediato, ha existido alternancia del actor político, pero esto no es a causa de no tener interés y respaldo de la ciudadanía, todo lo contrario, en 2018 Enrique Alfaro Anguiano, al final de su administración municipal se postuló a Gobernador del Estado de Jalisco, logrando el triunfo; lo mismo pasa en 2024 con Pablo Lemus Navarro, quien ha obtenido la mayoría de los votos para ser electo Gobernador del Estado de Jalisco.

La propia experiencia ganada a partir de la reelección se verá reflejada en el gobierno que lleve a cabo Pablo Lemus, ya que logró en Zapopan ser dos veces alcalde (2015 y 2018), así como presidente municipal de Guadalajara (2021), lo que le permitirá ejercer una óptima administración, con dominio pleno de los retos y áreas de oportunidad en el ámbito municipal.

Retomando el análisis de la información en el cuadro de presidentes municipales, postularse a la reelección no significa ganar la elección, toda vez que es por la calificación del buen gobierno que la ciudadanía puede decidir si refrenda su apoyo o no, como fue el caso de la elección de 2024 en el municipio de San Pedro Tlaquepaque, cuya presidenta municipal del partido político Movimiento Ciudadano Mirna Citlalli Amaya de Luna perdió su reelección, frente a Laura Imelda Pérez Segura del partido Morena.

O también como lo fue el caso del presidente municipal Gonzalo Álvarez Barragán de Morena en Zapotlanejo, que perdió su reelección frente a Silvia Patricia Sánchez González de Movimiento Ciudadano.

La reelección del presidente, mayormente es en función de su desempeño, es la premisa principal en el artículo denominado “Percepción ciudadana sobre la reelección de alcaldes en municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)”, sus autores concluyen que, por ejemplo, la confianza en la policía municipal y un menor nivel de corrupción percibida, aumentan las posibilidades de que se reelija un alcalde.⁵⁰

Por otro lado, quienes se oponen a la reelección municipal en su mayoría son personas mayores, esto se explica “porque conocen más información sobre experiencias políticas y sucesos anteriores. Por ejemplo, la mayoría fue educada con el lema de “Sufragio efectivo, no reelección”, que surgió como consecuencia de un largo periodo de dictadura”.⁵¹

Así, se hace la siguiente pregunta: ¿Qué opciones se encontrarían en un Estado de Derecho frente a la eventual desaparición de la reelección inmediata en municipios?

VIII. CONCLUSIÓN

La dinámica política y el andamiaje jurídico se encuentra en constante evolución, el contexto social y la ideología del gobierno en turno provoca, en algunas ocasiones, cambios precipitados en los marcos legales, que son contrarrestados por el equilibrio de poderes.

Pero cuando un solo partido político obtiene la presidencia de la república (poder ejecutivo), la mayoría calificada en la cámara baja, y en la suma de sus aliados la mayoría calificada en la cámara alta (poder legislativo), así como la inclusión de

50 Entrevistar en forma aleatoria a 1 517 ciudadanos en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) en León-Cázares, Filadelfo et al., “Percepción ciudadana sobre la reelección de alcaldes en municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)”, *Revista Mexicana de Opinión Pública*, México, año 16, núm. 30, enero-junio 2021, pp. 113-133, DOI 10.22201/fcpsy.24484911e.2021.30.72594

51 *Idem*.

próximos jueces y magistrados electos por voto popular afines (poder judicial), se rompe el equilibrio esencial en la estructura democrática.

Ante este panorama, la propuesta de reforma de Sheinbaum que prohíbe la reelección, y que presentará en 2025 para ser sometida a escrutinio, tiene un alto grado de probabilidad de ser aprobada para comenzar con sus efectos a partir de 2030.

Por diversos argumentos que se advierten en el presente trabajo, prohibir la reelección en México, sobre todo la reelección municipal, provocará un retroceso en la confianza de los ciudadanos, en el valor que ya han dado a su voto, en la rendición de cuentas de quienes buscaban refrendar, entre otras circunstancias, cuyo impacto negativo podrá medirse después de algunos años de implementada la reforma.

¿Qué opciones tendrían los ciudadanos, ante la eventual desaparición de la reelección municipal?

Los valores democráticos deben prevalecer en un sistema democrático y representativo, independientemente de los instrumentos que faciliten o no los órganos de gobierno. La participación ciudadana debe continuar activa, si es necesario encontrando otros cauces, para seguir exigiendo a los gobernantes el cumplimiento de sus obligaciones y la transparencia de sus actos.

Exista o no la reelección, la rendición de cuentas de quienes gobiernan no puede someterse a discusión, es un acto esencial y exigible aún, cuando el gobernante no tenga la experiencia necesaria, por ello la inclusión de la sociedad civil en los órganos de gobierno ciudadanos será fundamental.

Se requiere aprovechar los instrumentos tecnológicos y redes sociales para reunir la información que permita conocer el perfil de los ciudadanos y funcionarios que aspiren a gobernar, identificar los aciertos y errores que han tenido, así como la de sus equipos; cuando no existe la reelección, la alternancia de perfiles es una constante, más no lo es en partidos políticos.

Por ello, y diversas razones argüidas en el presente trabajo, la prohibición de la reelección inmediata a cargos de elección popular, sobre todo en el ámbito municipal, debería reconsiderarse a consciencia del impacto y limitación al desarrollo de la democracia.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F., "Democracia, gobernabilidad y gobernanza", *Conferencias Magistrales Temas de la Democracia*, núm. 25, Ciudad de México, Instituto Nacional Electoral, 2020, pp. 70-71.
- Chávez, Víctor, *Difieren morenistas con Sheinbaum; la reelección debe continuar, afirman*, *El Financiero*, 3 de marzo de 2024, recuperado de: bit.ly/4fk8A7l (fecha de consulta: 21 octubre 2024).
- Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, Directrices e Informe Explicativo, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, 2011.
- De la Peza, Fernando, *La justicia electoral ante la reelección de legisladores y municipales, Retos y escenarios*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.
- Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República (Elección de Poderes Federales), *Diario Oficial, órgano del gobierno constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*, Tomo LXXVII, número 44, 29 de abril de 1933, p. 694. Recuperado de: bit.ly/3UMoGhB (fecha de consulta: 1 de noviembre 2024).
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014, p. 23. Recuperado de bit.ly/3YZHuWz (fecha de consulta: 1 de noviembre 2024).
- Decreto 23021/LVIII/09, "Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara, integrada por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán e Ixtlahuacán de los Membrillos", Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 2009.
- Decreto 25400/LX/15, "Reforma al Artículo Único del Diverso Número 23021 Que Aprueba la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara", Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 2015.
- Decreto 24906/LX/14, "que reforma, deroga y adiciona diversos artículos al Código Electoral y de Participación Ciudadana; del Código Penal; de la Ley Orgánica del Poder Judicial; de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos; de la Ley Orgánica de la Fiscalía General", Periódico Oficial El Estado de Jalisco, 2014.
- Dworak, Fernando Francisco, *Reelección inmediata, retos de su regulación, análisis de la reforma política de 2014*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.
- El Informador, Rechazan reforma política de Calderón, México, Periódico El Informador, 17 de diciembre de 2009, recuperado de: <https://www.informador.mx/Mexico/Rechazan-reforma-politica-de-Calderon-20091217-0201.html> (fecha de consulta 20 octubre 2024).
- Font, Javier, *Civil society: reinventing metropolitan administration, recent Iberian and Latin-American experiences*, ponencia conferencias IIAS Quebec, 14-17 julio 1997

