

CAPÍTULO

4

LOS DERECHOS
POLÍTICO-
ELECTORALES
RESPECTO DE LA
REFORMA DE 2011



LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO – ELECTORALES DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y EL PRINCIPIO DE AUTOADSCRIPCIÓN

Dra. Eva Barrientos Zepeda⁶⁷

SUMARIO: *I. Introducción. II. La reforma de 2011 y la pluriculturalidad. III. Los derechos indígenas y el principio de autoadscripción calificada. IV. Conclusiones. V. Fuentes de consulta.*

RESUMEN: *Los derechos político – electorales de las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas se fortalecieron a partir de la reforma de 2011 por el reconocimiento de los principios universales de derechos humanos, debido a que se ha garantizado su participación política a través de la implementación de cuotas electorales y de la revisión de la autoadscripción calificada.*

PALABRAS CLAVES: *Derechos Político – Electorales; Principio de universalidad; Cuotas electorales; Principio de autoadscripción calificada; Reforma Constitucional 2011.*

I. Introducción

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos cambió el paradigma sobre la garantía y protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que incorporó una gama de principios, obligaciones y deberes inexplorables cuya justiciabilidad se encuentra todavía en proceso de construcción.

⁶⁷ Magistrada de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e integrante del Comité Doctoral en el posgrado de Derecho Electoral en la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, amplió la visión pluricultural de la nación mexicana, reconocida en la reforma constitucional en materia de pueblos y comunidades indígenas en el año 2001, lo cual constituyó un importante avance en la participación política – electoral de dichos pueblos, al garantizar, entre otras cuestiones, la facultad de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno.

Además, señaló la obligación que tienen las autoridades electorales de proteger los derechos de participación política – electoral de los pueblos y comunidades indígenas, de conformidad con el principio universalidad de los derechos humanos, es decir, deben hacer realidad el goce y ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad, atendiendo en cada momento a la particularidad del caso, de acuerdo al contexto local en el que se desenvuelven como un sector en situación de vulnerabilidad.

Para lo cual, será necesario identificar que, por un lado, se encuentran los sistemas normativos indígenas, en los que, la participación estatal radica principalmente en tutelar los derechos político-electorales indígenas, a través del respeto a su autonomía y autodeterminación, así como, al reconocimiento de las características y elementos propios que cada comunidad; y, por otro, existen los sistemas de elección popular regidos por partidos políticos, en donde hay participación de población indígena en menor o mayor medida, según el municipio o entidad federativa, en los que resulta indispensable identificar las medidas que permitan nivelar su participación en igualdad de condiciones.

De esta manera, a fin de garantizar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida pública del país mediante el sistema de partidos políticos, se implementaron cuotas electorales para los cargos de diputaciones federales con el objetivo de acelerar su inclusión y representación en el órgano legislativo mexicano. Motivo por el cual, resulta indispensable analizar y verificar la “autoadscripción calificada”, con el

objetivo de asegurar una representatividad real de dichos pueblos en situación de vulnerabilidad.

En líneas posteriores, se abordará el principio de universalidad de los derechos humanos dado el reconocimiento pluricultural de México, y cómo ello ha dado pie a la implementación de cuotas electorales y a la revisión de la autoadscripción calificada, para asegurar que efectivamente los derechos político – electorales de los pueblos y comunidades indígenas, sean protegidos por las autoridades electorales.

II. La Reforma de 2011 y la pluriculturalidad

El 14 de agosto de 2001, se reformó el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶⁸, para establecer que la nación mexicana se compone pluriculturalmente, pues tiene su sustento en los pueblos y comunidades indígenas, por ser aquellas personas descendientes de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales (DOF, 2001).

Esta disposición en materia indígena conllevó a diversos cambios que implicaron reconocer el pluralismo étnico y cultural de México, para defender a las minorías y contrarrestar la situación de vulnerabilidad en la que viven, a fin de facilitar su salida de la marginalidad jurídica y de contribuir a la garantía de su supervivencia y modos de vida, que en algunos casos, se corría el grave riesgo de desaparición (Izquierdo, S/A: 111-113).

Posteriormente, el 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (2011) la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que entre otras cosas, reconoció a todas las personas sin discriminación alguna los derechos humanos contenidos en la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte; incorporó la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias de respetarlos, garantizarlos, promoverlos y

⁶⁸ En adelante también como Constitución Política.

protegerlos, y; contempló métodos de interpretación de derechos humanos, así como, los principios de universalidad, progresividad, interdependencia e invisibilidad.

Si bien es cierto, la reforma de 2011 no enfocó su atención a la composición pluricultural de México ni tampoco otorgó de manera directa mayores beneficios a los pueblos y comunidades indígenas, lo cierto es que, sí se fortalecieron los mecanismos de protección de los derechos humanos de las personas indígenas, al establecerse como eje rector el derecho a la no discriminación por motivos de origen étnico o nacional y disponer que todas las personas gozarían de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en los que México sea parte (CNDH, 2015).

Por su parte, Israel Herrera (2017:111) señaló que la reforma de 2011 cambió el paradigma de protección en materia de derechos indígenas, pues se incorporó en la Constitución una serie de criterios, principios e instituciones de garantía de los derechos humanos, que se han gestado y desarrollado por los organismos internacionales en la materia.

En este sentido, considero que uno de los cambios con mayor relevancia y que benefició los derechos político - electorales de los pueblos y comunidades indígenas, fue la incorporación constitucional de los principios de interdependencia y universalidad. El primero, ya que en efecto todos los derechos humanos se encuentran vinculados entre sí, por lo que, el goce y ejercicio de un derecho está íntimamente relacionado a que se garantice el resto, y por ende, la violación de un derecho humano impacta necesariamente en otros.

Por su parte, el segundo de los citados, en palabras de Salazar (2014:91-95) se le relaciona profundamente con el derecho de igualdad, dado su significado más común, relativo a que los derechos humanos son aplicables para todas las personas en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna.

Sin embargo, la universalidad adquiere otro sentido para aplicar los derechos, el cual es reconocer las diferencias culturales, a fin de flexibilizar el actual catálogo de derechos al proponer una

diferenciación de acuerdo con el contexto en el que vive la persona. Dicho en otras palabras, los derechos humanos se aplican y se interpretan de acuerdo con las necesidades locales del sujeto (Iván, 2006: 70 - 75).

En este orden de ideas, el principio de universalidad, además de incorporar el principio de igualdad, también incorpora la diferencia étnica y cultural, con la finalidad de proteger a las minorías y sectores en situación de vulnerabilidad, al respetar y reconocer las diferencias. De esta manera, dicho principio adquiere una dirección pluralista que acepta la diferencia y promueve un trato especial a aquellos grupos desfavorecidos (Iván, 2006: 70 - 75).

Por lo tanto, se concluye que derivado de la incorporación del principio de universalidad, es que la reforma en materia de derechos humanos reforzó y potencializó las modificaciones constitucionales de 2001, que entre otros puntos, garantizó su libre determinación y autonomía para (CPEUM. Art. 2):

1. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, por mencionar algunos aspectos y,
2. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno, así como acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que han sido electos o designados.

De igual forma, es importante destacar que también abonó al fortalecimiento de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas, la obligación de las autoridades de atender a los tratados internacionales, pues como lo señaló Salazar (2014: 91-95) constituyó una apertura formal del derecho constitucional mexicano al derecho internacional, estableciendo la obligación de aplicar todo el conjunto normativo internacional del que México es parte para la protección de las personas, y no sólo la norma sujeta a la interpretación exclusiva de las autoridades mexicanas.

Cabe mencionar que México ya reconocía la incorporación de los tratados internacionales desde el año 1917, lo cual, conllevó a la ratificación de algunos instrumentos internacionales como el Convenio Número 169 de la OIT sobre pueblos Indígenas y Tribales⁶⁹, ratificado por México en el año 1990, mismo que tuvo un impacto significativo para la reforma en materia indígena del año 2001; sin embargo, es hasta la reforma de 2011, en que estos se volvieron vinculantes para que todas las autoridades cuando se trata de derechos humanos.

Es por lo anterior que, a partir de esta reforma se fortaleció el reconocimiento pluricultural de México sustentado en sus pueblos originarios y se implementaron una serie de criterios y acciones que tuvieron como finalidad garantizar el derecho a la libre determinación y la participación de las personas indígenas en la vida política, mismas que se abordarán en las líneas siguientes.

III. Los derechos indígenas y el principio de autoadscripción calificada

Los pueblos y comunidades indígenas sufren de discriminación estructural en diversos ámbitos sociales, lo cual afecta gravemente la dignidad de los individuos pertenecientes a este sector social. Esto se debe a la alta invisibilidad gubernamental al momento de ofrecer sus servicios, situación que favorece la violación de derechos, el abuso y la exclusión democrática de este grupo en situación de vulnerabilidad (CNPd, 2011).

Lo anterior, tiene sustento en los resultados que arrojaron los estudios del Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) respecto a que las personas pertenecientes a las comunidades indígenas sufren múltiples discriminaciones, ya que, tan solo a lo que se refiere a su situación económica, la pobreza multidimensional extrema representó el 39% del total de la población de lengua indígena, lo cual es un porcentaje mayor a otros grupos sociales, como el de los adultos mayores y personas menores de edad (0 a 18 años) (CNPd, 2011).

⁶⁹ En adelante también como Convenio 169.

De igual forma, la Encuesta Nacional sobre Discriminación de 2017, realizada por el INEGI, arrojó que el 49% de la población indígena de 12 y más años⁷⁰, percibió que sus derechos son poco o nada respetados. Asimismo, el 20.9% adujo que la principal problemática que enfrentan como grupo es la falta de empleo; mientras que, el 16.1% señaló la falta de recursos económicos; el 15.8% la falta de apoyo gubernamental; y, el 14.6% la discriminación por su apariencia o lengua (INEGI, 2020).

