



TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL
DE GUANAJUATO

ATRIUM

REVISTA
ELECTRÓNICA
DE DERECHO
ELECTORAL

Año 2 | No. 2

2023

ATRIUM

Revista Electrónica
de Derecho Electoral

Coordinación

**Yari Zapata
López**

Magistrada presidenta,
titular de la
Segunda Ponencia

Edición

Instituto
de Investigación
y Capacitación
del Tribunal
Estatad Electoral
de Guanajuato

Diseño

Unidad de
Comunicación
Social

Año 2 | **No. 2**
2023

D.R. © TRIBUNAL ESTATAL
ELECTORAL
DE GUANAJUATO
Av. Santa Fe # 27
Col. Yerbabuena C.P. 36250
Guanajuato, Gto., Méx.

PARTICIPANTES

José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Andrea Samaniego
Sánchez

Eduardo Torres
Alonso

Yari Zapata
López

Vanessa Góngora
Cervantes

Adriana Sarahi
Jiménez López

Sergio Palma
Rosales

CONTENIDO

1. ARTÍCULOS

5
1.1 Sinergia institucional: colaboración del órgano jurisdiccional electoral en la procuración e impartición de justicia penal. Denuncia de hechos probablemente delictuosos
Aguilar Torres, José Ricardo
Martínez Balderas, Carla Ivette

37
1.2 Viabilidad sociodemográfica y jurídica para la diputación migrante en Guanajuato
Martínez Domínguez, Daniel Ricardo
Albarrán García, Isis Nevai

87
1.3 Las mujeres no cuentan. La exclusión del voto femenino en el congreso constituyente de 1917
Samaniego Sánchez, Andrea
Torres Alonso, Eduardo

111
1.4 Paridad de género en las dirigencias y órganos de dirección partidistas. Fortalecimiento del capital político de las mujeres
Zapata López, Yari
Góngora Cervantes, Vanessa

2. ANÁLISIS DE SENTENCIAS O JURISPRUDENCIAS

139
2.1 Análisis de la sentencia TEECH/JDC/005/2020
Jiménez López, Adriana Sarahi

151
2.2 El secreto ministerial, reseña de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SUP-JE-3/2022
Palma Rosales, Sergio

Sinergia institucional: colaboración del órgano jurisdiccional electoral en la procuración e impartición de justicia penal. Denuncia de hechos probablemente delictuosos

Viabilidad sociodemográfica y jurídica para la diputación migrante en Guanajuato

Las mujeres no cuentan. La exclusión del voto femenino en el congreso constituyente de 1917

Paridad de género en las dirigencias y órganos de dirección partidistas. Fortalecimiento del capital político de las mujeres

ARTÍCULOS

ATRIUM

REVISTA
ELECTRÓNICA
DE DERECHO
ELECTORAL

Sinergia institucional: colaboración del órgano jurisdiccional electoral en la procuración e impartición de justicia penal.

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Órgano jurisdiccional electoral local y autoridades penales.
- III. Competencia del Tribunal electoral.
- IV. Debida actuación del Tribunal Electoral Local.
- V. Faltas electorales coincidentes con el catálogo de delitos electorales.
- VI. Conclusión

Denuncia de hechos probablemente delictuosos

Institutional synergy: collaboration of the electoral jurisdictional court on the administration of justice. Criminal complaint of probable criminal cause

José Ricardo Aguilar Torres¹

Carla Ivette Martínez Balderas²

¹ Se desempeñó en el área de procuración de justicia en Guanajuato como agente del ministerio público y director de averiguaciones previas. Es doctorante en el programa de Derecho Electoral y maestro en Derecho Electoral, ambos por el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco. Actualmente ostenta el cargo de secretario coordinador de la Tercera ponencia en el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.

² Licenciada en Derecho por la Universidad de Guanajuato, maestrante del posgrado en Justicia Constitucional en la citada universidad. Actualmente se encuentra adscrita a la Tercera Ponencia del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato.

Palabras clave:

- Derecho penal
- Régimen sancionador electoral
- Delitos electorales
- Infracciones electorales

Keywords:

- *Criminal law*
- *Electoral sanctioning procedures*
- *Electoral crime*
- *Electoral offense*

Resumen:

El trabajo que se presenta tiene como propósito evidenciar la existencia de conductas que resultan sancionables tanto en el ámbito electoral como por la ley penal, al ser contempladas como figuras típicas y, ante ello, propiciar el diálogo por la necesaria colaboración entre las autoridades en cada una de esas áreas del derecho.