- en Velásquez, Raúl; García, María Andrea y Arjona, Gabriel Enrique, "Reelección inmediata de alcaldes y gobernadores: Ventajas, riesgos y recomendaciones de política", Vniversitas Pontifica Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, núm. 109, 2005, pp. 533-582. Recuperado de: bit.ly/3UM2O61 (fecha de consulta 7 noviembre 2024).
- Garfias, Francisco, "Reelección legislativa y municipal en México: ¿qué nos dice la evidencia?", *Nexos*, México, 5 de julio de 2024, recuperado de: <https://redaccion.nexos.com.mx/reeleccion-legislativa-y-municipal-en-mexico-que-nos-dice-la-evidencia/> (fecha de consulta 7 noviembre 2024).
- Herrera, Claudia, *Recorte y reelección en el congreso, pide reforma política de Calderón*, México, Periódico La Jornada, 16 de diciembre de 2009, p. 3. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/2009/12/16/politica/003n1pol> (fecha de consulta 17 octubre 2024).
- Lacalle, Marina y Rivera, Gustavo, *Reelección en perspectiva comparada, Ideas para fortalecer la eficacia de la reforma constitucional en materia de reelección*, Ciudad de México, Integralia y Fundación Colosio, 2013, p.7
- León-Cázares, Filadelfo; Carrera-Hernández, Ady Patricia y Ortiz, Ana, "Percepción ciudadana sobre la reelección de alcaldes en municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG)", *Revista Mexicana de Opinión Pública*, México, año 16, núm. 30, enero-junio 2021, pp. 113-133, DOI 10.22201/fcpys.24484911e.2021.30.72594
- Levine, Daniel y Molina, José Enrique, "La calidad de la democracia en américa latina: Una visión comparada", *América Latina Hoy*, Salamanca, España, vol. 45, abril 2007, pp. 17-46, disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30804502> (fecha de consulta: 21 octubre 2024).
- Lincon, Abraham, *Gettysburg address delivered at Gettysburg Pa*, Estados Unidos, Library of Congress, 19 de noviembre de 1863. Recuperado de: <https://www.loc.gov/resource/rbpe.24404500/?st=text> (fecha de consulta: 2 noviembre 2024).
- López-Castro, Fernanda, *Sheinbaum presentará reforma contra reelección y nepotismo en cargos populares en 2025; esto dirá la iniciativa*, Infobae, 24 de octubre de 2024, disponible en: bit.ly/40CoEN1 (fecha de consulta: 13 octubre 2024).
- Magar, Eric, "Saldos de la reelección municipal", *Nexos*, México, 24 de octubre de 2018, disponible en: <https://redaccion.nexos.com.mx/saldos-de-la-reeleccion-municipal/> (fecha de consulta: 3 noviembre 2024).
- Mitofsky Group, *20 alcaldes electos en los municipios más poblados de México*, México, junio 2024. Recuperado de: <https://www.mitofsky.mx/post/20-alcaldes-electos-en-los-municipios-mas-poblados-de-mexico-junio-2024> (fecha de consulta: 6 noviembre 2024).
- Parametría, S.A. de C.V., *La reforma político-electoral en la opinión pública*, 11 de junio de 2013, recuperado de: <https://www.parametria.com.mx/estudios/la-reforma-politico-electoral-en-la-opinion-publica/> (fecha de consulta: 28 octubre 2024).

- Parametría S.A. de C.V., *Opinión en México sobre la reelección*, 7 de octubre de 2017, recuperado de: <https://www.parametria.com.mx/estudios/opinion-en-mexico-sobre-la-reeleccion/> (fecha de consulta: 31 octubre 2024).
- Rivas, Rodrigo, *Acatlán de Juárez, décimo integrante del AMG*, México, El Informador, 26 de marzo de 2019, Recuperado de: <https://www.informador.mx/jalisco/Acatlan-de-Juarez-decimo-integrante-del-AMG-20190326-0171.html> (fecha de consulta: 11 octubre 2024).
- Serrano, Pablo, *Porfirio Díaz Porfirio Díaz y el porfiriato, Cronología 1830-1915*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2012.
- Sheinbaum, Claudia. *100 Pasos para la Transformación*, México, Morena, PT, Verde, 2024, p. 11.
- Ugalde, Luis Carlos y Rivera, Gustavo. "La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral de 2013", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 189-210.
- Valadez, Diego. "Adolfo Christlieb y la reelección de los legisladores", *Constitución y Democracia*, México, Serie Doctrina Jurídica Núm. 41, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 96-97.
- Valdés, Leonardo y Sánchez, Alberto, "La reelección de alcaldes en México, 2021, en perspectiva comparada", *Ponencia preparada para el XXXIII Congreso Internacional de Estudios Electorales de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales*, Colima, octubre de 2022, recuperado de: <https://somee.org.mx/v2/> (fecha de consulta: 4 noviembre 2024).
- Whittingham, María Victoria, "Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, núm. 33, octubre 2005, pp. 1-15. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533665007> (fecha de consulta: 27 octubre 2024).
- Zepeda, Gil y Santana, Ricardo, "Reelección consecutiva en las entidades de la república mexicana", *Notas Estratégicas del Instituto Belisario Domínguez (Senado de la República)*, México, núm. 27, junio de 2018, p.1, disponible en: <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4032> (fecha de consulta 31 octubre 2024).
- Zurbriggen, Cristina, "Gobernanza: una mirada desde América Latina", *Perfiles Latinoamericanos*, Ciudad de México, vol.19, núm. 38, julio-diciembre 2011, pp. 39-64, disponible en: bit.ly/48GQCJA (fecha de consulta: 2 noviembre 2024).

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Política del Estado de Jalisco
Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco

EL FINANCIAMIENTO PRIVADO, DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, LA ALTERNATIVA MÁS SOSTENIBLE PARA EJERCER LA DEMOCRACIA

"PRIVATE FINANCING OF POLITICAL PARTIES, THE MOST SUSTAINABLE ALTERNATIVE TO EXERCISE DEMOCRACY"

Victoria del Rocío Palma Ruiz¹

SUMARIO: I. Introducción. II. Antecedentes legales del financiamiento en México. III. Conceptos de financiamiento privado. IV. Marco legal vigente del financiamiento privado. V. Financiamiento Privado recibido por los partidos políticos en el Estado de Campeche (2016-2023). VI. Ventajas y desventajas del financiamiento público y privado de los partidos políticos. VII. Conclusión. VIII. Bibliografía.

*Recibido: 21 de octubre de 2024
Aprobado: 03 de noviembre de 2024
Pp. 161-178*

Resumen: El presente ensayo aborda la evolución legal del financiamiento público y privado de los partidos políticos y candidaturas independientes en México. Se presentan datos que evidencian la falta de equidad en el otorgamiento de los mismos, a los institutos políticos en el Estado de Campeche. Así como, se hace referencia a las ventajas y desventajas de estos dos tipos de financiamiento. Por último, se vierte una opinión en la forma en la que se pudiera impulsar el financiamiento privado para ir disminuyendo gradualmente el financiamiento público.

Palabras clave: Partido político, Candidatura independiente, financiamiento público, financiamiento privado, financiamiento mixto, equidad, actividades específicas.

Summary: This essay addresses the legal evolution of public and private financing of political parties and independent candidacies in Mexico. It presents data that evidences the lack of equity in the granting of the same to the political institutions in the State of Campeche. Also, reference is made to the advantages and disadvantages of these two types of financing. Finally, an opinion is expressed on the way in which private financing could be promoted in order to gradually decrease public financing.

Keywords: political party, independent candidacy, public financing, private financing, mixed financing, equity, specific activities.

¹ Consejera Electoral del Estado de Campeche. Maestranda en Derecho Electoral del Otrora Instituto Prisciliano Sánchez, actualmente Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Contador Público por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Campeche. Cuenta con Especialidad en Finanzas por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Campeche. Teléfono: 9811067992. Correo electrónico: rocio_palma_r@hotmail.com

I. INTRODUCCIÓN

Es cierto que en la actualidad la democracia tiene un costo alto para la sociedad en términos financieros, pero sería más oneroso para esta, ser gobernada por regímenes totalitarios, despóticos o autoritarios, es por ello que el financiamiento de los partidos políticos y de los organismos electorales en todos sus niveles se ha convertido en un tema de debate nacional y local. Este gasto no sería tan cuestionado si las candidaturas postuladas por los partidos políticos al ser elegidas como autoridades cumplieran con su labor de representar debidamente los intereses de la ciudadanía al momento de realizar sus trabajos legislativos o emprender acciones que se traduzcan en una mejora social y económica en pro de los gobernados.

Las críticas más usuales van desde el exceso en el monto en dinero que se otorga tanto a partidos políticos como a instituciones electorales y que proviene de los contribuyentes, es decir, su naturaleza es pública, hasta la ausencia de eficacia para promover una mayor participación del pueblo en la vida democrática, considerando que a nivel nacional la mayoría de la ciudadanía resiente una disminución de su poder adquisitivo y son evidentes las situaciones de precariedad en algunos grupos sociales, lo cual ha generado descontento y explica en parte, las razones que en su momento fomentaron la inclusión de las candidaturas independientes cuando en el país la atribución de postular candidatos para las contiendas electorales correspondía únicamente a los partidos políticos con registro nacional o local.

Este descontento del que hemos hecho referencia, se acrecienta a la par que, en las últimas décadas y en cumplimiento al marco jurídico en vigor, el financiamiento público de los partidos políticos y de candidaturas independientes ha ido en aumento.

En consecuencia, se vuelve sumamente necesario pensar en otras alternativas más sostenibles para ejercer la democracia, como lo es el financiamiento privado, el cual, actualmente juega un papel poco significativo como medio de financiamiento, por todas las limitantes fiscales, ya que no es deducible de impuestos y que los partidos políticos ven satisfechas sus necesidades primarias con el financiamiento público.