Por cuanto hace a los derechos político – electorales de los pueblos y comunidades indígenas, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial⁷¹, expresó su preocupación por el número y rango de los puestos gubernamentales ocupados por personas indígenas, especialmente mujeres indígenas en México, por lo que recomendó al Estado mexicano redoblar esfuerzos para asegurar la plena participación de las personas indígenas en todas las instituciones de toma de decisión, en particular las representativas y en los asuntos públicos, además de instaurar medidas para que participen en todos los niveles de la administración pública, así como acciones afirmativas (CEDR, 2012).

En este orden de ideas, de conformidad con lo expresado en el artículo 2º, párrafo 2 de la Constitución⁷², así como el artículo 1, apartado 2 del Convenio 169, y los artículos 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se ha contemplado que dichos pueblos tienen el derecho colectivo e individual a mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho a identificarse a sí mismos como indígenas y a ser reconocidos como tales (TEPJF, 2014: 28-31).

Por lo tanto, las autoridades electorales a fin de garantizar e incentivar la participación política de los pueblos y comunidades indígenas con base al principio de universalidad y los tratados internacionales en los que el Estado mexicano es parte, tienen

⁷⁰ Que se estima que son alrededor 10 millones de personas.

⁷¹ Informe final para México en el octogésimo periodo de sesiones.

⁷² La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

la obligación de observar dos principios fundamentales relativos a la legitimación en materia indígena, esto es, el principio de autoadscripción simple y el principio de autoadscripción calificada.

Principio de autoadscripción simple

Para garantizar que los pueblos y comunidades indígenas apliquen sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos, así como para elegir de acuerdo con sus usos y costumbres a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, las autoridades electorales están obligadas a observar el principio de autoadscripción simple.

Dicho principio constituye la conciencia de la identidad indígena, que es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas (INE, 2019: 161). Así como también, es la manera de determinar si una persona es integrante o forma parte de un pueblo o comunidad indígena.

Dicho en otras palabras, es la facultad de grupos e individuos de identificarse y adscribirse como indígenas integrantes de la comunidad o pueblo correspondiente, para que los órganos jurisdiccionales y las autoridades en general los tengan y consideren como tales con todas las consecuencias jurídicas que ello implique. (TEPJF, 2014: 25-29).

Por lo tanto, la participación política de los pueblos y comunidades indígenas bajo sus propios sistemas normativos internos se garantiza a través de la autoadscripción simple, a fin de identificar a las personas a las que se les aplicará la normativa prevista en el artículo 2º Constitucional, y en los tratados internacionales.

Principio de autoadscripción calificada

Otra manera en que el Estado mexicano garantiza las disposiciones previstas en los tratados internacionales, así como en el artículo 2º Constitucional para la participación política de los pueblos y comunidades indígenas, es a través de la

implementación de cuotas electorales, con el objetivo de que las personas pertenecientes a dicho sector social en condición de vulnerabilidad accedan a puestos de elección popular bajo el sistema electoral de partidos políticos.

Para esto, de conformidad con lo señalado por la Sala Superior del TEPJF⁷³ la autoridad electoral tiene la obligación de revisar el principio de *autoadscripción calificada* de la persona que pretende acceder a una candidatura a través de la cuota electoral indígena, ya que a través de esta se asegura que la acción afirmativa efectivamente beneficie a las personas a quienes va dirigida y que la representación indígena sea real, al garantizar que los partidos políticos postulen personas que tengan una “autoconciencia justificada”, derivada de la pertenencia y conocimiento de sus instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece.

En otras palabras, la autoadscripción calificada busca evitar que los partidos políticos abusen de una figura específicamente creada para aumentar la representación (en los sistemas electorales de partidos políticos) de un grupo históricamente excluido como lo son los pueblos y comunidades indígenas, así como también que no se haga un fraude a la ley en perjuicio de quienes, requieren mayor, mejor y real representación política.

Por tanto, la Sala Superior también consideró que, para hacer efectiva las cuotas electorales indígenas, no bastaba con la sola manifestación de la autoadscripción. Sino que, al momento del registro, debía ser necesario que los partidos políticos acreditaran si existía o no una vinculación de la persona que se pretendía postular con la comunidad a la que pertenece. Por lo que los partidos políticos debían adjuntar a la solicitud de la candidatura, constancias o actuaciones con las que la ciudadanía acreditara su pertenencia, así como una constancia expedida por la autoridad reconocida por los integrantes indígenas.

En este orden de ideas, el Instituto Nacional Electoral, implementó en el año 2018, acciones afirmativas indígenas en el

⁷³ SUP-RAP-726/2017 Y ACUMULADOS.

establecimiento de cuotas electorales, obligando a los partidos políticos a registrar por lo menos 13 candidaturas indígenas para el cargo de diputaciones por el principio de mayoría relativa, en los distritos electorales que tuvieran más de 40% de población indígena (INE, 2018). Sin embargo, se presentaron 3 medios de impugnación⁷⁴ en los que se controvertió la adscripción indígena de 3 candidaturas postuladas bajo la cuota electoral indígena, mismos que confirmaron la postulación de candidaturas⁷⁵.

Para el proceso electoral 2020 – 2021, el INE estableció que los partidos políticos o coaliciones postularían fórmulas integradas por personas que acreditaran su adscripción como indígenas en los 21 Distritos Electorales federales con población indígena, de las cuales 11 tenían que ser mujeres. Asimismo, para el caso de diputaciones por el principio de representación proporcional, los partidos políticos deberían postular fórmulas integradas por personas que se auto adscribieran como indígenas en cada una de las circunscripciones electorales (INE, 2021).

Asimismo señaló que los partidos políticos, para postular a personas mediante la cuota electoral indígena, debían acreditar la autoadscripción calificada con constancias que permitieran verificar lo siguiente: 1) ser originario (a) o descendiente de la comunidad y contar con elementos que acreditaran su participación comunitaria; 2) haber prestado servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad; 3) haber participado en reuniones de trabajo

⁷⁴ SUP-REC-876/2018, SX-JDC-330/2018 y SX-JIN-6/2018 y sus acumulados.

⁷⁵ Llama la atención el asunto SUP-REC-876/2018, mediante el cual se impugnó la candidatura de una persona perteneciente al distrito 02 de Chiapas, ya que, a decir de los denunciantes, no tenía un vínculo con la comunidad por la cual se postuló. La Sala Regional Xalapa, revocó la candidatura argumentando que el INE no realizó una revisión minuciosa para acreditar la autoadscripción calificada y simplemente se refirió a su cumplimiento de forma genérica. La Sala Superior, confirmó la candidatura al considerar que la autoadscripción, sea calificada o simple, tiene a su favor una presunción de validez, que en todo caso debe ser derrotada por quien pretenda desconocerla y que la Sala Xalapa no valoró las pruebas desahogadas en el juicio de inconformidad con una perspectiva intercultural.

tendientes a mejorar dichas instituciones para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas y 4) ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

No obstante, a pesar de los requisitos para acreditar la autoadscripción calificada, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió 9 medios de impugnación, en los cuales, en 6 se demostró que las personas postuladas bajo la cuota electoral indígena no pertenecían a la comunidad en la que ellos protestaron pertenecer⁷⁶.

Dichos datos, dan constancia que aun cuando existe una cuota electoral y la obligación de las autoridades electorales de garantizar la representación real y efectiva de las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas a través de la revisión de la autoadscripción calificada, puede haber simulaciones y por tanto fraudes a la ley cometidos por los partidos políticos, a fin de cumplir con la cuota electoral.

Por su parte, cabe mencionar que existen pueblos y comunidades indígenas en los que se presentan conflictos internos cuando hay distintos grupos sociales en una misma comunidad. Lo cual tiene como resultado que en algunos casos, la autoridad comunitaria reconocida no acepte la pertenencia de una persona por los conflictos internos existentes, vulnerando así el derecho político – electoral de la persona indígena.

En este sentido, es como cobra relevancia la reforma constitucional de 2011, ya que las autoridades electorales, para constatar el principio de autoadscripción calificada, no solo deben valorar las pruebas que se tengan a su disposición, sino que también, se deben analizar bajo una perspectiva intercultural, es decir, aplicar el principio de universalidad atendiendo al contexto local de cada caso que se presente.

Es por ello que, las autoridades electorales, en atención a la reforma en materia de derechos humanos, cumplirían con lo

⁷⁶ SX-JDC-568/2021, SX-JDC-579/2021 y sus acumulados, SX-JDC-590/2021 y sus acumulados y SX-JDC-602/2021, SX-JDC-633/2021 y SX-JDC-601/2021.

dispuesto por los instrumentos internacionales⁷⁷, en el sentido de garantizar la participación política - electoral real y efectiva de las personas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas, tanto en los sistemas normativos internos como en los sistemas de partidos políticos. Ello a fin de fortalecer la irradiación del principio de universalidad y composición pluricultural, pues de llegar a ser electos, éstos representarán a sus comunidades y garantizarían la continuidad de sus tradiciones.

Sin embargo, considero que es indispensable continuar con el fortalecimiento de los mecanismos de protección de los pueblos y comunidades indígenas, que les garanticen eficazmente sus derechos a la libre autodeterminación y participación, a la luz de la reforma de 2011, mediante la elaboración de un catálogo de autoridades indígenas reconocidas por cada comunidad, asociaciones civiles o recolección de un número significativo de firmas de personas pertenecientes a la comunidad indígena.

IV. Conclusión

La autoadscripción calificada, es un principio que surge de la necesidad de evitar que los partidos políticos vulneren una acción afirmativa específicamente creada para aumentar la representación de un grupo históricamente excluido como lo son los pueblos y comunidades indígenas.

Es por ello, que las autoridades electorales, tienen la obligación de revisar la autoadscripción calificada de la persona que pretende acceder a una candidatura a través de la cuota electoral indígena, a fin de asegurar que la acción afirmativa efectivamente beneficie a las personas a quienes va dirigida y que la representación indígena sea real.