Lo anterior, dado que la configuración del Estado mexicano establece ámbitos de competencia por materia, lo que determina la facultad de actuación de las autoridades dependiendo del caso del que se trate. En ese tenor, las electorales, se circunscriben a los asuntos relacionados con la vida democrática de la ciudadanía, es decir, velan de manera primordial por el derecho al voto; mientras que las penales, se avocan al conocimiento de los delitos para la aplicación de las correspondientes penas.

De esta forma, a pesar de las diferencias que existen en sus facultades, al coexistir en un mismo Estado, debe haber canales de comunicación para que se promueva una cooperación institucional que abona a la denominada sinergia institucional.

José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato es el órgano jurisdiccional especializado en la materia, por ello, si con motivo de su función se hace sabedor de la probable comisión de un delito, debe ponerlo en conocimiento de la autoridad competente para que, en ese diverso ámbito, se analice si llegó a vulnerar algún bien jurídicamente protegido por la normativa penal y, de ser el caso, se impongan las penas correspondientes.

Sin que tal proceder se estime como una inobservancia al principio de *non bis in idem*, que se traduce en que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene³, dado que resulta jurídicamente posible reprochar la misma conducta en dos ámbitos distintos, como lo son el electoral y penal, al tener finalidades distintas.

Lo anterior, puesto que la concepción del Estado constitucional, democrático y de derecho, debe entenderse

³ *Artículo 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.*

El Tribunal electoral, goza de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones , aunque formando parte del ente público llamado Estado.

desde la aplicación de la sinergia institucional que es referida a la necesidad de “sumar elementos que le permitan tomar decisiones ilustradas sumando elementos necesarios para apuntalar las acciones que el gobierno en turno implemente para atender las necesidades sociales” (Pérez Román, M. P., Carpio Cortes, C., & Ramos Corchado, J. C., 2022, p. 597)

II. ÓRGANO JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL Y AUTORIDADES PENALES

El Tribunal electoral, goza de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e inde-

pendencia en sus decisiones⁴, aunque formando parte del ente público llamado Estado.

⁴ *Artículo 116, fracción IV, incisos b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:*

[...]

De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

[...]

Artículo 150 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. El Tribunal Estatal Electoral es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral, que gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Cumplirá sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

Este órgano jurisdiccional no estará adscrito al Poder Judicial del Estado.

José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

Debe contribuir al objetivo general de lograr el bien común.

Éste, se encarga primordialmente de dar definitividad y garantizar la legalidad de las distintas etapas de los procesos electorales, a través del conocimiento y resolución de los medios de impugnación que al efecto contempla la ley comicial⁵. Para ello, actúa bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

Bajo ese contexto —como parte del Estado constitucional, democrático y de derecho—, comparte el fin fundamental

⁵ *Artículo 31 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. La soberanía del Estado reside originalmente en el pueblo ...*
[...]

Para dar definitividad y garantizar la legalidad de las distintas etapas de los procesos electorales, la Ley establecerá un sistema de medios de impugnación. También establecerá los casos y los procedimientos conforme a los cuales, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, se realizarán el recuento total o parcial de votación, de la elección de gobernador, de diputados al Congreso del Estado o de los ayuntamientos.

La autoridad jurisdiccional electoral local se integrará por tres magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la Ley.
[...]

Es decir, desde su ámbito de competencia, tiene el deber de asegurar la necesaria tranquilidad para que la población se desarrolle y cumpla con sus objetivos lícitos que le den la plenitud que busca.

de alcanzar el bien común a través de la norma, como herramienta fundamental para crear y mantener las condiciones necesarias para desempeñar sus funciones a su máxima dimensión.

Es decir, desde su ámbito de competencia, tiene el deber de asegurar la necesaria tranquilidad para que la población se desarrolle y cumpla con sus objetivos lícitos que le den la plenitud que busca; por tanto, debe actuar y, de ser necesario, **corregir desviaciones** que se detecten en el colectivo (Nava, A.A., 2017, p. 17).