En esta tesitura, resulta importante cuestionar si existe perjuicio para los partidos políticos y candidaturas independientes si se mantienen los porcentajes que actualmente se consideran establecer como tope para el financiamiento privado, de aprobarse la reforma electoral que propone una disminución del cincuenta por ciento (50%) al financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y la derogación del financiamiento para actividades específicas.

Por consiguiente, una adecuada regulación legal y fiscal, tanto de la figura del financiamiento público como la del privado, y que otorgue prioridad a la transparencia, a una fiscalización eficaz y rendición de cuentas, podría redundar en grandes beneficios en los diversos niveles del sistema democrático.

Considero que el presente ensayo ayudará a facilitar una mejor comprensión de las opciones de las fuentes de financiación de los institutos políticos, y con ello generar mayor interés al respecto, ya que se abordan temáticas que van desde los antecedentes legales de los partidos políticos como entidades de interés público, así como el surgimiento del financiamiento público y privado en México; los conceptos de financiamiento privado; el marco normativo del financiamiento privado, a nivel federal y estatal; realizando un breve análisis del financiamiento público y privado otorgado a los partidos políticos nacionales, con acreditación local en el Estado de Campeche de 2016 al 2023, hasta señalar las ventajas y desventajas del financiamiento público y el financiamiento privado.

II. ANTECEDENTES LEGALES DEL FINANCIAMIENTO EN MÉXICO

Es indispensable tener en claro el concepto de financiamiento y financiación que son definidos por el Diccionario de la Lengua Española como la “Acción y efecto de financiar” (ambos vocablos son definidos exactamente igual, es decir, existe una sinonimia perfecta), de donde se sigue que financiar proviene “(Del fr. Financer.) tr. Aportar el dinero necesario para una empresa. // 2. Sufragar los gastos de una actividad, obra, etc.”²

En ese sentido, podemos afirmar que en la práctica se traduce como la acción de aportar el dinero que se necesita para una empresa o sufragar los gastos de una obra, institución, actividad, etc.

En síntesis, podemos decir que el concepto de financiación y el financiamiento resultan exactamente aplicables a la idea de que son los recursos de los cuales dispone un partido político para realizar las actividades que les son propias.

De modo que, el financiamiento público incluye a todo tipo de subsidio otorgado por el gobierno a los partidos políticos y candidatos independientes, clasificándose en 3 tipos: directo que es la entrega de recursos monetarios; indirectos que se otorgan como facilidades en servicios, infraestructura, exenciones, acceso a los medios de comunicación; y el mixto que abarca a los dos anteriores³.

2 Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, t. I. Ed. Espasa-Calpe, S.A. 20ª ed. Madrid, España, 1984, p. 644.

3 Cámara de Diputados. Subdirección de Análisis Económico. *Modelos de Financiamiento de los Partidos Políticos en México y en América Latina*. [Consultado el 15-10-2024] en: <https://www.diputados.gob.mx/SAE-ASS-15-22.pdf>

A continuación, se describe la evolución de la figura del financiamiento a los partidos políticos en México, desde su implementación como una prerrogativa consignada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta sus respectivas reformas a lo largo del tiempo.

En la reforma constitucional de 1977, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, tuvo lugar la inclusión de los partidos políticos en la Constitución Federal, donde se les reconoció con el carácter de entidades de interés público. Considerándose este avance como el más importante de la época para el sistema político mexicano. Asimismo, en materia de financiamiento, se incorporó la idea de la entrega de recursos materiales y en efectivo a los partidos políticos, provenientes del erario público y sin reglas de distribución⁴.

En la reforma constitucional de 1986, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986, se consagró por vez primera la prerrogativa de los partidos políticos a recibir financiamiento público para desarrollar las actividades tendientes a la obtención del voto⁵; en la reforma legal de 1987 se estableció la asignación del financiamiento público con carácter pecuniario para los partidos políticos, conforme a la cantidad de votos y escaños obtenidos (artículo 61 fracciones II y III del Código Federal Electoral), y la obligación de estos de justificarlos anualmente ante la Comisión Federal Electoral (artículo 61 fracción VIII del Código Federal Electoral)⁶.

La primera parte de la reforma constitucional de 1990, en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990, se establecieron los conceptos de financiamiento público, siendo estos:

- a) Por actividad electoral;
- b) Por actividades generales como entidades de interés público;
- c) Por subrogación del Estado de las contribuciones que los legisladores habrían de aportar para el sostenimiento de sus partidos, y
- d) Por actividades específicas como entidades de interés público, manteniendo el criterio de asignación conforme a la cantidad de votos y escaños obtenidos⁷. La segunda parte, aprobada el 15 de agosto de 1990, se refiere a la aprobación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

4 Díaz Sánchez, Héctor Javier, *El financiamiento de los partidos políticos tras la reforma electoral de 2007*, [consultado el 15-10-2024] en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/1/ens/ens12.pdf>

5 Ídem.

6 Cfr. Barquín, Manuel, *La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis*, Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987. [Consultado el 15-10-2024] en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/2026>

7 Orozco Henríquez, José de Jesús. "El financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México: sus fortalezas y debilidades al año 2003", *Election Law Journal*, Volumen 3, Número 3, 2004, p. 476.

Sin embargo, fue con la reforma constitucional de 1993, en materia electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 1993, en la que estableció la necesidad y obligación de los partidos políticos de presentar informes a la autoridad respecto del origen de sus recursos y su aplicación, y se establecieron cinco tipos de modalidades de financiamiento autorizado: público; por militancia; por simpatizantes; por rendimientos financieros; fondos; fideicomisos, y autofinanciamiento⁸, que no es otra cosa que las reglas que regulan el financiamiento privado para los partidos políticos.

De igual forma, se prohibió el financiamiento proveniente de los poderes federales, estatales o municipales, distinto del regulado conforme a la norma electoral, se prohibieron las aportaciones de entidades públicas, de extranjeros, de ministros de culto y de empresas mercantiles, y se determinó que las aportaciones privadas no serían deducibles de impuestos.

Como resultado de la presión de los partidos de oposición y un sector de la sociedad civil, se logra la reforma electoral de 1996, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996, que consideró el más significativo aumento presupuestal para estos institutos políticos, introduciendo medidas normativas que generarían una mayor equidad en los procesos político-electorales.

A la luz de esta reforma, se modificó el texto del artículo 41 Constitucional en materia de financiamiento para hacer efectivo los valores de equidad en la competencia electoral y transparencia en el origen y aplicación de los recursos económicos de los partidos. Al respecto, Emilio Rabasa Gamboa, menciona que:

*... la reforma estableció en el señalado precepto dos principios fundamentales y tres reglas. Los principios son: 1) **La preferencia del financiamiento público sobre el privado**; y 2) **El destino de los recursos: el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes de los partidos y de aquellas tendentes a la obtención del voto.***

*Las tres reglas son: 1) **Para actividades ordinarias y permanentes** la distribución se hará así: 30 por ciento de manera igualitaria entre todos los partidos contendientes y el 70 por ciento restante de acuerdo con su fuerza relativa expresada en las anteriores elecciones a diputados federales; 2) **Para la obtención del voto**, el financiamiento público consistirá en un monto igual al que hubiese obtenido cada partido político por actividades ordinarias ese año; 3) **Se reintegrará a los partidos políticos un porcentaje de sus gastos por concepto de educación, capacitación y tareas editoriales**⁹. (Lo resaltado es propio).*

8 Cfr., Rabasa Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*, [consultado el 16-10-2024] en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/127/9.pdf>

9 Op. Cit., nota 8.

Precisamente en esta reforma, se hace explícita no solo la preferencia, sino la prevalencia del financiamiento público sobre el privado, privilegiando de esta forma el esquema actual que resulta oneroso para el ejercicio de la democracia. De igual manera, en esta reforma se establecieron los límites a las aportaciones privadas y una serie de prohibiciones a determinadas personas para realizar aportaciones a los partidos políticos, las cuales impiden, que el financiamiento privado sea la principal fuente de financiación.

La justificación de dicha regulación, fue preservar el control sobre el acontecer político. Metodología que ha resultado ineficaz, que conlleva a una carga económica considerable, pues genera dependencia económica de partidos políticos y candidaturas independientes, a una parte del presupuesto estatal, que podría ser aplicado a otros rubros de mayor beneficio a la sociedad, sin dejar de cumplir con la función de regular la democracia del Estado.