De esta manera, el Estado mexicano cumple con lo dispuesto en el Artículo 1º de la Constitución, relativo a garantizar los principios de derechos humanos, en este caso el principio de universalidad, y lo señalado por los instrumentos u organismos

⁷⁷ Como el Convenio 169 y la recomendación de Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.

internacionales, como en el Convenio 169, y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, respectivamente.

Ya que de esta manera se fortalece la irradiación del principio de universalidad y composición pluricultural, pues de llegar a ser electas o electos a través de la figura de las cuotas electorales, estas personas representarían a sus comunidades y garantizarían la continuidad de sus tradiciones, además de que funciona como una medida que disminuye la exclusión política y social de los pueblos y comunidades indígenas.

Por tanto, la reforma en materia de derechos humanos de 2011 ha sido fundamental en la consolidación de un sistema de protección integral de pueblos y comunidades indígenas y la herramienta que ha fortalecido la tutela de derechos político – electorales de las personas indígenas, pues a partir de ella, se ha buscado la representación real y efectiva de dichas personas a fin de erradicar y disminuir la discriminación estructural de la que han sido parte.

V. Fuentes de consulta

Comisión Nacional de Derechos Humanos México (CNDH)
“Derechos humanos de los Pueblos indígenas en México”. D.R. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR)
(2012) Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con el artículo 8 de la Convención. Observaciones finales para México. 80 periodo de sesiones.

Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CNPD)
(2011) “Documento informativo sobre discriminación racial en México”.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2020) Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada en 2020.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2011) “DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2001) “DECRETO por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o.; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Consultado en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=762221&fecha=14/08/2001

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2020) “Estadísticas a propósito del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial (21 de marzo)”. Comunicado de Prensa Num. 133/20. 19 de marzo.

Instituto Nacional Electoral (INE) (2021) “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral 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-RAP-121/2020 y acumulados, se modifican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a diputaciones por ambos principios que presenten los partidos políticos nacionales y, en su caso, las coaliciones ante los Consejos del Instituto, para el Proceso electoral Federal 2020-2021. Aprobados mediante acuerdo INE/CG572/2020”. México.

Instituto Nacional Electoral (INE) (2021) “Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular

que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto, para el proceso electoral federal 2017-2018”. Acuerdo INE/CG/508/2017. México.

Instituto Nacional Electoral (INE) (2019) “Impacto de las medidas afirmativas de género y de personas indígenas en el registro de candidaturas. Proceso electoral 2017 – 2018”. Instituto Nacional Electoral. México.

Israel Herrera José, (2018) “Derechos indígenas. A cien años de la Constitución política de los estados unidos mexicanos. Reflexiones sobre las discusiones venideras”. Ciencia Jurídica. Universidad de Guanajuato. Núm. 13 P. 105.

Iván Fuetes, Carlos (2006) “Universalidad y diversidad cultural en la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Innovaciones en el caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa”. Revista Jurídica. Año 1, Núm. 2. P. 69.

Izquierdo Muciño, Martha E. (S/A) “El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México”. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol No. 50/51. P. 109-124.

Salazar Ugarte, Pedro (2015) “La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual”. Dr. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República. México.

Secretaría de Gobernación (GOB) (2021) “¿Por qué la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011 modificó la relación entre el gobierno y la sociedad?” Consultado en: <https://www.gob.mx/segob/articulos/por-que-la-reforma-constitucional-de-derechos-humanos-de-2011-cambio-la-forma-de-ver-la-relacion-entre-el-gobierno-y-la-sociedad?idiom=es>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2014) “Sistemas normativos indígenas en las sentencias

del TEPJF”. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. – Primera edición. – México.

Oficina Internacional del Trabajo (2014) “Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014. P. 130.

LA MATERIALIZACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS A TRAVÉS DE LAS SENTENCIAS

Dra. Tania Celina Vásquez Muñoz⁷⁸

Sumario: Introducción. 1. Justicia, democracia y acciones afirmativas. 2. Justicia electoral, acciones afirmativas y participación política de las mujeres. Reflexiones finales. Fuentes consultadas.

Resumen

Las acciones afirmativas han sido pieza clave para las democracias, pues reconocen la igualdad y la pluralidad como principios básicos en la configuración de la representación política. Sin embargo, la materialización de las acciones afirmativas ha necesitado de un marco legal e institucional robusto, pero sobre todo, de sentencias de los tribunales que las han hecho tangibles y aplicables en el ámbito público. A partir de dichas acciones, los grupos sociales minoritarios o aquellos que se encuentran en condición de vulnerabilidad, han logrado alcanzar cargos de elección popular y llevar sus temas a la agenda pública.

Palabras clave

Igualdad; acciones afirmativas; representación política; justicia electoral.

⁷⁸ Doctora en Derecho Público por la Universidad Veracruzana. Ha sido catedrática en la Universidad Veracruzana, Universidad de Xalapa, Universidad Anáhuac, Universidad Iberoamericana, donde ha impartido las asignaturas de Derecho Constitucional, Procesal Constitucional, Derechos Humanos, Amparo, por mencionar algunas. Cuenta con publicaciones en libros y revistas especializadas en materia de libertad de expresión, democracia deliberativa, derechos humanos, justicia electoral, ciudadanía e igualdad de género. Se desempeñó como Consejera Electoral del OPLE Veracruz (2015-2020). El 10 de diciembre de 2020, fue elegida por el Senado de la República como Magistrada del Tribunal Electoral del estado de Veracruz, cargo en el que se desempeña actualmente.

Introducción

La igualdad es un principio que fortalece y prolonga la vida de las democracias. El que todas las personas puedan gozar de los mismos derechos y oportunidades, garantiza mejores condiciones de vida en los ámbitos político, económico y social. Desde luego, las diferencias estructurales, especialmente las de carácter cultural y económicas, han provocado que ciertos grupos queden excluidos del desarrollo social, condición que se ha agudizado gracias a la reproducción de patrones discriminatorios.

A los sectores de la población que han sido históricamente excluidos de los ámbitos ya mencionados se les conoce como “grupos en condición de vulnerabilidad”, entendiendo la categoría no como un descrédito o una desestimación a su valor en la sociedad, sino como un reconocimiento a las limitaciones que las propias estructuras políticas, sociales y económicas les han impuesto. Esta conceptualización es relevante al momento de ponderar su rol en el ámbito público.

Desde luego, la progresividad de los derechos humanos le ha traído a la democracia un cauce por el cual cada vez más personas pueden involucrarse en la vida pública, especialmente cuando se trata de derechos político-electorales relacionados, en primer lugar, con el acceso a los cargos de elección popular y, en segundo lugar, con el pleno ejercicio de dicha prerrogativa sin discriminación. En este sentido, tanto las instituciones públicas como las propias leyes, han servido para conformar una base a partir de la cual se puedan revertir las acciones discriminatorias.

Y como parte de esta reversión, las autoridades electorales, especialmente las jurisdiccionales, se han convertido en artífices del principio de igualdad gracias a la elaboración de sentencias con una perspectiva incluyente, la cual, ha maximizado los derechos de las minorías, potenciando su intervención en los asuntos públicos que nos atañen, como resultado de una democracia en donde convive la pluralidad.

Es precisamente bajo este esquema que el presente artículo analizará los cauces que la igualdad ha tomado en los tribunales electorales y con ello, determinar el grado en que las acciones afirmativas se han materializado a través de las sentencias. Ello permitirá identificar los alcances de las autoridades electorales, pero, además, los retos que las mismas tienen en la construcción de una democracia más incluyente.

1. Justicia, democracia y acciones afirmativas

El lugar que la igualdad ocupa en la democracia es fundamental para consolidar sociedades más justas. Hoy en día, pensar en cualquier proceso democrático nos remitiría, al menos en teoría, a la idea de que quienes participan en ella tienen las mismas condiciones, con plena libertad y sin discriminación. Uno de los ejemplos más notables de ello son las elecciones. Éstas se presentan como uno de los procesos más abiertos, participativos e igualitarios de nuestras democracias.

Precisamente, la idea de la justicia en los procesos electorales se ha dado a la luz de la protección de principios como la libertad y la igualdad, en donde, por ejemplo, las candidaturas que compiten por cargos de elección popular encuentran un espacio en donde tienen las mismas oportunidades. Esta condición, desde luego, ha sido resultado de un proceso de evolución democrática que ha abierto los espacios de competencia política a más personas.

Este proceso de apertura, de creación de espacios más igualitarios y justos se ha dado a partir de un marco normativo e institucional más sólido y, por supuesto, con una perspectiva de derechos humanos, lo cual, ha generado una nueva dinámica de representación, con más grupos sociales en la toma de decisiones públicas. Esto, a su vez, ha implicado la generación de políticas y estrategias más incluyentes, haciendo de la pluralidad un mecanismo de participación más igualitario.

Es aquí en donde las acciones afirmativas ocupan un lugar central. Estas acciones, se presentan como una medida que permite revertir, ahí en donde las leyes o las instituciones no lo contemplan, la discriminación. Y la forma en que dichos

instrumentos pueden revertir tratos discriminatorios es a través de un trato preferencial, el cual, requiere de una ponderación especial que contemple un contexto histórico, político y cultural determinado.