Esto último se ve necesario, principalmente ante la comisión de conductas que atentan contra el adecuado funcionamiento social; dicho de otra forma, por la comisión de infracciones, como elemento nocivo para el bien común.

Sin embargo, si con motivo de las funciones públicas que lleva a cabo el Tribunal electoral, tiene conocimiento de la probable existencia

de un hecho que la ley señale como delito, está impedida para pronunciarse sobre él, atendiendo a las reglas de competencia de acuerdo con la materia, pero **se ve obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público**, al ser quien debe conocer de ello, proporcionándole todos los datos que tuviere. No hacerlo así, acarrearía responsabilidades y sanciones.⁶

⁶ *Artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Deber de denunciar* Toda persona a quien le conste que se ha cometido un hecho probablemente constitutivo de un delito está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier agente de la Policía.

Quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, proporcionándole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición a los imputados, si hubieren sido detenidos en flagrancia.

Quien tenga el deber jurídico de denunciar y no lo haga, será acreedor a las sanciones correspondientes. Cuando el ejercicio de las funciones públicas ...

[...]



José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

III. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL

Según lo adelantado, el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato es un órgano constitucional autónomo del Estado, que realiza la función pública de decir el derecho ante los planteamientos que en su materia se le formulan, lo que se constriñe de forma principal a la atención de las controversias relacionadas con los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como de aquellas que versan sobre los procesos democráticos de renovación de los cargos públicos de elección popular en la entidad federativa.

Esta tarea, la realiza mediante las figuras que para ello se establecen en la ley correspondiente, dentro de las que se encuentran las que a continuación se explican.

De manera destacada, es competente para conocer y resolver los **procedimientos especiales sancionadores**⁷,

⁷ *Artículo 375 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Celebrada la audiencia, la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Estatal deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, al Tribunal Estatal Electoral, así como un informe circunstanciado.*

que se inicien ante la autoridad administrativa electoral por denuncias referentes a hechos que puedan constituir violaciones a la normativa comicial; es decir, decide sobre la actualización de conductas contrarias a esta parcela del derecho que incluso acarrearán una sanción, con lo que se erige como autoridad que ejerce la potestad sancionadora del Estado⁸.

⁸ Tesis XLV/2002 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en la liga electrónica <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>, del rubro y texto siguientes: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL. Los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador. Se arriba a lo anterior, si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal son manifestaciones del ius puniendi estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies. [...]

En esa encomienda, se coloca ante los cuadros fácticos, probatorios y normativos y, de su contraste, debe concluir si se quebranta o no el orden electoral.

Para ello, la Ley electoral local contempla una sección, dentro del capítulo denominado “De los sujetos, conductas sancionables y sanciones”, incluido a su vez en el Título Séptimo llamado “DE LOS RÉGIMENES SANCIONADORES ELECTORALES”, en la que establece un catálogo de conductas prohibidas en la materia y advierte las consecuencias jurídicas para quienes las cometan. Con ello se cumple con el principio de tipicidad exigido, dada la naturaleza sancionatoria⁹.

⁹ Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

No se deja de citar que, de igual forma, el Tribunal electoral está facultado para dar trámite y pronunciarse en definitiva sobre las demandas de **Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano**¹⁰ que se formulan ante el reclamo de la vulneración de algún derecho político electoral; así como del **Recurso de Revisión**¹¹ por el que la parte actora pretenda se declare la nulidad de votación recibida en casillas o incluso de la elección, para lo cual se arguye que se actualizan algunas de las causales que para ello establece la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

¹⁰ *Artículo 391 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano será resuelto en única instancia por el Pleno del Tribunal Estatal Electoral. [...]*

¹¹ *Artículo 397 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. El recurso de revisión se interpondrá ante la ponencia en turno del Tribunal Estatal Electoral, por conducto de su oficialía de partes, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de notificación del acto o resolución impugnados o del momento en que por cualquier medio el recurrente haya tenido conocimiento de estos. La demanda se radicará en un plazo máximo de cuatro días.*

El Tribunal electoral está facultado para dar trámite y pronunciarse en definitiva sobre las demandas de Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.