La reforma constitucional del 2007, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2007, tuvo lugar en razón de las deficiencias, inequidades y vacíos legales de los comicios federales de 2006, y su finalidad fue la de armonizar los avances en el tema de financiamiento a los institutos políticos referidos, producidos por las anteriores reformas. En ese sentido, Díaz Sánchez, menciona que las modificaciones consistieron en:

*... la introducción de un “nuevo esquema de cálculo” del financiamiento público para los partidos políticos nacionales, en donde solamente concurren dos factores: el 65 % del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, y el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. El resultado de multiplicar estos dos factores constituye el monto a distribuir entre los partidos políticos por concepto de financiamiento público para sus actividades ordinarias. Siendo este resultado la base para calcular el financiamiento **para gastos de campaña (30% o 50% de dicho monto, según la elección de que se trate) y para actividades específicas (3% de esa cantidad).***

*En cuanto a la distribución del financiamiento público entre los partidos políticos nacionales se conserva en los términos vigentes desde 1996, esto es, **30% igualitario y 70% proporcional** a los votos obtenidos por cada partido¹⁰. (Lo resaltado es propio).*

En relación con las normas que regulan el financiamiento privado, con el que los partidos políticos, pueden lícitamente allegarse de recursos económicos, se realizaron varios cambios. Los rubros de este tipo de ingreso seguían siendo los mismos que se habían establecido anteriormente: aportaciones de militantes, de

10 Op. Cit., nota 4.

simpatizantes, autofinanciamiento, rendimientos financieros, fondos, y fideicomisos, estableciéndose los límites de las aportaciones de los simpatizantes.

Cabe señalar que, con ello se pretendió desincentivar las aportaciones individuales de grandes montos de dinero; además de motivar la diversificación de aportantes que tengan los partidos políticos.

En 2014, se realizó otra reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, que aumentó de dos (2) a tres (3) el porcentaje de representación para obtener el registro oficial y así lograr acceder a los recursos económicos del erario público por parte de los partidos políticos. Como parte de esta reforma, se creó la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014.

Todas y cada una de las reformas anteriormente mencionadas, incidieron para que hubiera una mayor equidad en la competencia entre los diferentes partidos políticos y se generara certidumbre y confianza entre los actores que participan en el proceso electoral.

Recientemente se presentó el Proyecto de Reforma Electoral por el Ejecutivo Federal el 5 de febrero de 2024, que contempla lo siguiente¹¹ :

1. Disminuir del sesenta y cinco por ciento (65%) al treinta y tres por ciento (33%) del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización¹², multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, como fuente de financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes anuales de los partidos políticos nacionales, lo cual redundaría en una disminución del cincuenta por ciento (50%) tanto del financiamiento de actividades ordinarias permanentes como para los gastos de campaña, ya que sus cálculos están directamente relacionados.
2. Derogar el financiamiento público por **actividades específicas**, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, entre otros.
3. Contempla el reintegro de los remanentes de los recursos asignados para las campañas electorales y,
4. Puntualiza las reglas a las que se han de ceñir en la obtención y ejercicio del financiamiento privado.

11 Análisis de las 18 iniciativas que proponen reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Diversas Materias, presentados por el Ejecutivo Federal el 5 de febrero de 2024. [consultado el 25-10-2024] en: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ASS-04-24.pdf>

12 El valor mensual de la UMA se calcula multiplicando su valor diario por 30.4 veces y su valor anual se calcula multiplicando su valor mensual por 12. [consultado el 5-11-2024] en <http://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

Más allá de la viabilidad política en el tránsito legislativo, la reforma electoral requiere de un análisis técnico-operativo en cuanto a su implementación para garantizar que se contribuya al fortalecimiento de la democracia en los procesos venideros.

III. CONCEPTO DE FINANCIAMIENTO PRIVADO

Algunos autores que han abordado el tema del financiamiento a los partidos políticos, consideran que el financiamiento privado constituye, en casi todos los países del mundo, un medio legítimo de obtención de recursos, el cual se encuentra conformado por todos aquellos recursos económicos, bienes y servicios que los partidos políticos recaudan de fuentes distintas al Estado, es decir, el financiamiento privado no es otra cosa que el dinero obtenido por parte de los partidos políticos, no proveniente del patrimonio del Estado, sino de sus simpatizantes o militantes y, en su caso, de sus precandidatos/as o candidatos/as así como de las candidaturas independientes.

El financiamiento privado, se define como un medio para obtener ingresos por parte de los partidos políticos, cuyo origen se encuentra en recursos económicos, bienes y servicios, obtenidos de la siguiente manera: donación, subvención, préstamo o cualquier otra de naturaleza distinta a la otorgada por el Estado¹³.

En este tenor, el autor Esparza Martínez, coincide con la opinión de Pierini y Lorences, definiendo el financiamiento privado como aportaciones provenientes de actividades privadas o de particulares; siendo las más comunes las cuotas de afiliados y donaciones en dinero o en especie de personas físicas o jurídicas¹⁴.

La preponderancia de los recursos públicos sobre los privados y que hasta la fecha se encuentra establecida en la Constitución, determina que el financiamiento privado desempeñe un papel secundario y en algunos casos simbólico.

El argumento al que se recurre comúnmente para justificar esta prevalencia es la disminución del riesgo de la injerencia del crimen organizado en las decisiones de las autoridades electas, al haber aceptado dinero ilícito para solventar las campañas electorales, sobre todo por la falta de confianza de la ciudadanía en estos institutos políticos que se vio reflejada en los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en la que el setenta y seis punto cuatro por ciento (76.4%) de la población por encima de los quince (15) años confía poco o nada en ellos¹⁵.

13 Pierini, A. y Lorences V. (1999). *Financiamiento de los Partidos Políticos para una democracia transparente*, Buenos Aires, Argentina: Universidad, páginas 111-180.

14 Esparza, B. (2006). *Derecho de los Partidos Políticos*. México, D.F., México: Porrúa, páginas 47-56, 80-84.

15 Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020, levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). [consultado el 27-10-2024] en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>

IV. MARCO LEGAL VIGENTE DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

a) Nacional

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por una parte establece que los partidos políticos son entidades de interés público y tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, así como contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público y, por otra, garantiza que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señala 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.

b) Estatal

El artículo 24 de la Constitución Política del Estado de Campeche, está armonizado en cuanto a lo plasmado en el párrafo anterior referente al artículo 41 de la Carta Magna, por consiguiente, de igual forma se contempla el régimen de financiamiento privado.

En cumplimiento a la norma Constitucional y Estatal, el 28 de junio de 2014, la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Campeche, decretó la Ley de Instituciones y Procedimiento Electorales, la cual en su Libro Primero, Título Tercero, Capítulo Segundo, señala entre otras cosas, que el financiamiento privado de los partidos políticos tendrá las modalidades de a) financiamiento por militancia; b) financiamiento de simpatizantes; c) autofinanciamiento, y d) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Asimismo, señala que el financiamiento privado en dinero o en especie solo podrá provenir de las cuotas ordinarias o extraordinarias que realicen sus militantes, de las aportaciones de sus precandidatos y candidatos, así como de sus simpatizantes.

Sin embargo, igual refiere que para el caso de las aportaciones de militantes, tendrá un límite del dos por ciento (2%) del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, en el año de que se trate; para el caso de las aportaciones de candidatos, así como de simpatizantes durante los procesos electorales, tendrá un límite del diez por ciento (10%) del tope de gasto para la elección de gobernador inmediata anterior, y para el caso de las aportaciones de simpatizantes, tendrán como límite individual anual el

cero punto cinco por ciento (0.05%) del tope de gasto para la elección de gobernador inmediata anterior.

Finalmente, en el citado Capítulo se plasma que cada partido político, a través del órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros determinará libremente los montos mínimos y máximos, la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus militantes, así como de las aportaciones voluntarias y personales que los precandidatos y candidatos aporten exclusivamente para sus precampañas y campañas.

V. FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO RECIBIDO POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE CAMPECHE (2016-2023)

Con el objetivo de contrastar los importes que se realizaron en los financiamientos públicos y privados a los partidos políticos y candidaturas independientes en el Estado de Campeche en los últimos ocho años, continuación se incluye una tabla en la que se presentan los totales anuales.