Este trato preferencial refiere, en esencia, una discriminación positiva, la cual, a su vez, establece “una preferencia o una reserva rígida de un mínimo garantizado de plazas, particularmente escasas y disputadas, de trabajo, de puestos electorales, de acceso a la función pública o a la universidad, entre otras” (Martínez, 2011, pág. 82). Este tipo de reserva se hace, únicamente, con el fin de eliminar, o evitar que la discriminación se siga propagando en los espacios públicos.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha establecido, en su **Jurisprudencia 30/2014**, que las acciones afirmativas

[...] constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

A su vez, dicha Sala Superior hace una importante precisión respecto a los alcances y límites de estas acciones, al determinar que tienen el carácter de:

- Temporales, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen.
- Proporcionales, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar.
- Razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

Desde luego, las acciones afirmativas, si bien se presentan ahí en donde existen lagunas jurídicas e institucionales, necesitan de vías por las cuales se materialicen en beneficios tangibles. Como parte de esta materialización podemos encontrar las sentencias de los tribunales que, en el caso del ámbito político-electoral, tutelan la igualdad como uno de los valores más importantes en el ejercicio de los derechos político electorales, en específico, el relativo a ser votada y/o votado para cargos de elección popular.

Por supuesto, las acciones afirmativas contemplan más vías, aparte de las jurisdiccionales, por las cuales se pueden desarrollar; incluso, es posible decir que entre más espacios existan para su materialización más grupos discriminados, o que se encuentran en condición de vulnerabilidad, serán beneficiados.

Por lo anterior, resulta oportuno recordar que las acciones afirmativas “abarcan políticas y prácticas legislativas, ejecutivas, administrativas y otros instrumentos regulatorios, tales como programas de extensión o apoyo; asignación o reasignación de presupuestos y otros recursos; reclutamiento, contratación y promoción selectivos; metas numéricas vinculadas a plazos de tiempo; y sistemas de cuotas” (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021).

En esta tesitura, si pensamos en las acciones afirmativas como parte de un sistema de justicia integral, las mismas pueden revertir, en su conjunto, prácticas discriminatorias que han sido reproducidas, ya sea por cuestiones históricas o culturales, en diversos ámbitos de la vida pública, siendo el más visible el relacionado con la representación político-electoral.

Lo anterior guarda relación con la idea del multiculturalismo, un aspecto tan arraigado en nuestra sociedad dada su composición social. De esta forma, en un país tan diverso como el nuestro, las acciones afirmativas toman sentido al pensarse una clave para consolidar el pluralismo, pues reconocen que a partir de la heterogeneidad social habrá, inevitablemente, minorías y mayorías.

Y es bajo el reconocimiento de las minorías que la idea de la justicia y la democracia convergen para generar mejores condiciones de participación de dichos grupos en el ámbito público. Desde luego, estos grupos sociales también son, en su conjunto, diversos y atienden desde las personas indígenas hasta las personas con discapacidad, pasando por la juventud, migrantes y de la diversidad sexual.

Sin embargo, en el presente texto, se hará especial énfasis en las mujeres, no como grupo minoritario en razón de su demografía, sino, más bien, haciendo referencia a su menor participación en la política respecto de los hombres y del cómo las acciones afirmativas han logrado coadyuvar a revertir esas conductas de discriminación.

2. Justicia electoral, acciones afirmativas y participación política de las mujeres

La justicia electoral ha sentado las bases de una democracia apegada a un Estado de Derecho, respetando los principios de una elección abierta, competitiva y justa, tutelando en todo momento los derechos político-electorales de quienes participan, especialmente, los relacionados con el derecho al voto, tanto en su dimensión activa como pasiva: el votar y ser votado. Esto, en toda democracia liberal, debería desarrollarse en espacios libres de cualquier tipo de discriminación.

Si el derecho a ser votada/votado permite que la ciudadanía se involucre en el ámbito público, las acciones afirmativas garantizan que las minorías participen activamente en la democracia. Esta reflexión guarda relación con el criterio que ha determinado la Sala Superior del TEPJF en el **SUP-RAP-726/2017 y Acumulados**, al sostener que las acciones afirmativas se constituyen para que dichos grupos “puedan participar en el desarrollo político, económico, público, social y cultural en que se desenvuelven, poniendo fin a toda clase de discriminación y opresión de que pudieran ser objeto”.

En este tenor, puede decirse que las acciones afirmativas han abierto el espacio de decisión política a los grupos minoritarios, impulsando, con ello, la participación y representación política

de los mismos, pero, además, abriendo una agenda pública con los temas de dichos grupos, empoderándolos y revirtiendo conductas históricas de discriminación. Por esta razón, uno de los resultados de la materialización de las acciones afirmativas es la conformación de órganos de gobierno en sus distintos ámbitos de representación.

Esta relación *acciones afirmativas-participación-representación* la podemos encontrar en la sentencia **SUP-RAP-726/2017 y Acumulados** ya referida, pues ahí se reconoce que “la institución jurídica de las acciones afirmativas se traduce en medidas preestablecidas que determinan el resultado de un proceso electoral al garantizar la participación de grupos minoritarios en la conformación de los órganos democráticos del Estado”.

Esta fórmula ha sido robustecida por las sentencias de los órganos jurisdiccionales que, para el ámbito que nos ocupa, se han generado en los tribunales electorales, pues a partir del reconocimiento de prácticas discriminatorias en contra de determinados grupos se han eliminado obstáculos que limitan la participación de los mismos, vinculando con ello, en un primer momento, a los artífices por excelencia de la representación: los partidos políticos.

En este punto, resulta oportuno decir que las acciones afirmativas no eliminan los derechos de las mayorías, pues el trato diferenciado (discriminación positiva) sólo se ejecuta hasta en tanto dejen de existir patrones de exclusión en la toma de decisiones públicas. Así, por ejemplo, el hecho de que se privilegie la integración paritaria de los órganos legislativos, ponderando la participación de las mujeres, no significa que se anulen los derechos de los hombres.

Lo anterior guarda relación con la **Jurisprudencia 3/2015** del TEPJF, en la que se establece que “las medidas temporales a favor de las mujeres, encaminadas a promover la igualdad con los hombres, no son discriminatorias, ya que, al establecer un trato diferenciado entre géneros con el objeto de revertir la desigualdad existente, compensan los derechos del grupo de población en desventaja, al limitar los del aventajado”.

Recordemos que, precisamente, una de las características de las acciones afirmativas es la temporalidad, pues aquellas constituyen un medio, y no un fin, cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen. Incluso, podría decirse que este carácter temporal les da a dichas acciones el carácter de discriminación positiva, pues dado que subsisten por un periodo limitado ello no se constituyen en perjuicios para los otros grupos que no disfrutaban de tales medidas; p. ej. los hombres.

A propósito de las acciones afirmativas instrumentadas para el empoderamiento de las mujeres, las más conocidas son las relacionadas con los cargos de elección popular, que iniciaron con las cuotas de género legislativas (desde el 30-70 hasta la paridad total de 50-50) y llegaron hasta la conocida reforma de Paridad en Todo (todos los cargos públicos en todos los ámbitos del poder).

Sin embargo, también deben mencionarse las acciones afirmativas que se han materializado, por ejemplo, en las convocatorias exclusivas para mujeres en espacios como:

- Instituto Nacional Electoral: consejerías en OPLES y Servicio Profesional Electoral Nacional.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Carrera Judicial.
- Poder Judicial de la Federación: concurso interno de oposición para la designación de Magistradas de Circuito.
- Gobierno Federal: ingreso a la Administración Pública Federal.

Este tipo de acciones, que en buena medida han sido motivadas por las sentencias de los órganos jurisdiccionales, deben desarrollarse en todos los espacios públicos, especialmente en aquellos en donde las mujeres han sido históricamente relegadas. Podría ser el caso, a nivel federal, del Servicio Exterior Mexicano y en el ámbito local en el caso de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales); así

como también en el servicio profesional de carrera de las propias legislaturas de los estados o en los poderes judiciales.

Pero en el ámbito de la iniciativa privada este tipo de prácticas también pueden reproducirse; por ejemplo, cuando las empresas convocan exclusivamente a mujeres para diversos cargos, especialmente si se trata de puestos directivos, pues ello podría coadyuvar a una mayor visibilización de lideresas al frente de las compañías. Esto, a su vez, generaría un mayor empoderamiento económico de las mujeres, condición necesaria para alcanzar la igualdad sustantiva.

Reflexiones finales

La igualdad y la justicia parecen elementos imprescindibles en una democracia liberal, pues de aquellos depende, en buena medida, las formas de convivencia pública que se desarrollan como parte de un contrato social, como es el caso de las elecciones. Incluso, el día de la jornada electoral se ha concebido como uno de los momentos cumbre para la igualdad de la participación ciudadana.

Pero ¿qué hay más allá de las elecciones? La democracia implica también una serie de derechos políticos relacionados con la igualdad. Acaso el más importante es el relacionado con el de ser votada o votado, pues en éste se manifiesta el carácter representativo de la propia democracia.

Empero, si bien existen leyes e instituciones que garantizan la igualdad y la libertad de quienes se presentan a la contienda electoral, en determinados casos se necesitan de medidas que favorezcan la participación y representación de las minorías, quienes históricamente han sido relegados de la toma de decisiones públicas.

Una de esas medidas se encuentra en las acciones afirmativas, las cuales, se presentan como mecanismos institucionales, legalmente sustentados, creados para revertir condiciones de desigualdad y discriminación, especialmente dadas en el ámbito público. Las acciones afirmativas permiten que el pluralismo social sea la base para la representación política, pues garantiza

que las minorías lleguen a los cargos de elección popular que antes no accedían.

Debe dejarse en claro que las acciones afirmativas no deben considerarse como una exclusión total de las mayorías, pues son un mecanismo expresamente creado para revertir la desigualdad que han sufrido diversos grupos sociales (mujeres, jóvenes, indígenas, personas con discapacidad, etcétera).

Para concluir, es importante decir que las acciones afirmativas se han constituido como pilares en la consolidación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos de 2011, pues a través de ellas se ha materializado la premisa fundacional de dicha transformación: colocar en el centro de las decisiones a las personas, especialmente quienes están en condición de vulnerabilidad, como sujetos activos de derechos humanos.