El instrumento para tal encomienda lo proporciona la propia ley en cita, en el Título Octavo denominado “DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN Y DE LAS NULIDADES”, en el que se incluye el Capítulo XIV identificado como “De las nulidades”, dentro del cual se encuentran los artículos 427 y 428¹² que señalan que las causales de nulidad deben ser plenamente acreditadas ante las autoridades jurisdiccionales para que afecten la votación emitida en una o varias ca-

¹² Artículo 427. *Las nulidades establecidas en este Capítulo podrán afectar la votación emitida en una o varias casillas sólo para la elección de que se trate y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada, la declaración de validez de la elección, así como el otorgamiento de la constancia de mayoría.*

Artículo 428. *Las causas de nulidad de la votación recibidas en una casilla, surtirán plenos efectos cuando sean debidamente acreditadas ante las autoridades jurisdiccionales y éstas resuelvan que fueron determinantes en los resultados del cómputo de la votación de la casilla o los de la elección impugnada.*

sillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada, la declaración de validez de la elección, así como el otorgamiento de la constancia de mayoría.

Además, en su Sección Segunda referida como “De la nulidad de las votaciones”, se mencionan, a manera de catálogo de conductas nocivas, las causales de nulidad, que en términos generales pretenden proteger la debida instalación y funcionamiento de los centros de votación, así como la recepción del voto.

Con estas disposiciones se da lugar a que el Tribunal electoral, a manera de silogismo, analice la cuestión planteada, teniendo como premisa mayor esta normativa, para luego examinar como premisa menor los hechos que se lleguen a acreditar y arribar a la conclusión válida si se debe decretar la consecuencia fatal en cita. Es decir, se debe realizar el estudio de la conducta concreta que se demanda como actualizada y confrontarla con el supuesto correspondiente de los previstos en Ley electoral local, para determinar si ésta encaja en lo dis-

José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

puesto por la norma y así determinar si le es aplicable válidamente el resultado estipulado.

En los casos en que esto suceda, es decir que haya una conducta que analizándola encuadre en alguno de los supuestos de la norma electoral y por tanto, se pueda afirmar que le conlleva una consecuencia determinada, lo procedente es que el Tribunal electoral también examine si esa conducta se encuentra contemplada como delito en la Ley General en Materia de Delitos Electorales pues, de ser así, dicho órgano jurisdiccional estaría obligado a dar vista al Ministerio Público, pues estaría teniendo conocimiento de un actuar probablemente constitutivo de un ilícito penal (sin que signifique prejuzgar al respecto, pues la responsabilidad en ese ámbito de competencia dependería de la sustanciación del proceso penal en el asunto concreto).

IV. DEBIDA ACTUACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL

Las referencias expuestas nos introducen al tema central de este trabajo, en cuanto que surge la necesidad de advertir que ciertas conductas contempladas como sancionables por el derecho electoral, también lo son desde la materia

Los órganos jurisdiccionales de la materia no sólo están en aptitud, sino que se encuentran obligados a hacer del conocimiento de la representación social, la posible comisión de alguno de los ilícitos.

penal, lo que implica una exigencia más para el Tribunal electoral — como parte integrante del Estado en busca del bien común— de que, al determinar que se actualiza una falta en su esfera de competencia y que también lo puede ser en aquel otro ámbito, debe ponerlo en conocimiento de la autoridad facultada legalmente para su investigación.

Así lo estipula expresamente el artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales al señalar que, quien en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, está obligado a denunciarlo inmediatamente al Ministerio Público, siendo este el caso de las personas juzgadoras electorales.

Por ende, los órganos jurisdiccionales de la materia no sólo están en aptitud, sino que se encuentran obligados a hacer del conocimiento de la representación social, la posible comisión de alguno de los ilícitos que prevé la Ley General en

Materia de Delitos Electorales o algún otro cuerpo de leyes, ello a través de la vista que se determine, considerada como el equivalente a la denuncia o querrela¹³, con la finalidad de que dicha autoridad proceda inmediatamente a realizar la investigación correspondiente.

Máxime que el artículo 31 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato establece que la legislación penal y la electoral, respectivamente, tipificarán los delitos y determinarán las faltas en materia electoral, así como las sanciones que les correspondan.