TABLA 1. FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL ESTADO DE CAMPECHE DEL PERÍODO 2016-2023

CONCEPTO	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	TOTAL
\$									
TOTAL FINANCIAMIENTO PÚBLICO	39,470,509.02	44,365,669.33	63,226,566.54	59,020,150.79	68,622,618.28	120,508,831.71	95,869,483.00	58,444,890.00	965,228,640.55
TOTAL FINANCIAMIENTO PRIVADO	1,846,096.87	2,059,278.31	4,763,092.16	1,495,924.20	1,824,229.79	5,396,759.54	2,690,028.18	1,435,352.36	55,535,846.65
PROPORCIÓN FINANCIAMIENTO PRIVADO CON RESPECTO AL PÚBLICO (EN %)	4.68	4.64	7.53	2.53	2.66	4.48	2.81	2.46	5.75

Fuente: Tabla propia elaborada con los datos de los acuerdos de aprobación de financiamiento público para los partidos políticos¹⁶: CG/09/16, CG/03/17, CG/02/18, CG/02/19, CG/02/20, CG/04/2021, CG/005/2022, CG/002/2023 por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche y por los datos consignados como financiamiento privado por los Partidos Políticos y Candidatura Independientes en sus respectivos informes presentados al Instituto Nacional Electoral¹⁷.

16 [consultado el 27-10-2024] en: leec.org.mx/acuerdos-y-actas

17 [consultado el 27-10-2024] en: ine.mx/informes-anuales-partidos/

En la tabla anterior se observa que la proporción que representa el financiamiento privado con respecto al financiamiento público en el Estado de Campeche es mínima, aun en los años 2018 en el que efectuó el proceso de electoral ordinario para elegir Gobernador, Autoridades municipales, Cámara de diputados y Juntas Municipales, fue tan solo del 7.53% (siete punto cuarenta y tres) y en el 2021 en los que llevó a cabo el proceso electoral ordinario para elegir autoridades municipales, Cámara de diputados y Juntas Municipales representó únicamente el 4.48% (cuatro punto cuarenta y ocho).

En la siguiente tabla se observa falta de equidad entre el financiamiento público y privado que recibe un Partido Político Nacional en comparación con un Partido Político estatal y con las candidaturas independientes locales.

TABLA 2. Comparativo

PARTIDO	2021
	\$
PARTIDO MORENA	NACIONAL
FINANCIAMIENTO PUBLICO	30,255,898.23
FINANCIAMIENTO PRIVADO	545,605.84
TRANSFERENCIAS FEDERAL	61,863,269.44
OTROS INGRESOS	120,000.97
TOTAL	92,784,774.48
PARTIDO	2021
PARTIDO ENCUENTRO SOLIDARIO	LOCAL
FINANCIAMIENTO PUBLICO	3,480,624.97
FINANCIAMIENTO PRIVADO	
CANDIDATOS INDEPENDIENTES	LOCAL
FINANCIAMIENTO PUBLICO	2,425,945.28

Fuente: Tabla propia elaborada con los datos de los acuerdos de aprobación de financiamiento público para los partidos políticos¹⁸: CG/04/2021 por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche y por los datos consignados como financiamiento privado por los Partidos Políticos y Candidatura Independientes en sus respectivos informes presentados al Instituto Nacional Electoral¹⁹.

VI. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO MINISTRADO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

Antes de abordar las ventajas y desventajas del financiamiento privado resulta necesario acudir al derecho comparado de los sistemas de financiamiento político

¹⁸ [consultado el 27-10-2024] en: leec.org.mx/acuerdos-y-actas

¹⁹ [consultado el 27-10-2024] en: ine.mx/informes-anuales-partidos/

de otros países del mundo, que constituyen un ejemplo como alternativas de financiamiento privado.

Brasil

En este país hallamos financiamiento público indirecto, que prevé que los partidos políticos tengan acceso a los medios de comunicación. Sin embargo, no existe financiamiento público directo para campañas electorales. Corresponde a los partidos políticos la facultad de establecer los límites máximos de gastos de sus candidatos para cada una de las elecciones.

Las fuentes para acceder a los recursos financieros son las personas físicas, los recursos propios del candidato, los donativos y contribuciones de personas jurídicas, las contribuciones de electores a favor de su candidato, los montos del fondo partidario y recursos propios de cada partido²⁰.

Canadá

Los candidatos individuales, los partidos políticos registrados y las terceras partes, que son cualquier persona o agrupación que no es candidato ni partido registrado y efectúa publicidad electoral durante una campaña, son los tres protagonistas principales del sistema de financiamiento electoral en este país.

Coexisten fondos tanto públicos como privados para los gastos electorales de las candidaturas y de los partidos políticos registrados, lo cual quiere decir que el sistema de financiamiento de partidos políticos en Canadá es mixto²¹.

Estados Unidos

En los Estados Unidos la política se centra en los candidatos y no en los partidos políticos, de manera que el dinero se da como una contribución a las candidaturas y a sus comités de campaña.

Su sistema regula, por una parte, una estructura de campaña presidencial en la que las candidaturas reciben financiamiento público a cambio de limitar sus recursos propios; y por otra, en el caso del Senado y del Congreso, no hay financiamiento público, pero deben respetar los límites impuestos a las contribuciones de particulares.

20 Vieira, Tarcisio, "Brasil", en Carrillo *et al.*, Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 425.

21 Sistemas de Financiamiento a Partidos Políticos en Canadá. Colecciones Digitales UDLAP. [Consultado el 21/10/24] en: http://Catarina.udlap.mx/alvarez_c_h/capitulo2.pdf

En Estados Unidos prevalece la idea de que los partidos políticos son entidades de carácter privado, por lo cual, el financiamiento es preferentemente privado y eventualmente público²².

Alemania

El financiamiento en Alemania es mixto, fundamentado en los principios de supervivencia de los partidos políticos, igualdad de oportunidades y combate a la financiación ilícita. El financiamiento público se otorga de manera permanente, pero sin exceder el monto del financiamiento privado que recibiera cada partido.

El financiamiento público es tanto directo como indirecto. En el caso del financiamiento privado, se favorece a los particulares a través de incentivos fiscales²³.

España

Desde el año 1987 tiene un sistema de financiación mixto de los partidos políticos, considerando las subvenciones para gastos electorales, para su funcionamiento ordinario y las subvenciones extraordinarias para la campaña de propaganda para la realización de referéndum (financiamiento público) y las aportaciones privadas consistentes en las cuotas y aportaciones de sus afiliados, adheridos y simpatizantes privados; los productos de las actividades propias; rendimientos de la gestión de patrimonio propio; los beneficios de sus actividades promocionales o de la prestación de servicios; las donaciones en dinero y en especie; los préstamos o créditos que contrataban y por último, las herencias o legados que recibían²⁴.

En el capítulo IV de este ensayo, se mencionó que la legislación electoral que rige a nivel nacional y la del Estado de Campeche, privilegian la utilización del financiamiento público sobre el privado, trayendo como consecuencia ventajas y desventajas.

Las ventajas en la utilización del financiamiento público, son las siguientes:

- a) La obligación pública de los partidos políticos de rendir cuentas respecto de sus ingresos y egresos, presentando informes sobre la utilización de sus recursos ante la autoridad electoral, que no es otra cosa que, la transparencia en el origen y aplicación de los recursos recibidos por parte del Estado.

22 Samuel Issacharoff. Citizens United y la regulación del financiamiento público a partidos políticos en los Estados Unidos de América. Análisis. [Consultado el 25/10/24] en: te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/030420241835106390.pdf

23 Martín Morlok. Regulación jurídica de la financiación de los partidos políticos con análisis particular de la legislación alemana. [Consultado el 21/10/24] en: static.nuso/media/documents/ANALISIS_Morlok_ok_2.pdf

24 Oscar Segura I San Juan. Asociación de Órganos de Control Externo Autonómicos. [Consultado el 20/10/24] en asocex.es/algunas-reflexiones-sobre-la-financiacion-de-los-partidos-politicos-en-espana-y-su-control-externo/

- b) La independencia de los partidos políticos respecto de cualquier interés ajeno a ellos mismos, es decir, al provenir los recursos del erario estatal, no estarían sujetos a condición o presión de el o los simpatizantes o militantes que aporten la mayor cantidad de recursos.
- c) Los partidos políticos no necesitaría utilizar dinero proveniente de fuentes ilícitas para financiar sus actividades, precampañas o campañas.
- d) La equidad en la contienda electoral, siendo este el principal objetivo, pues el Estado al garantizar los recursos suficientes a los partidos políticos y a sus precandidatas/os o candidatas/os, les brinda la misma oportunidad, por igual, para acceder al poder.