Fuentes consultadas

Martínez, F. R. (2011). Marco conceptual de las acciones y discriminaciones positivas. En M. Santiago Juárez, *Acciones afirmativas* (págs. 65-125). Ciudad de México: CONAPRED.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (15 de Julio de 2021). *Glosario*. Obtenido de <https://www.te.gob.mx/genero/front/glossary/index/A>

REFLEXIONES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES

Dra. Julia Hernández García⁷⁹

Sumario: I. Introducción. II. Contexto de la reforma. Alcances de las autoridades administrativas. III. Atribuciones del Organismo Público Local Electoral de Veracruz. IV. Derecho a ser votado. Caso Bueno Torio. V. Derecho de asociación. Caso “Compromiso por Veracruz”. VI. Reflexiones. VII. Conclusiones. VIII. Fuentes de consulta.

En el presente se examina el alcance de la reforma al artículo 1º Constitucional con relación al concepto “todas las autoridades” que se estima debe ampliarse a las autoridades administrativas electorales, para lo cual se abordan dos casos conocidos por el Organismo Público Local Electoral de Veracruz en los que debía garantizar el ejercicio de derechos político-electorales.

Palabras clave: Inaplicación, control de convencionalidad, autoridades administrativas, derechos político-electorales

I. Introducción

A 10 años de la reforma del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM], se considera que la garantía de su observancia o cumplimiento, en cuanto al mandato expreso señalado en los párrafos segundo y tercero, aún es una asignatura pendiente a cargo de las autoridades administrativas electorales.

⁷⁹ Doctora en Derecho y Maestra en Derecho Electoral por la Universidad de Xalapa. A partir del año 2000 ha participado en distintas funciones en los ámbitos jurisdiccional y administrativo electoral, contando en su haber trece procesos electorales federales y locales, los cuatro últimos procesos como Consejera Electoral del OPLE Veracruz. Actualmente, es Catedrática de la Universidad de Xalapa.

Lo anterior, en atención al criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN] respecto a qué autoridades pueden ejercer control de convencionalidad, mismo que a la fecha ha sido superado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos [CoIDH].

En ese orden, en el presente se sostiene que las autoridades administrativas electorales, al aplicar la normativa respectiva en el ámbito de sus atribuciones, al tener el deber de garantizar el ejercicio de derechos político-electorales de la ciudadanía, también deberían ejercer control de convencionalidad en cumplimiento a lo dispuesto por los párrafos segundo y tercero del referido artículo 1º.

Para apoyar dicha posición, se analizan dos casos en el marco de las atribuciones del Organismo Público Local Electoral de Veracruz [OPLEV] en los que se estima, se evidencia la procedencia de dicho ejercicio de control convencional.

II. Contexto de la reforma. Alcances de las autoridades administrativas

La reforma del 10 de junio de 2011, al artículo 1º, en específico, la adición de los párrafos segundo y tercero, consistieron en:

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. (Diario Oficial de la Federación [DOF] 2011, p.2)

Dicha reforma, se relaciona con lo sustentando por la SCJN en el conocido expediente Varios 912/2010 (SCJN, 2010), en el

considerando SÉPTIMO “Control de Convencionalidad ex officio en un modelo de control difuso de constitucionalidad”, sostuvo que los jueces debían interpretar los derechos humanos contenidos en las leyes en sentido amplio, en sentido estricto, y sólo cuando agotado ello, no fuera posible su correspondencia a lo establecido en la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte, inaplicar la ley.

Asimismo, precisó que todas las autoridades, por exclusión de las judiciales, tienen la obligación de aplicar las normas interpretando lo más favorable a la persona, pero sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar la incompatibilidad de las mismas, con lo cual se advierte que conjuntó lo establecido en los párrafos segundo y tercero, del artículo 1º.

E incluso, establece como tipo de control “interpretación más favorable” a “todas las autoridades del Estado mexicano”, con fundamento en el artículo 1º Constitucional y derechos humanos en tratados, teniendo como posible resultado, interpretar aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad, y para ello la forma de realizarlo es la fundamentación y motivación.

Con posterioridad, la citada SCJN resolvió la contradicción de tesis 293/2011 (SCJN, 2013) en la cual sostuvo que en México existe un bloque de constitucionalidad, como parámetro de control de regularidad constitucional, que se integra por el conjunto de derechos humanos tanto de fuente nacional, constitucional propiamente hablando, como internacional, esto es, tratados internacionales, con lo cual se complementan los derechos que se establecen literalmente en la CPEUM con aquellos que están recogidos en los tratados e instrumentos internacionales, de tal manera que la aplicación de estos derechos se realiza mediante el principio *pro persona*.

Sin embargo, la SCJN también determinó que, en caso de contradicción entre el texto constitucional y los tratados internacionales prevalecerá el primero, lo que se puede interpretar como un matiz, excepción o restricción a la aplicación del citado principio.

Igualmente, decidió que todas las sentencias de la CoIDH son vinculantes para los jueces mexicanos, si el país fue condenado, lo que, en su momento, representó un avance y un reto con relación a la decisión de la misma SCJN en el expediente Varios 912/2010, ya que de esta contradicción se derivaron criterios jurisprudenciales, es decir, obligatorios para todos los jueces mexicanos (Morales, 2014).

Ahora bien, no se encuentra a discusión que los derechos político-electorales son derechos humanos, en ese sentido, en cuanto al sistema interamericano, la CoIDH se ha pronunciado ampliamente sobre lo dispuesto por el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos [CADH], cuáles son las obligaciones del Estado para respetarlos y garantizarlos en condiciones de igualdad.

Así, las autoridades administrativas electorales, al formar parte de los órganos del estado mexicano y máxime que aplican normativa relativa al ejercicio de derechos político-electorales de la ciudadanía, deben garantizarlos realizando la interpretación más favorable a las personas involucradas, ya que ello, está autorizado por la propia SCJN en el citado expediente Varios 912/2010.

No obstante, se considera que ello debe ser objeto de reflexión y susceptible de ser modificado, en atención a que la propia CoIDH, ha avanzado respecto a la exclusiva facultad de control de convencionalidad a cargo de las autoridades jurisdiccionales o judiciales.

Para ello, se atiende a que el control de convencionalidad, siguiendo a Ferrer:

Consiste en el examen de compatibilidad que siempre debe realizarse entre los actos y normas nacionales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), sus protocolos adicionales, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), único órgano jurisdicción (sic) del sistema interamericano de

protección de los derechos humanos, que interpreta de manera “última” y “definitiva” el Pacto de San José.) (Ferrer, s.f., p.340).

Asimismo, la propia CoIDH ha sostenido en la Supervisión de cumplimiento de la sentencia Caso Gelman vs Uruguay:

el concepto del “control de convencionalidad”, concebido como una institución que se utiliza para aplicar el Derecho Internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención Americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal. (CoIDH, 2013, p. 19).

De ahí que, al advertirse un avance sobre quiénes pueden realizar control convencional, tal como se advierte de lo sostenido en el caso Gelman vs Uruguay (CoIDH, 2011), en cuanto a que, en instancias democráticas, también debe primar un control de convencionalidad que es función y tarea de cualquier autoridad pública y no solo del Poder Judicial, es que, tal como en algún momento también lo ha sostenido Santiago Nieto Castillo (2014) las autoridades administrativas electorales, en ejercicio de control de convencionalidad, en determinados casos, podrían desaplicar disposiciones.

Lo anterior, se apoya en diversos precedentes relacionados en concreto con la actuación del OPLEV que se correlacionan desde luego con lo resuelto en su momento por el Tribunal Electoral de Veracruz [TEV], en los cuales, se considera era procedente, en primer término, como lo sostuvo la SCJN, aplicar las normas interpretando lo más favorable a la persona, y en segundo término, inaplicar las normas involucradas al caso concreto, garantizando el ejercicio de derechos político-electorales.

III. Atribuciones del Organismo Público Local Electoral de Veracruz

El marco normativo del funcionamiento del OPLEV se inscribe en el sistema electoral nacional, quien de conformidad con lo previsto en los artículos 41, Base V, de la CPEUM; 27, párrafo 2, 30, párrafos 3 y 4, 98, párrafos 1 y 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE]; 66, Apartado A, de la Constitución Política del Estado de Veracruz [CPEV], es autoridad en materia electoral, le corresponde la función estatal de organizar, desarrollar y vigilar de las elecciones, plebiscitos y referendos.

Por su parte, el artículo 2 del Código Electoral de Veracruz [CEV] (2015) establece que, a dicho Organismo, le corresponde aplicar las normas previstas en el mismo, enseguida señala que la interpretación de las disposiciones se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la CPEUM.

También se prevé que en el ejercicio de la función electoral las autoridades -electorales- regirán su actuación por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Para cumplir con dicha función, los artículos 101, 102, y 108, fracciones XXXIII y XXXVIII, del citado CEV, disponen que el OPLEV, tendrá entre su estructura, un Consejo General como órgano máximo de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, teniendo entre otras atribuciones, responder peticiones y consultas que le formulen la ciudadanía y organizaciones políticas sobre asuntos de su competencia y desahogar las dudas que planteen los representantes de los partidos políticos sobre la interpretación y aplicación del Código Electoral.

Dicho Organismo tiene, entre otras, Direcciones Ejecutivas la de Asuntos Jurídicos, quien a su vez, se le confieren atribuciones como las previstas en las fracciones II y III, del artículo 121, del

CEV, de proporcionar asesoría jurídica a los órganos del OPLEV en el desarrollo de sus actividades; y elaborar, por instrucciones del Secretario del Consejo General los proyectos de acuerdos, dictámenes, resoluciones, y demás documentación que serán sometidos a la consideración del Consejo.

Por tanto, es evidente que el OPLEV, si bien tiene la naturaleza de autoridad administrativa, también lo es, que no sólo aplica las normas, sino que interpreta las mismas, atribuciones que deben valorarse respecto a una de las principales finalidades de la función, como lo es, garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de votar y ser votada de la ciudadanía.

Es en este contexto, que a continuación se examinan dos casos en los que se han involucrado o controvertido los alcances de las atribuciones de dicho Organismo.