¹³ Artículo 221 del Código Nacional de Procedimientos Penales. *Formas de inicio La investigación de los hechos que revisitan características de un delito podrá iniciarse por denuncia, por querrela o por su equivalente cuando la ley lo exija. El Ministerio Público y la Policía están obligados a proceder sin mayores requisitos a la investigación de los hechos de los que tengan noticia.*

Tratándose de delitos que deban perseguirse de oficio, bastará para el inicio de la investigación la comunicación que haga cualquier persona, en la que se haga del conocimiento de la autoridad investigadora los hechos que pudieran ser constitutivos de un delito.

[...]

José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

En esa misma tónica, el artículo 457 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales exige que, al tenerse conocimiento de la comisión de alguna de las infracciones contempladas en esa ley y que el sujeto activo sea una autoridad, debe darse vista al superior jerárquico y, en su caso, *presentar* la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas, además de *las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público* que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables¹⁴.

Lo anterior cobra sentido en atención al objeto o razón de ser de la Ley General en Materia de Delitos Electorales ya citada, definido en su artículo 1¹⁵, como el

¹⁴ **Artículo 457.1.** *Cuando las autoridades federales, estatales o municipales cometan alguna infracción prevista en esta Ley, incumplan los mandatos de la autoridad electoral, no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada, o no presten el auxilio y colaboración que les sea requerida por los órganos del Instituto, se dará vista al superior jerárquico y, en su caso, presentará la queja ante la autoridad competente por hechos que pudieran constituir responsabilidades administrativas o las denuncias o querellas ante el agente del Ministerio Público que deba conocer de ellas, a fin de que se proceda en los términos de las leyes aplicables.*

¹⁵ **Artículo 1.** *Esta Ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-*

La referida ley general, en su artículo 4 establece que el Ministerio Público, en todos los casos, procederá de oficio con el inicio de las investigaciones por los delitos previstos en esa ley.

establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno, con lo que se pretende, además, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII de la Constitución Federal.

Lo antedicho, sin dejar de advertir que la referida ley general, en su artículo 4¹⁶ establece que el Ministerio Público, en todos los casos,

nos, en materia de delitos electorales. Es de orden público y de observancia general en toda la República y tiene por objeto, en materia de delitos electorales, establecer los tipos penales, las sanciones, la distribución de competencias y las formas de coordinación entre los órdenes de gobierno. Además tiene como finalidad, en general, proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral y la consulta popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII de la Constitución.

16 Artículo 4. *El Ministerio Público, en todos los casos, procederá de oficio con el inicio de las investigaciones por los delitos previstos en esta Ley.*

procederá de oficio con el inicio de las investigaciones por los delitos previstos en esa ley, mas para ello requiere de saber de la existencia de hechos que pudieran actualizarlos, lo que se complementaría con la vista —equivalente a la presentación de la denuncia correspondiente— que el Tribunal electoral realice una vez que ha tenido por comprobados los acontecimientos y configurada la falta comicial que tenga su correlativo en el catálogo de delitos electorales en la Ley General en cuestión.

V. FALTAS ELECTORALES COINCIDENTES CON EL CATÁLOGO DE DELITOS ELECTORALES

En ese contexto, se estima útil mencionar las conductas que son consideradas infractoras de la normativa electoral y que a su vez configuran

José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

un delito, para evidenciar la concurrencia de responsabilidades que puede generar su comisión y, ante ello, la necesidad de que el Tribunal electoral dé vista de ello a la autoridad legitimada para investigar los ilícitos penales que pudiesen actualizarse.

Para mejor comprensión, se elabora el cuadro ilustrativo siguiente:

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato	Ley General en Materia de Delitos Electorales
<p>Artículo 431. Se declarará la nulidad de las votaciones recibidas en una casilla, únicamente en los siguientes casos:</p> <p>[...]</p> <p>V. Recibir la votación por persona u organismos distintos a los facultados por esta Ley;</p>	<p>Artículo 7. Se impondrán de cincuenta a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien:</p> <p>[...]</p> <p>XX. Usurpe el carácter de funcionario de casilla.</p>

Se estima útil mencionar las conductas que son consideradas infractoras de la normativa electoral y que a su vez configuran un delito, para evidenciar la concurrencia de responsabilidades que puede generar su comisión.

Artículo 431. Se declarará la nulidad de las votaciones recibidas en una casilla, únicamente en los siguientes casos:

[...]