En contraposición, considero que las desventajas del financiamiento público son las siguientes:

- a) Al ser asignado este de manera permanente, los partidos políticos, y sus candidatas/os se desvinculan, se alejan de sus militantes y simpatizantes, de la sociedad en general, puesto que no tienen que acudir a ellos para que los financien, y al no haber tal acercamiento genera que las candidatas/os desconozcan las necesidades de la sociedad.
- b) El financiamiento público trae aparejado un gasto excesivo del mismo, y por consecuencia, el órgano fiscalizador al no contar con la eficacia y eficiencia para monitorear el ingreso y destino de cada uno de los recursos de los partidos políticos, no le permite imponer las sanciones debidas.
- c) Una absoluta dependencia por parte de los partidos políticos respecto del Estado, es decir, al ser permanente el financiamiento, los partidos políticos no buscan hacerse de recursos propios.
- d) Descontento popular debido al excesivo monto asignado al financiamiento de los partidos políticos. Esto debido a la situación social que impera en nuestro país y por consecuencia en nuestro Estado; y
- e) Cierta duplicación en el financiamiento público recibido por los partidos políticos nacionales con acreditación estatal, toda vez que reciben financiamiento público por parte del Instituto Nacional Electoral para sus actividades ordinarias y específicas y para gastos de campaña en las elecciones federales, además del financiamiento estatal para sus actividades ordinarias y específicas, así como para gastos de campaña a utilizar en las elecciones locales.

Ahora bien, entre las ventajas del financiamiento privado, se consideran las siguientes:

- a) Los partidos políticos al necesitar el apoyo económico de sus simpatizantes o militantes, tendrían un mayor acercamiento a estos y, un mejor vínculo. Lo que generaría que las candidatas/os de los partidos políticos conozcan más a fondo las necesidades de la ciudadanía.
- b) Obliga a los partidos políticos a ser más creativos en la forma en que estrechan sus relaciones con los electores, además de intensificar la actividad de todas sus estancias de organización para lograr una mejor percepción y credibilidad en los votantes.
- c) Se evitaría la dependencia patrimonial hacia el Estado, en otras palabras, serían los propios partidos políticos los que buscarían hacerse de los recursos para financiar sus actividades, así como sus precampañas y campañas electorales.
- d) Disminuiría el descontento social, en cuanto a la inconformidad de la asignación excesiva de los recursos, dejando la puerta libre para que, dichos recursos sean asignados a otros sectores del Estado que más beneficien a la sociedad.
- e) Se lograría más equidad en las contiendas, ya que los recursos asignados tanto a partidos políticos constituidos, partidos de nueva creación, así como a las candidaturas independientes es desproporcional. Luego entonces, las candidaturas independientes y los partidos de nueva creación a través del financiamiento privado lograrían contender de mejor forma contra los partidos políticos ya constituidos.

Sin embargo, entre las desventajas encontramos las siguientes:

- a) La legislación vigente que ordena la prevalencia del financiamiento público sobre el financiamiento privado, y que genera desequilibrio y desigualdad en la contienda electoral.
- b) La injerencia e intereses de grupos o personas ajenas al partido político ya que podría propiciar relaciones maliciosas entre la clase política y la empresarial.
- c) El tráfico de influencias.
- d) La necesidad de implementar controles y mecanismos eficaces de supervisión del origen de los recursos.

VII. CONCLUSIÓN

El marco jurídico actual en México, ha posicionado al financiamiento público como un componente esencial y casi indispensable para el funcionamiento de los

partidos políticos en la democracia moderna, situación que se replica en todas las entidades federativas.

En el caso de Campeche, durante el periodo de 2016 al 2023, pudimos observar un incremento considerable del financiamiento público sobre todo en los años en que se desarrollaron procesos electorales, en contraste con los niveles de pobreza, los cuales podemos ver reflejados en el comunicado de prensa número 07²⁵, de fecha 10 de agosto de 2023, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) el cual señala que en la entidad, en el 2016, el 45.7% de la población se encontraba en situación de pobreza, y el 6.5% en situación de pobreza extrema, y para el 2018, se disminuyó a 45.1%, la población en situación de pobreza, y se aumentó a 9.6% la población en situación de pobreza extrema, situación que hace comprensible la actual inconformidad ciudadana de que sus impuestos se destinen a partidos políticos y no a otros fines que los beneficien directa o indirectamente como podrían ser programas sociales, mejores servicios públicos, de salud, educativos, etc.

El país requiere de partidos fuertes y competitivos, si bien es cierto, hasta el momento el financiamiento público, ha sido la mejor forma de que estos cuenten con recursos suficientes para llevar a cabo sus funciones democráticas, considero indispensable que se vea reducido de forma progresiva, por ejemplo un 10% anual hasta llegar al 50% plasmado en la propuesta de reforma electoral, para que los partidos políticos puedan realizar las adecuaciones necesarias en su operatividad y estén en condiciones de generar las estrategias convenientes para incrementar su financiamiento privado.

Por otra parte, sería conveniente tomar en consideración no derogar el financiamiento público para las actividades específicas que cada partido implementa o desarrolla, ya que en la práctica estas generan un acercamiento importante de los partidos políticos con sus militantes, simpatizantes y resto de la ciudadanía, se sensibiliza a los electores con respecto a los principios ideológicos que rigen a cada instituto político, así como la forma en que pueden ejercer sus derechos político electorales, además de realizar actividades de investigación socio económica y política de las problemáticas que buscan abordar y dar solución desde su propia ideología partidista.

Es pertinente resaltar que el financiamiento que se ha otorgado para actividades específicas en el estado de Campeche, se ha utilizado para el mantenimiento de acciones de promoción y difusión de la participación política de las mujeres y que podría ser una herramienta útil en la investigación, promoción y cumplimiento de acciones afirmativas en beneficio de los sectores históricamente vulnerados.

25 Consultado el 25-10-2024 en: http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado_07_Medicion_Pobreza_2022.pdf

Por todo lo anteriormente argumentado, considero que la alternativa más sostenible para ejercer la democracia en el país, sería optar por un modelo de financiamiento mixto, con mayor preponderancia al privado, siempre con el objetivo de dotar al proceso electoral de integridad, transparencia, equidad y responsabilidad.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Barquín, Manuel, *La reforma electoral de 1986-1987 en México. Retrospectiva y análisis*, Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.
- Díaz Sánchez, Héctor Javier, *El financiamiento de los partidos políticos tras la reforma electoral de 2007*.
- Gutiérrez Pablo y Zovatto Daniel (coord.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Organización de los Estados Americanos y Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2011.
- Orozco Henríquez, José de Jesús. "El financiamiento y fiscalización de los partidos políticos en México: sus fortalezas y debilidades al año 2003", *Election Law Journal*, Volumen 3, Número 3, 2004, p. 476.
- Pierini, A. y Lorences V. (1999). *Financiamiento de los Partidos Políticos para una democracia transparente*. Buenos Aires, Argentina: Universidad, páginas 111-180.
- Rabasa Gamboa, Emilio, *Las reformas constitucionales en materia político-electoral*. Esparza, B. (2006). *Derecho de los Partidos Políticos*. México, D.F., México: Porrúa, páginas 47-56, 80-84.
- Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*, t. I. Ed. Espasa-Calpe, S.A. 20ª ed. Madrid, España, 1984, p. 644

Internet

- asocex.es/algunas-reflexiones-sobre-la-financiacion-de-los-partidos-politicos-en-espana-y-su-control-externo/
- http://Catarina.udlap.mx/alvarez_c_h/capitulo2.pdf
- <https://www.diputados.gob.mx/SAE-ASS-15-22.pdf>
- <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SAPI-ASS-04-24.pdf>
- leec.org.mx/acuerdos-y-actas
- ine.mx/informes-anuales-partidos/
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/id/2026>
- <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/sufragio/cont/1/ens/ens12.pdf>
- <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/127/9.pdf>
- <http://www.inegi.org.mx/temas/uma/>
- <https://www.inegi.org.mx/programas/encuci/2020/>
- ine.mx/informes-anuales-partidos/

http://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2023/Comunicado_07_Medicion_Pobreza_2022.pdf
te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/030420241835106390.pdf
static.nuso/media/documents/ANALISIS_Morlok_ok_2.pdf

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Campeche.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

JURISPRUDENCIA

CUANDO SE PONGA EN RIESGO EL INTERÉS SUPERIOR DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. PROCEDEN LAS MEDIDAS CAUTELARES

"WHEN THE BEST INTERESTS OF GIRLS, BOYS AND ADOLESCENTS ARE AT RISK, PRECAUTIONARY MEASURES ARE APPLICABLE"

Liliana Alférez Castro¹

Recepción: 18 de octubre de 2024

Aceptación: 25 de octubre de 2024

Pp. 181-184

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación², en sesión pública celebrada el doce de abril de dos mil veintitrés, aprobó por unanimidad de votos, la jurisprudencia de rubro: MEDIDAS CAUTELARES. PROCEDEN CUANDO LA PROPAGANDA DIFUNDIDA PONGA EN RIESGO EL INTERÉS SUPERIOR DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES³, y la declaró formalmente obligatoria.