IV. Derecho a ser votado. Caso Bueno Torio

El caso que se aborda, constituyó la primera aplicación del ejercicio del derecho a ser votado de manera independiente en el marco del proceso electoral 2015-2016, en el cual, el Consejo General del OPLEV (2015), por mayoría de 4 votos consideró que el ciudadano Juan Bueno Torio tenía derecho a ser registrado como candidato independiente a Gobernador, en dicha sesión se determinó el engrose correspondiente conforme a dos rubros relevantes.

- A. La interpretación garantista conforme a lo dispuesto en el artículo 1º Constitucional, en la valoración de la procedencia de la candidatura independiente, razonándose que al contar con el 2.95% del 3% de firmas válidas de apoyo requeridas, y el 2% del listado nominal en 26 distritos, debía considerarse que se trataba del ejercicio de un derecho político-electoral, que como parte del derecho fundamental de votar y ser votado, el OPLEV se encontraba obligado a “promover, respetar, proteger y garantizar de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y

progresividad tal como lo establece el artículo 1° de la CPEUM, en relación con el artículo 35 de la misma Constitución y el arábigo 23 de la CADH que señala que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, lo cual se apoyó en los precedentes identificados con la clave SUP-JDC-1004/2015 y SUP-REC-192/2015 resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

B. La aclaración de los cuadros relativos a la deducción de los apoyos ciudadanos.

Dicha determinación fue impugnada ante el TEV (2016), quien en la sentencia RAP 30/2016 y sus acumulados JDC 37/2016, RAP 31/2016, y RAP 32/2016, declaró fundados los agravios de Juan Bueno Torio, al estimar que el OPLEV había vulnerado lo dispuesto por los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que había omitido realizar el cruce de información que le permitiera identificar el número de apoyos irregulares que se encontraban en los supuestos de no validez, y de los cuales concluyó que indebidamente se le descontaron 5819 apoyos que cumplían con todos los requisitos, los cuales sumados a los demás apoyos validados daban un total que corresponden al 3.05%, por lo que cumplía con el requisito previsto en el artículo 269 del CEV. Y respecto a la no obtención del 2% de firmar en 4 distritos, argumentó en términos iguales a lo razonado por el OPLEV.

Cabe señalar, que tres partidos políticos nacionales, controvirtieron también la argumentación garantista de la mayoría del OPLEV, y al respecto el TEV consideró que el citado organismo, se había extralimitado en sus facultades, ya que había inaplicado el artículo 269 del CEV, lo cual está reservado para los órganos jurisdiccionales federales y locales.

Ahora bien, dado que, en el caso, el aspecto relativo a la revisión de la validez de las firmas de apoyo fue enmendado por el TEV, dicha decisión aun controvertida fue confirmada por la Sala

Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF] (2016) en los expedientes SUP-JRC-149/2016 y SUP-JRC-152/2016 acumulados.

V. Derecho de asociación. “Caso Compromiso por Veracruz”

El caso relativo al derecho de asociación, se presentó previo al inicio del proceso electoral 2020-2021, en el cual el Consejo General del OPLEV (2020) aprobó por mayoría de 5 votos que la solicitud de registro presentada por la agrupación “Compromiso con Veracruz”, no cumplía con el requisito de los dos años de actividades políticas continuas establecido en el artículo 25 del CEV, que permitiera realizar de manera formal el procedimiento de verificación de los demás requisitos establecidos en dicho numeral, por lo que negó el registro como Asociación Política Estatal [APE].

Al efecto, la organización por conducto de su representante legal, presentó escrito de intención de constituirse como APE, el 29 de enero de 2019, realizando su primera actividad el 9 de febrero del mismo año; el 8 de octubre de 2020, se presentó escrito de solicitud formal de registro como APE; la Comisión respectiva, el siguiente 9 de noviembre propuso al Consejo General negar el registro.

La mayoría del Consejo General del OPLEV consideró que como lo había sostenido la Comisión, la organización denominada “Compromiso con Veracruz” incumplía con el requisito establecido en el artículo 25 fracción III del CEV, que establece la acreditación de haber realizado actividades políticas continuas durante los dos años anteriores a la solicitud formal de registro; y si en el caso, la solicitud se había presentado el 8 de octubre de 2020, era evidente que no era el momento procesal oportuno, lo cual impedía verificar y calificar todos y cada uno de los requisitos previstos para obtener registro como APE, circunstancia que era reconocida por el solicitante, ya que incluso había solicitado una maximización de derechos fundamentales de las personas afiliadas y que se les exentara del cumplimiento de dicho requisito.

Sin embargo, la mayoría de los integrantes del Consejo General del OPLEV estimaron que conceder la solicitud de la organización y exentarla de acreditar dicho requisito, implicaría inaplicar una disposición de orden público válidamente emitida y modificar parámetros y reglas previamente establecidas en el CEV, lo que sería violatorio a principios de legalidad y certeza.

Asimismo, señaló que aun realizando una interpretación *pro persona* conforme a la tesis XXVII/2013 no era posible desatender lo dispuesto en el artículo 25, fracción III del CEV, en lo relativo a “cuando menos durante los dos últimos años”, dado que estaría inaplicando, de facto, una porción normativa, lo que va en contra no solo de las atribuciones del OPLEV, ya que no tenía facultades para dejar de observar las disposiciones legales, y actuar en contra del principio referido, mismo que no tiene el alcance para inaplicar normas jurídicas, por inconstitucionales.

Así, dijo que no obstaba, que la señalada tesis se refiriera a la interpretación del mismo artículo 25, fracción III del CEV, ya que ello en dicho criterio, la Sala Superior del TEPJF no consideró que la temporalidad para realizar las actividades políticas continuas, fuera una restricción.

Dichas consideraciones fueron controvertidas mediante juicio ciudadano ante el TEV (2020) quien respecto a los agravios expuestos por el representante de dicha organización, consistentes en la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, ya que el OPLEV no había realizado el procedimiento establecido en los Lineamientos para Asociaciones Estatales, y la vulneración al principio *pro homine*, al no maximizar el derecho de asociación de la organización para constituirse como APE, y estar en condiciones de participar activamente en el proceso electoral en curso; sostuvo el marco normativo aplicable a partir de, entre otros, artículos el 1º y 9 de la CPEUM, 16 de la CADH, las relativas al CEV y los Lineamientos para el Registro y Permanencia de las Asociaciones Políticas Estatales, y decidió que los agravios citados eran fundados, considerando que el derecho de asociación implica la posibilidad de formar parte de manera

pacífica de los asuntos públicos, previsto tanto en la CPEUM como en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

También, adoptó lo resuelto por la Sala Regional Xalapa del TEPJF en el precedente SX-JDC-36/2019 y acumulados, respecto a los requisitos previstos en el artículo 25 del CEV, sobre los cuales la misma sostuvo que el único requisito esencial es el previsto en la fracción I, que exige como mínimo que mil cincuenta ciudadanos inscritos en el padrón electoral del estado, manifiesten su voluntad de constituirse en APE, y es en esa línea argumentativa que el OPLEV dejó de pronunciarse; además, de que no advirtió que lo dispuesto por el artículo 25, fracción III, implicaba dos aspectos: La realización de actividades políticas continuas y su realización cuando menos durante los dos últimos años, que consiste en la difusión de la ideología y que acrediten la intención y constancia de su transmisión lo cual se relaciona con lo dispuesto por el artículo 14, párrafo segundo de los citados Lineamientos, lo cual debía ser analizado acorde a la tesis XXVII/2013, la cual invocó el Consejo General del OPLEV pero desestimó en su aplicación.

Luego, si de lo establecido en el CEV, la interpretación de la tesis, y lo analizado por la Sala Regional Xalapa, no se establecía una temporalidad entre ellas, era claro que la última actividad de la organización que pretendía su registro puede darse previo -en un tiempo razonable- al culminar los dos años, como en el caso podría acontecer.

De ahí que, si a partir de la intención de la organización de participar en el proceso electoral, había solicitado la maximización del derecho de asociación, ello no fue advertido por el OPLEV, y por ende, el TEV consideró que si era procedente tal pretensión a fin de que el citado Organismo verificara la totalidad de los requisitos que señala el CEV y los Lineamientos, y realizara el procedimiento correspondiente, sin prejuzgar sobre la procedencia de los demás requisitos.

En cumplimiento a dicha sentencia, el OPLEV (2021), una vez verificados los requisitos, aprobó otorgar el registro como APE a dicha organización.

VI. Reflexiones

Respecto al primer caso, se estima que si la determinación del OPLEV se hubiera sostenido únicamente en la interpretación garantista apoyada en los precedentes resueltos por la Sala Superior del TEPJF, la decisión del TEV habría sido en el sentido de confirmar el derecho de Juan Bueno Torio a ser registrado como candidato independiente a la Gubernatura, en atención a dichos precedentes, ya que, si bien formalmente se limita a la autoridad administrativa electoral en términos de la apuntada interpretación y conforme a lo resuelto por la SCJN (2010) en el expediente Varios 910/2010, también lo es, que el TEV en observancia a dicho expediente, lo habría realizado en similares términos, de no haberse completado el porcentaje de firmas de apoyo necesario, y en ese orden, de haberse impugnado la decisión del TEV, las demás instancias, como lo son la Sala Regional y la Sala Superior, ambas del TEPJF, indudablemente, habrían resuelto como lo hizo el OPLEV, esto es, conceder el derecho a ser registrado del ciudadano Juan Bueno Torio.

En ese sentido, es que se formula la reflexión sobre los alcances de las atribuciones de las autoridades administrativas electorales, ya que, en el caso, tal determinación no se trataba de un ejercicio que atentara contra el estado de derecho o sistema democrático visto de forma integral, ya que, como se precisó, la misma se apoyó en dos precedentes cuyos contextos eran similares al que resolvía el OPLEV.