IX. Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que estos hechos sean determinantes para el resultado de la votación, y

[...]

I. Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el órgano electoral correspondiente;

Artículo 8. Se impondrá de cincuenta a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que:

[...]

VI. Induzca o ejerza presión, en ejercicio de sus funciones, sobre los electores para votar o abstenerse de votar por un partido político, coalición o candidato;

[...]

VII. Instale, abra o cierre una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;



José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

Artículo 200. La propaganda que los partidos políticos, ...

[...]

La entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto, mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

Artículo 9. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de dos a seis años, al funcionario partidista o al candidato que:

[...]

VIII. Durante la etapa de preparación de la elección o en la jornada electoral, solicite votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra contraprestación;

Artículo 11 Bis. *Se impondrá de quinientos a mil días multa y prisión de cuatro a nueve años, a la servidora o servidor público que, durante el proceso electoral, use o permita el uso de los recursos públicos.*

Artículo 436. Además de las causales de nulidad, señaladas en este capítulo, relativas a las elecciones de las que se trate, también lo serán por violaciones graves, dolosas y determinantes las siguientes:

[...]

III. Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Artículo 350. Constituyen infracciones de las autoridades o los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los poderes del Estado y de los municipios, órganos autónomos locales, y cualquier otro ente público a la presente Ley:

[...]

V. La utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal y municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato;

Artículo 11. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de dos a nueve años, al servidor público que:

[...]

III. Destine, utilice o permita la utilización, de manera ilegal de fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición, en virtud de su cargo, al apoyo o al perjuicio de un precandidato, partido político, coalición, agrupación política o candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado;

Artículo 11 Bis. Se impondrá de quinientos a mil días multa y prisión de cuatro a nueve años, a la servidora o servidor público que, durante el proceso electoral, use o permita el uso de los recursos públicos, bienes, fondos, servicios, o beneficios relacionados con programas sociales con la finalidad de incidir en el electorado para posicionarse o posicionar ante el electorado a distinta o distinto servidor público, precandidato, aspirante a candidato independiente, candidato, partido político o coalición.

José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

Artículo 436. Además de las causales de nulidad, señaladas en este capítulo, relativas a las elecciones de las que se trate, también lo serán por violaciones graves, dolosas y determinantes las siguientes:

[...]

III. Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.

Artículo 15. Se impondrá de mil a cinco mil días multa y de cinco a quince años de prisión al que por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley.

Artículo 345. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley:

[...]

X. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y

[...]

*En relación con el artículo 455 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 16. Se impondrán de cien hasta quinientos días multa a los ministros de culto religioso que, en el desarrollo de actos propios de su ministerio, o a quien en el ejercicio del culto religioso, presionen el sentido del voto o induzcan expresamente al electorado a votar o abstenerse de votar por un candidato, partido político o coalición.

Habrá casos en los que la autoridad electoral conozca de hechos que actualicen alguna de las hipótesis señaladas como falta electoral.

Artículo 370. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva por conducto de la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral del Instituto Estatal, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

[...]

El procedimiento especial sancionador será procedente, en todo momento, cuando se presenten denuncias o de manera oficiosa por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.

Artículo 20 Bis. Comete el delito de violencia política contra las mujeres en razón de género quien por sí o interpósita persona:

[...]

De las referencias normativas que de manera comparada se incluyen en la elaboración de la tabla, ponen de manifiesto que habrá casos en los que la autoridad electoral conozca de hechos que actualicen alguna de las hi-

pótesis señaladas como falta electoral y que se describen en la columna correspondiente a la Ley electoral local, mas también que exista coincidencia con alguno de los tipos penales contenidos en la ley correspondiente.



**José Ricardo
Aguilar Torres**

**Carla Ivette
Martínez Balderas**

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

Ante tal supuesto, se surte la obligación citada, es decir, el Tribunal electoral deberá poner en conocimiento tal hecho a la autoridad competente para los efectos a los que haya lugar.

Esta circunstancia ha acontecido con regular frecuencia, principalmente durante el desarrollo de los procesos electorales, lo que se advierte de la actividad publicada a través de sus sentencias por la autoridad jurisdiccional electoral local.