En la jurisprudencia en cita, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior, por unanimidad consideraron que "cuando en la propaganda política-electoral se utilicen imágenes de niñas, niños y adolescentes en recursos propagandísticos, atento al interés superior, las autoridades electorales deben implementar medidas encaminadas a la tutela de sus derechos, sin que resulte necesario probar que el acto o conducta genere un daño a los derechos de las personas menores de edad, en tanto que, para efectos de su protección, lejos de exigirse la acreditación de la afectación, basta que su derecho se coloque en una situación de riesgo".

La jurisprudencia a comentario, corresponde a la Séptima Época, conformada por los criterios sostenidos en las sentencias dictadas en los expedientes siguientes: Recursos de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, SUP-REP-20/2017, SUP-REP-38/2017 y SUP-REP-114/2019.

En el primero de los precedentes, un partido político impugnó vía recurso de revisión un acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral⁴ dentro de un procedimiento especial sancionador que decretó la procedencia de las medidas cautelares solicitadas relacionadas con la violación de los derechos de los menores por la inclusión de su imagen en el contenido de

¹ Doctora y Maestra en Derecho Electoral, por el Instituto Prisciliano Sánchez, del otrora Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Actualmente Magistrada por Ministerio de Ley, en el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Correo electrónico: lilianaalferez@hotmail.com.

² En adelante Sala Superior.

³ Jurisprudencia 5/2023. Pendiente de publicación en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Visible en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

⁴ En adelante Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

un promocional⁵; entre otras cuestiones argumentó, que la autoridad responsable justificó de manera indebida la necesidad imperiosa de adoptar la medida cautelar, ya que contaba con las constancias de autorización de los padres de los menores que aparecen en el spot, además, que en el promocional cuestionado en modo alguno se observa que los menores de edad se encuentren en situación de riesgo, ni expuestos de una manera indebida.

Al efecto, la Sala Superior estimó correcto que la responsable concediera la medida precautoria solicitada, acorde al marco normativo y atendiendo al interés superior del menor, en virtud de que, el instituto político denunciado solamente había exhibido las constancias de consentimiento por escrito de quienes ejercían la patria potestad de los menores de edad, sin embargo, conforme a lo dispuesto en el artículo 78, fracción I, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, también debió presentar el documento en que constara la opinión de las niñas, niños y adolescentes con respecto a su participación en el spot televisivo que difunde su imagen, puesto que dicha exigencia se establece en una ley marco que irradia a todo el orden jurídico, incluyendo al electoral⁶.

Por su parte, en el segundo precedente, de la misma manera un partido político, contravirtió un acuerdo dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE que decretó la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, argumentó que con la transmisión de los promocionales se ponía en riesgo el interés superior de los menores que aparecían, puesto que, no estaba acreditado fehacientemente el consentimiento de los padres y/o de quienes ejercían la patria potestad para el uso de la imagen de los niños y niñas, tanto de aquellos menores que aparecían en forma principal, como de los que se observaba su imagen de manera incidental⁷.

En el expediente en cita, los integrantes de la Sala Superior consideraron revocar el acuerdo impugnado para el efecto de suspender, de inmediato, la transmisión de los promocionales, pues efectivamente, eran visibles algunos niños o niñas, de quienes no estaba demostrado el consentimiento libre e informado de los padres y/o de quienes ejercen la patria potestad, así como de los propios niños y niñas, para la utilización de su imagen en los spots partidistas⁸.

En el último de los precedentes, un candidato, impugnó la resolución emitida por la Sala Especializada, donde entre otros aspectos, se le vinculó para, que de manera

5 Acuerdo ACQyD-INE-22/2017, de diecinueve de febrero de dos mil diecisiete, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Ins.tituto Nacional Electoral dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave alfanumérica UT/SCG/PE/PAN/CG/33/2017.

6 Sentencia SUP-REP-20/2017. Consultable en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-20-2017>

7 Acuerdo ACQyD-INE-37/2017, de nueve de marzo de dos mil diecisiete, dictado por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave alfanumérica UT/SCG/PE/PAN/CG/62/2017.

8 Sentencia SUP-REP-38/2017. Visible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-38-2017>

inmediata, retirara un video difundido en una red social, en el cual aparecían varios menores de edad, en caso de que no tuviera las autorizaciones correspondientes;⁹ el recurrente se dolió de que la responsable, no fundó, ni motivó correctamente la determinación de adoptar una medida de tutela preventiva, ya que en sentido estricto no justificó cómo se afecta el interés superior de la niñez en el caso concreto. Además, tampoco fundó su competencia para la adopción de una medida de naturaleza cautelar.

En el caso, la Sala Superior consideró que, la Sala responsable sí tenía competencia para emitir medidas en tutela preventiva para asegurar y maximizar los derechos de la niñez, ya que son un sector de la población que se encuentra en un grado de vulnerabilidad y riesgo potencial distinto a otros; por tanto, requieren de una atención y respeto principal, además de que sí fundó y motivó la determinación adoptada, sin que la misma resulte contradictoria con la vinculación a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE¹⁰.

Resultaron como criterios orientadores en los precedentes en cita, las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con el rubro y texto siguientes: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL DERECHO A EXPRESAR SU OPINIÓN EN UN PROCESO JURISDICCIONAL DEBE RESPETARSE, INCLUSIVE EN TEMAS EN LOS QUE AÚN NO ESTÉ PREPARADO PARA MANIFESTARSE"¹¹. "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL"¹². "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. CONSTITUYE UN PRINCIPIO RECTOR DE TODAS LAS ACTUACIONES DE LOS PODERES PÚBLICOS RELACIONADOS CON MENORES"¹³. "DERECHOS DE LOS NIÑOS. BASTA CON QUE SE COLOQUEN EN UNA SITUACIÓN DE RIESGO PARA QUE SE VEAN AFECTADOS"¹⁴.

Al emitir la jurisprudencia a comentario, la Sala Superior reiteró su criterio en el sentido de que en el examen preliminar que se efectúe cuando se involucra la difusión de la imagen de menores de edad, no es necesario hacer una ponderación entre el derecho de los partidos políticos a difundir propaganda electoral en los medios masivos de comunicación social, frente al interés superior de estos, ya que al considerarlo, merece un escrutinio mucho más estricto y escrupuloso, dado que

9 Resolución emitida el pasado 18 de julio, por la Sala Especializada, en el expediente de clave SRE-PSD-54/2019.

10 Sentencia SUP-REP-114/2019. Visible en: <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REP-114-2019>

11 Tesis: 1a. CVIII/2015 (10a.). Registro digital: 2008640. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 16, marzo de 2015, Tomo II, página 1099. Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008640>

12 Tesis: 1a./J. 18/2014 (10a.) Registro digital: 2006011. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 406. Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2006011>

13 Tesis: 1a. LXXXII/2015 (10a.). Registro digital: 2008547. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, página 1398. Visible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008547>

14 Tesis: 1a. CVIII/2014 (10a.). Registro digital: 2005919. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 538. Visible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005919>

se erige en la consideración primordial a la cual debe atenderse siempre que se esté en presencia de posibles actos o conductas que pudieran afectar los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes, como lo es el derecho a que se respete su imagen. Por lo cual, no es necesario probar que el acto o conducta genere un daño a los derechos de los menores de edad, para efectos de su protección, sino que basta que su derecho se coloque en una situación de riesgo¹⁵.

Es así que las autoridades electorales, deben ordenar medidas cautelares, cuando se ponga en riesgo el interés superior, de niñas, niños y adolescentes, puesto que los intereses de los niños deben protegerse con mayor intensidad, por lo que, no es necesario que se genere un daño a sus bienes o derechos, sino que basta con que éstos se coloquen en una situación de riesgo.

Esto es, la mera situación de riesgo de los menores es suficiente para que se considere que se afectan los derechos de los niños y, ante ello, se deben adoptar las medidas que resulten más benéficas para la protección de los infantes, como lo ha establecido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁶.

Lo que implica que todas las autoridades del Estado mexicano, entre ellas, el Tribunal Electoral, propicien el respeto a la dignidad de la niñez y el pleno ejercicio de sus derechos, por tanto, en casos en los que se esté involucrado el tema de aparición de menores de edad en vídeos, es necesario verificar las medidas de protección que existen a su favor en el ámbito electoral¹⁷.