Con lo anterior, lo que se pretende evidenciar es que el OPLEV se encontraba ante un supuesto en el que era dable orientarse en precedentes que si bien no obligan si resultaban aplicables para su determinación garantista, desde luego, queda la interrogante de cuál habría sido la consecuencia para la mayoría de los integrantes del OPLEV que votó a favor de dicho sentido, contraviniendo lo sustentado por la SCJN (2010) en el caso Varios 912/2010.

En el segundo caso, como se evidenció, el OPLEV en observancia del principio de legalidad como rector de la función electoral, simple y llanamente sostuvo que la maximización del derecho de asociación constituía una inaplicación de lo dispuesto por el artículo 25, fracción III, del CEV, sin advertir que al efecto había una tesis y un precedente que podía orientar su decisión interpretativa, y que fueron las invocadas por el TEV, a partir de las cuales maximizó el derecho de asociación de la organización ciudadana.

Por tanto, la reflexión consiste en que el OPLEV debió interpretar *pro homine*, e incluso inaplicar-, desde el ámbito de su competencia, y en términos similares a la argumentación sostenida por el TEV, quien eventualmente revisaría dicha decisión.

Es importante señalar, que si bien en ambos casos, se trató de la misma autoridad administrativa electoral, también lo es, que fueron diferentes integrantes quienes la conformaron en los dos momentos, sin que ello implique que la naturaleza de sus atribuciones se hayan modificado de una fecha a otra, esto es 2016 y 2020, antes bien, se advierte que la garantía de ejercicio de los derechos involucrados -de ser votado y de asociación- tenían un sustento basado en precedentes y en esa medida, se estima, que el OPLEV, en el segundo caso, también estuvo en condiciones originarias de maximizar el derecho reclamado, caso en el cual el TEV habría confirmado su actuación, aún más, conforme a la línea argumentativa de éste, se advierte que, el OPLEV no se limita a aplicar la normativa respectiva.

Esto es, si el OPLEV hubiera argumentado como lo delineó el TEV, ello constituye implícitamente una atribución materialmente jurisdiccional que en otros momentos o actividades también asume, entre otras, por citar algunos ejemplos, la resolución de los recursos de revisión, los procedimientos ordinarios sancionadores, los procedimientos de remoción, la adopción o no de medidas cautelares en los procedimientos especiales sancionadores, y desde luego las respuestas a las peticiones y consultas que le formule la ciudadanía y las organizaciones políticas en asuntos de su

competencia, y en el desahogo de las dudas que plantean los representantes de los partidos políticos sobre la interpretación y aplicación del CEV, destacando que entre su estructura cuenta con una Dirección de Asuntos Jurídicos, con atribuciones específicas relacionadas con las enunciadas.

En ese orden, se advierte que el OPLEV se encuentra dentro del concepto de autoridad pública para ejercer control de convencionalidad como lo sostuvo la CoIDH en el caso *Gelman vs Uruguay* (2013), sino que, además, en su concepto general de autoridad que establece el artículo 1º de la CPEUM, en el ámbito de su competencia, que implica la garantía del ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía, debe interpretar y maximizar tales derechos, y en su caso, incluso inaplicar; desde luego que, para llegar a esto último, es necesario que la SCJN supere el criterio del asunto *Varios 912/2010*, o que las autoridades administrativas electorales asuman la función que les corresponde en el estado democrático de derecho, a partir del principio *pro persona* que obliga a resolver favorablemente, ya sea en el ejercicio o en la aplicación de una restricción de derechos fundamentales, como lo son los derechos político-electorales.

VII. Conclusiones

La reforma al artículo 1º Constitucional, en específico la adición del segundo y tercer párrafo, y el cumplimiento a la emblemática sentencia *Radilla Pacheco* por parte de la SCJN delimitó a los órganos que podían realizar control de convencionalidad, inaplicar e interpretar la normativa relacionada con los derechos humanos.

No obstante, a la fecha, la CoIDH en el caso *Gelman vs Uruguay* (CoIDH, 2013) ha superado los alcances del enunciado “todas las autoridades”, incluyendo en éstas a cualquier autoridad pública y no solo a las que integran el Poder Judicial, por lo que, la determinación de la SCJN debiera actualizarse con el fin de que en tal denominación las autoridades administrativas electorales también puedan, eventualmente, en el marco de sus atribuciones no sólo interpretar y aplicar la norma más

favorable a las personas sino también inaplicar las normas, esto es, ejercer control de convencionalidad, que a la fecha solo está reservado a las autoridades jurisdiccionales.

Los dos casos analizados, evidencian que el OPLEV en el marco de sus atribuciones, no solo pudo interpretar de forma garantista los derechos humanos de ser votado de forma independiente y de asociación, respectivamente, sino inaplicar y con ello garantizarlos a favor de las personas interesadas.

VII. Fuentes de consulta

Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave [CEV]. *Arts. 2, 101, 102, 108, 121.* 1 de Julio de 2015, actualizado al 4 de febrero de 2020. (México).

Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave [CPEV]. *Art. 66,* 3 de febrero de 2000 actualizada al 24 de noviembre de 2020 (Veracruz).

Constitución Política de los Estados Unidos (CPEUM). *Art. 41* de 5 de febrero de 1917 actualizada a 11 de marzo de 2021 (México).

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
(24 de febrero de 2011). *CASO GELMAN VS. URUGUAY. SENTENCIA.*
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.
(20 de marzo de 2013). *CASO GELMAN VS. URUGUAY. SUPERVISIÓN DE CUMPLIMIENTO DE SENTENCIA.*
https://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf

Diario Oficial de la Federación. (10 de junio de 2011). *DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* <https://www.dof.gob.mx/>

Ferrer, M.E. (s.f.). *Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad el nuevo paradigma para el juez mexicano.* www.juridicas.unam.mx

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE). Art. 27, 30, 98, de 23 de mayo de 2014 actualizada a 13 de abril de 2020 (México).

Organismo Público Local Electoral de Veracruz. (17 de marzo de 2016). OPLE- A70/OPLE/VER/CG/17-03-16 *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, SOBRE LA PROCEDENCIA DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES AL CARGO DE GOBERNADOR DEL ESTADO QUE TENDRÁN DERECHO A SER REGISTRADAS, PARA EL PROCESO ELECTORAL 2015-2016.* <https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2016/70.pdf>

Organismo Público Local Electoral de Veracruz. (20 de noviembre de 2020). OPLEV/CG177/2020. *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ POR EL QUE SE RESUELVE SOBRE LA SOLICITUD DE REGISTRO COMO ASOCIACIÓN POLÍTICA ESTATAL, PRESENTADA POR LA ORGANIZACIÓN DE CIUDADANAS Y CIUDADANOS DENOMINADA “COMPROMISO CON VERACRUZ”.* <https://www.oplever.org.mx/wp->

content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2020/OPLEV_CG177_2020.pdf

Organismo Público Local Electoral de Veracruz. (19 de enero de 2021). *OPLEV/CG022/2021 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ, POR EL QUE EN CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCIÓN TEV-JDC-644/2020, SE RESUELVE SOBRE LA SOLICITUD DE REGISTRO COMO ASOCIACIÓN POLÍTICA ESTATAL, PRESENTADA POR LA ORGANIZACIÓN DENOMINADA “COMPROMISO CON VERACRUZ”*. <https://www.oplever.org.mx/wp-content/uploads/gacetaselectorales/acuerdos2021/OPLEV-CG022-2021.pdf>

Morales, S.J. (2014). *Reforma constitucional de derechos humanos: hacia un nuevo derecho en México*. PERSEO, 19, www.pudh.unam.mx/perseo/reforma-constitucional-de-derechos-humanos-hacia-un-nuevo-derecho-en-mexico/

Nieto C.S. (2014). *Control de Convencionalidad y la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (14 de julio de 2011). *EXPEDIENTE VARIOS 912/2010*. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/estrado-electronico_notificaciones_documento/2018-08/SENTENCIA-EXP-VARIOS-912-2010-PLENO.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (3 de septiembre de 2013). *CONTRADICCIÓN DE TESIS 293/2011 ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO*

PRIMER CIRCUITO Y EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2020-12/CT%20293-2011.pdf>

Tribunal Electoral de Veracruz. (8 de abril de 2016). *Juicio para la protección de los Derechos Políticos del Ciudadano y Recursos de Apelación.* RAP 30/2016 Y SUS ACUMULADOS JDC 37/2016, RAP 31/2016, Y RAP 32/2016. <http://www.teever.gob.mx/>

Tribunal Electoral de Veracruz. (30 de diciembre de 2020). *Juicio para la protección de los Derechos Políticos del Ciudadano* TEV-JDC- 644/2020. <http://www.teever.gob.mx/>

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (25 de mayo de 2016). *Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-149-2016 y SUP-JRC-152/2016 ACUMULADOS.* https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JRC-0149-2016.pdf

LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO Y SU IMPACTO EN LA REFORMA ELECTORAL DE 2020

Rodolfo Donaldo Vásquez Moreno⁸⁰

SUMARIO: *I. Consideraciones introductorias. II. Antecedentes en México convencionales en materia de género. III. La reforma electoral de 2019. IV. El principio de transversalización de género y su impacto en reforma electoral de 2020. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.*

RESUMEN: El presente artículo de investigación propone ahondar sobre el impacto que tuvo el principio de transversalización de género en la reforma electoral de 2020, en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género.

PALABRAS CLAVE: Transversalización de género; reforma electoral, violencia política, igualdad sustantiva.

I. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

La materia electoral, sin duda, tuvo un repunte en los últimos años que ha permitido ser el pilar de un gran cambio favorecedor a la igualdad sustantiva. Si bien es cierto, cada elección conlleva una nueva reforma para remediar las lagunas en donde se afecte a un determinado grupo social, eso no obsta que poco a poco se acerque la ley electoral a ser la más avanzada en materia de género.