15 Justificación de la Jurisprudencia 5/2023.

16 Tesis aislada 1ª. CVIII/2014 (10ª).

17 Argumentaciones en la sentencia SUP-REP-114/2019.

LINEAMIENTOS

LINEAMIENTOS PARA LA PUBLICACIÓN DE TRABAJOS EN LA REVISTA JUSTICIA Y SUFRAGIO

El contenido de la revista Justicia y Sufragio, versa exclusivamente en el área del derecho electoral, desde una perspectiva teórica y práctica. La principal encomienda de la revista es la difusión y divulgación del conocimiento a través de artículos, ensayos, recensiones bibliográficas, notas y criterios jurisprudenciales relevantes, todos estos trabajos deben ser inéditos, originales y que reflejen investigación de calidad.

PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN

Los trabajos que se pretendan publicar en Justicia y Sufragio deben estrictamente ajustarse a los lineamientos y requisitos formales correspondientes.

El procedimiento de selección de trabajos comprende dos fases:

- La primera atiende a la cuestión formal, es decir, la Dirección de la revista verifica el cumplimiento de cada uno de los requisitos y lineamientos establecidos. En el caso de que haga falta uno de ellos, será devuelto a su autor para que cumpla y pueda estar en condiciones de agotar la segunda etapa.
- En la segunda etapa se dictamina sobre la originalidad, la relevancia y la calidad de la investigación. El dictamen es anónimo y se realiza por los árbitros que integran el Comité de Arbitraje, además, la información de los autores y árbitros es reservada.

Los dictaminadores (árbitros) remiten los resultados a la Dirección de la revista y al Consejo Editorial, quien les informará a los autores si el documento es aceptado o rechazado para publicación, o si se acepta con la condición de realizar los cambios respectivos.

Consejo Editorial tienen la decisión final acerca de la publicación o no publicación del documento.

EXTENSIÓN Y FORMATO DE LOS TEXTOS

Artículos: Tendrán una extensión de 5 a 14 cuartillas incluyendo (cuadros, notas y bibliografía). El artículo puede ser de investigación o de reflexión. Las ideas, opiniones, la información e investigación que se expresen, serán a partir de una perspectiva analítica y crítica sobre un tema en específico¹.

¹ Márquez Romero, Raúl y Hernández Montes de Oca, Ricardo. *Lineamientos y criterios del proceso editorial*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013, p. 8.

La estructura del artículo debe contener: Introducción, desarrollo, conclusión y biografía.

- El artículo debe escribirse en procesador de textos a espacio y medio (inclusive las referencias), en letra Arial de 12 puntos.
- El título debe reflejar el contenido del texto y su traducción al inglés.
- Debe contener el resumen del contenido, en español y en inglés, no mayor a 10 renglones cada uno.
- Se incluirá un listado de palabras entre 5 y 10 palabras clave, en español y en inglés.

Además de lo anterior debe anexarse en documento separado:

- Nombre del autor o autores.
- Grado Académico y datos profesionales de contacto (afiliación institucional o laboral, teléfono y dirección electrónica).
- El autor deberá adjuntar una carta de interés en publicar el texto en Justicia y Sufragio, en donde manifestará también, que el artículo es original e inédito, así como hará constar que no ha sido previamente publicado ni enviado a ninguna otra editorial para su publicación en revista o plataforma electrónica.

Ensayos: Tendrán una extensión de 15 a 30 cuartillas incluyendo (cuadros, notas y bibliografía). El ensayo puede ser de tipo descriptivo, argumentativo e interpretativo.

La estructura del ensayo debe plantearse en este sentido: sumario, introducción, desarrollo, conclusión y bibliografía. El ensayo parte del planteamiento del problema, continua con el análisis y la exposición de argumentos que soportan las ideas del autor.

Debe contener lógica interna y la composición original del autor².

- El ensayo debe escribirse en procesador de textos a espacio y medio (inclusive las referencias), en letra Arial de 12 puntos.
- El título debe reflejar el contenido del texto y su traducción al inglés.
- Debe contener el resumen del contenido en español y en inglés, no mayor a 10 renglones cada uno.
- Se incluirá un listado de palabras entre 5 y 10 palabras clave, en español y en inglés.

Además de lo anterior debe anexarse en documento separado:

- Nombre del autor o autores.

2 *Ibidem*, p. 7.

- Grado Académico y datos profesionales de contacto (afiliación institucional o laboral, teléfono y dirección electrónica).
- El autor deberá adjuntar una carta de interés en publicar el texto en Justicia y Sufragio, en donde manifestará también que el ensayo es original e inédito, y hará constar que no ha sido previamente publicado ni enviado a ninguna otra editorial para su publicación en revista o plataforma electrónica.

Recensión: La extensión será de 3 cuartillas. La recensión o reseña consiste en una opinión crítica o interpretación personal sobre una obra determinada. Debe contener un análisis minucioso para estar en posibilidades de emitir una opinión de calidad. Una recensión describe el tema y señala las ideas esenciales del autor, incluye la fuente al final del texto y establece los datos bibliográficos del autor³.

Los requisitos formales mencionados con antelación son aplicables en lo correspondiente a este tipo de documentos.

Notas relevantes: La extensión será de 2 a 3 cuartillas. La nota contiene una explicación, comentarios acerca de un hecho, criterio o decisión que tenga relevancia en el ámbito electoral.

Los requisitos formales mencionados con antelación son aplicables en lo correspondiente a este tipo de documentos.

ASPECTOS GENERALES DE ESCRITURA Y CITADO

Citado: El estilo de citas y/o referencias aprobado para la revista será el utilizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el que se intitula: Lineamientos y criterios del proceso editorial en el que se utilizan las notas a pie de página, escritas a 1.5 de interlínea, en letra Arial de 12 puntos, y se pueden usar locuciones latinas.

Las citas se efectúan en este sentido: Las citas largas que consten de 40 o más palabras, llevarán sangría de cinco espacios en el margen superior izquierdo⁴.

- No incluir comillas al inicio ni al final.
- Añadir la nota correspondiente.

Las citas cortas constan de menos de 40 palabras y deben⁵:

- Estar integradas en la oración.

3 *Ibidem*, p. 8.

4 Macmillan, Kathleen y Weyers, Jonathan, *Citar, referenciar y evitar el plagio en la educación*, México, Trillas, 2015, p. 78.

5 *Ídem*.

- Incluir comillas si la cita es textual.
- Anotar la nota correspondiente.

FUENTES DE CONSULTA

Las fuentes de consulta se incorporan al final del texto, conforme a lo señalado para la bibliografía por los Lineamientos y criterios del proceso editorial de la Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas⁶⁷.

Además deben ordenarse alfabéticamente por autor.

En caso de que existan varias fichas de obras de un mismo autor, a partir de la segunda deberán sustituirse los apellidos y el nombre por seis guiones cortos (equivalentes a tres rayas)⁷.

REGLAS GENERALES:

Cuando por primera vez aparezca una sigla o acrónimo debe escribirse su significado extenso, con la sigla o acrónimo entre paréntesis.

Los gráficos que aparezcan en el documento deberán ser enumerados e intitulados, estableciendo en la parte final del gráfico la información correspondiente al autor. No utilizar mayúsculas para destacar o enfatizar alguna palabra; para ese fin, se utilizan las itálicas o cursivas. También las palabras que se refieran a otro idioma deberán usar la misma tipología.

Las itálicas se aplican a los párrafos o palabras que pretenda enfatizar el autor.

INFORMACIÓN ADICIONAL

Los trabajos que deseen publicarse deberán ser enviados al siguiente correo electrónico: **justiciaysufragio@triejal.gob.mx**.

Los autores son responsables exclusivos del contenido de los trabajos que se publican en la revista.

La revista se encontrará en posibilidades de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales formales que considere necesarios para poder publicar el trabajo.

Del mismo modo, la revista se reserva los derechos autorales del material publicado. Se permite utilizar el material publicado en plataformas digitales únicamente para

6 Márquez Romero, Raúl y Hernández Montes de Oca, Ricardo, *op. Cit.*, pp. 14-15

7 *Ídem*.

fines académicos o de investigación personal. Para cualquier otro uso, incluida la traducción del material publicado a otros idiomas, es necesario solicitar permiso a la revista. La reproducción total de los artículos y otros textos publicados está prohibida. Está permitido citar partes de los textos publicados sin solicitar permiso previo si la fuente queda debidamente identificada.

BIBLIOGRAFÍA

Macmillan, Kathleen y Weyers, Jonathan, Citar, referenciar y evitar el plagio en la educación, México, Trillas, 2015, p. 78.

MÁRQUEZ ROMERO, Raúl y HERNÁNDEZ MONTES DE OCA, Ricardo. Lineamientos y Criterios del Proceso Editorial, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2013.

www.triejal.gob.mx/revista



Consulta la revista en línea



JUSTICIA
Y
SUFRAGIO