Mi propuesta, desde la lectura comparada y de la doctrina legislativa y jurídica, surte sus efectos respecto de la gran importancia que han sido, para la ley electoral, aquellos instrumentos internacionales en materia de género. Los cuales, desde la óptica rigurosa del control de convencionalidad, han

⁸⁰ Becario del CONACyT adscrito al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana; estudiante del Sistema de Enseñanza Abierta de la UV, rodolfodvm1@gmail.com.

impactado para resarcir todas las lagunas legislativas que en algún momento tuviera la normativa electoral.

A lo largo del texto, abordaré algunos antecedentes de género en materia electoral; el clímax de las acciones emprendidas por erradicar la violencia contra las mujeres que fue la reforma electoral de 2020 y por último el análisis vinculado del principio de transversalización de la perspectiva de género y su impacto en dicha reforma.

II. BREVES ANTECEDENTES EN MÉXICO Y CONVENCIONALES EN MATERIA DE GÉNERO

Para poder entender el trasfondo de un cambio social, será necesario interpretar la exigencia que dio el resultado de dicho mejoramiento o regresión social. En el caso presente, el fin es la democracia y los obstáculos – que se han sido resarcendo en los últimos años – son la desigualdad, la violencia política y la nula legislación para atender lo anterior.

La democracia paritaria, como la define Zúñiga (2005), es “la total integración, en pie de igualdad de las mujeres, en las sociedades democráticas, utilizando para ello las estrategias multidisciplinarias que sean necesarias”. Esta, en México, se comenzó a suscitar a partir de las cuotas de género en 1993, en donde el COFIPE señalaba que no podía existir un 100% de un género en las candidaturas, sin haber algún tipo de sanción; para 1996, esta regla se mejora, pues, no podía haber más del 70% de un género y en el supuesto de que el partido político incumpliera, existía una sanción. Todavía para el último proceso electoral en el que fue vigente el COFIPE (2009), la regla de género era que no existiera más de un 60% de un género en el registro de las candidaturas.

Para el 10 de febrero de 2014, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la reforma político electoral, que se concatena con la definición de la democracia paritaria que anteriormente señalé. La reforma trajo el cambio substancial del principio de paridad de género al obligar a todo partido político a registrar

ante el INE las candidaturas partiendo de la igualdad estricta, es decir, 50% mujeres y 50% hombres.

Cabe destacar, que el nacimiento de las propuestas normativas en busca de la erradicación de la violencia contra las mujeres deviene de la obligación internacional que México ha adquirido al ratificar diversos instrumentos internacionales protectores de derechos humanos (Senado, 2021):

- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Convención Belem Do Para
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer, y
- Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

Dichos instrumentos internacionales, han contribuido a la progresividad de los derechos humanos en México. Esto, se formaliza, a partir de la reforma de 2011 en materia de amparo y de derechos humanos, la cual implementó el control de convencionalidad, devenido del bloque de regularidad constitucional, obligando a las y los juzgadores a aplicar dicho control, en vinculación con los tratados internacionales de protección de derechos humanos para siempre brindar la mayor protección al individuo – principio pro persona – (CPEUM, 2011).

Asimismo, el control de la convencionalidad se expresa puntualmente por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*, señalando que “los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes” (CoIDH citada en Orozco, 2014: 20), dejando expresa por disposición normativa convencional, la obligación jurisdiccional por aplicar dicho control en favor del individuo.

Dejando claro lo anterior, la propuesta que hago en el presente texto se basa en la convencionalidad que se aplica en la transversalización de género para atender las lagunas legislativas y posterior, aplicar dichas normas, en pro de la igualdad sustantiva.

El *mainstreaming*

Acercándose a lo toral de la ponencia, será necesario, mencionar una breve historia del término *mainstreaming*. Según Rigat-Pflaum (2008), el término se introduce en 1984, producto de las políticas para el desarrollo del Fondo de Naciones Unidas para la Mujer. El enfoque *women in development*, es decir, “mujeres en el desarrollo”, fue el pionero en la búsqueda la figura femenina en todas las áreas en donde el hombre imperaba.

Es en 1995, cuando en la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer de Beijing, se institucionaliza el término *gender mainstreaming* —transversalización de la perspectiva de género—. En sí, la transversalización de género es una estrategia en búsqueda de la igualdad sustantiva, formal y de oportunidades entre mujeres y hombres. (Prince, 2008)

III. LA REFORMA ELECTORAL DE 2020

El 13 de abril de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a varias leyes en materia electoral y administrativa, para introducir dentro de las sanciones de las materias respectivas, la violencia política contra las mujeres en razón de género; la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia la define como “toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres”⁸¹.

⁸¹ Artículo 20 bis.

En la reforma a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se dispone como medio idóneo para garantizar justicia respecto de la VPCMRG el procedimiento especial sancionador⁸², el cual sigue las reglas del derecho administrativo sancionador.

Uno de los aciertos de la reforma en materia de violencia política, fue el de la implementación de las medidas de reparación integral que prevé el numeral 463 Ter; a) indemnización de la víctima, b) restitución inmediata del cargo en el que fue obligada a renunciar por motivos de violencia, c) disculpa pública y d) medidas de no repetición, como ser ingresadas al Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

Por otro lado, la reforma, fue un avance total en el trabajo transversal por conseguir una igualdad sustantiva, en donde se protegen los derechos de las mujeres en todos los espacios.

Respecto de la hermenéutica del juzgador electoral, se puede evidenciar la verdadera esencia de la reforma, como lo es el caso de la carga de prueba, la cual, en los casos de VPCMRG, el victimario será quien tenga que probar la inexistencia de los hechos, esto, señalado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (SUP.REC-91 Y ACUMULADO, 2020)

IV. EL PRINCIPIO DE TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO Y SU IMPACTO EN LA REFORMA ELECTORAL DE 2020

Devenido de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing de 1995; instrumento que ratificó México en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, es como se formaliza la transversalización de género en las políticas públicas con el fin de buscar la igualdad sustantiva, definida como “el acceso al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o

⁸² Artículo 440.

ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (LGIMH, 2021).

El legislador común, al introducir el término de la igualdad sustantiva y abonar sobre la igualdad de trato y de oportunidades, se advierte que, para llegar a la igualdad sustantiva, se necesita la igualdad formal, contenida en el numeral cuarto de la carta magna, es decir, que la normativa permita la igualdad respecto de las lagunas legislativas nacidas de circunstancias que ya no permiten tener estable a la sociedad.

De la significación anterior, al ser la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing un tratado internacional del rango de recomendación, el cual sigue siendo obligatorio por el principio del derecho internacional *pacta sunt servanda*, México, en su legislación y acciones, deben basarse en el principio de la transversalización de género; sentido que si fue aplicado, pues la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres contiene y define a la transversalidad como “el proceso que permite garantizar la incorporación de la perspectiva de género con el objetivo de valorar las implicaciones que tiene para las mujeres y los hombres cualquier acción que se programe, tratándose de legislación, políticas públicas, actividades administrativas, económicas y culturales en las instituciones públicas y privadas”. Siendo así, la reforma electoral de 2020 en materia de VPCMRG fundada en el principio de transversalización de género.

De igual forma, al apoyarse la materia electoral en la transversalización de género, bajo la óptica del control de convencionalidad, permitirá una mayor eficacia en la justiciabilidad, pues seguirá dependiendo de la normativa que proteja en mayor escala a la mujer.

Un ejemplo claro de lo mencionado, es la interpretación que la Sala Regional Guadalajara del TEPJF le da a los diferentes tipos de micromachismos, que contravienen a la norma electoral y que se acreditan como VPCMRG; mencionados en la sentencia, son cuatro los micromachismos que se identifican:

1. *Mansplaining*: es el trato o explicación que un hombre le da a una mujer de forma condescendiente o con tono parental con independencia del conocimiento que tenga la mujer del tema;
2. *Manterrupting*: es la interrupción por parte de un hombre del discurso de la mujer por el simple hecho de ser mujer.
3. *Bropriating*: la apropiación por parte del hombre del discurso o ideas de la mujer, recibiendo crédito por el intelecto de ella, sin su consentimiento.
4. *Gaslighting*: aplica cuando el hombre histrioniza las premisas de la mujer para que parezca que exagera, ridiculizando su discurso. (SG-JE-43/2020, 2020: 47)

V. CONCLUSIONES

A manera de corolario, la reforma de 2020 en materia de VPCMRG, contiene todo un mar de protección para la mujer, con el fin de que se desarrolle plenamente en el ambiente laboral, administrativo y en uso de sus derechos político-electorales.

Con el constante uso y estudio por parte del sector público; poder legislativo, judicial y ejecutivo, del principio de transversalización de género, se podrán lograr acciones contundentes en la pugna por alcanzar la igualdad sustantiva, pues al tener poco a poco bien focalizadas las lagunas legislativas o focos rojos de discriminación contra la mujer en el ámbito social, es como se podrá trabajar para erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres.

Igualmente, será interesante conocer las próximas interpretaciones que el juzgador electoral le dé a la reforma, pues como en toda materia, las circunstancias pueden ser infinitas.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

García Prince, E. (2008). Políticas de igualdad, equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: San Salvador.

Henríquez, J. J. O. (2014). *Control de la convencionalidad en materia electoral* (Vol. 29). D.F., México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

https://www.senado.gob.mx/64/tratados_internacionales_aprobados/listado_cronologico.

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres.

Rigat-Pflaum, M. (2008). Gender mainstreaming: un enfoque para la igualdad de género. *Revista Nueva Sociedad* Núm. 218.

SG-JE-43/2020, 2020.

SUP-REC-91/2020 Y ACUMULADO, 2020.

Zúñiga Añazco, Y. (2005). DEMOCRACIA PARITARIA: DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA. *Revista de derecho (Valdivia)*, 18(2), 131–154.
<https://doi.org/10.4067/s0718-09502005000200006>.