28

Así, en diversos asuntos de los que ha conocido, se colocó en esta posición; sin embargo, solo en algunos casos ha dado vista a la autoridad investigadora de delitos con las actuaciones que conforman los expedientes; en otros tantos, omite realizar algún pronunciamiento al respecto, lo que a primera vista no encontraría justificación, considerando la normativa analizada.

Para sustentar tal afirmación, se insertan ejemplos en la tabla que sigue:

Se acreditó (aunque posteriormente fue revocada esta determinación) que se instalaron casillas, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el órgano electoral correspondiente.

Expediente	Asunto		Vista al Ministerio Público
TEEG-JPDC-223/2021 y su acumulado TEEG-JPDC-242/2021.	Se acreditó (aunque posteriormente fue revocada esta determinación) que se instalaron casillas, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el órgano electoral correspondiente, por lo que se anuló la votación recibida en esas casillas.		NO
	Artículo 431, fracción I, de la Ley electoral local	Artículo 8, fracción VII de la Ley General en Materia de Delitos Electorales	



José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

TEEG-JPDC-230/2021 y su acumulado TEEG-REV-72/2021	Se determinó que se actualizaba la causal de nulidad de la votación recibida en casilla relativa a su recepción por personas distintas a las facultadas por la ley.		NO
	Artículo 431, fracción V, de la Ley electoral local	Artículo 7, fracción XX de la Ley General en Materia de Delitos Electorales	
TEEG-PES-142/2021	En el ejercicio del culto, un ministro religioso emitió expresiones para inducir a no votar por un partido político y sus candidaturas.		NO
	Artículo 345 de la Ley electoral local, en relación con el numeral 455 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Artículo 16 de la Ley General en Materia de Delitos Electorales	

Se actualizó la infracción de violencia política contra las mujeres en razón de género a través de expresiones publicadas por un funcionario público.

TEEG-PES-194/2021	Se declaró que existió uso indebido de recursos públicos por parte de un funcionario público.		NO
	Artículo 350 de la Ley electoral local	Artículo 11 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales	
TEEG-PES-02/2021	Se actualizó la infracción de violencia política contra las mujeres en razón de género a través de expresiones publicadas por un funcionario público, en contra de una senadora de la república.		SÍ
	Artículo 370 de la Ley electoral local	Artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales	
TEEG-PES-263/2021	Se actualizó la infracción de violencia política contra las mujeres en razón de género cometida por un funcionario partidista en contra de una mujer que también ejercía un cargo dentro del instituto político, al no entregarle los recursos económicos que le correspondían.		SÍ
	Artículo 370 de la Ley electoral local	Artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales	



José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

TEEG-PES- 283/2021	Se actualizó la infracción de violencia política contra las mujeres en razón de género, cometida por un periodista a través de su publicación, realizada en un medio de comunicación utilizando el estereotipo de género de que la mujer es utilizada en el servicio público a conveniencia del hombre.		NO
	Artículo 370 de la Ley electoral local	Artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales	
TEEG-PES- 42/2022	Se actualizó la infracción de violencia política contra las mujeres en razón de género, por un síndico de ayuntamiento a través de expresiones utilizadas en el debate, dirigidas a una regidora.		NO
	Artículo 370 de la Ley electoral local	Artículo 20 Bis de la Ley General en Materia de Delitos Electorales	

Lo hasta aquí expuesto permite concluir que, en efecto, existen conductas que, en términos generales, se encuentran prohibidas y sancionadas tanto en el ámbito electoral como en el penal.

VI. CONCLUSIÓN

La información aquí referida hace patente la intermitente actuación que al respecto lleva a cabo el Tribunal electoral respecto a poner en conocimiento de la autoridad penal los hechos de los que tiene conocimiento y que pueden constituir igualmente un delito.

Además, que esos supuestos se presentan con relativa regularidad pues, quienes interactúan en el ámbito político-electoral, llegan a actualizar conductas sancionadas por la ley comicial, que en ocasiones coinciden con las contempladas en algunos tipos penales, por lo que si es el Tribunal electoral la primera autoridad que tiene conocimiento de ello, es quien invariablemente debe advertir al Ministerio Público de esos hechos para que indague lo que considere pertinente en ejercicio de sus facultades.

Lo hasta aquí expuesto permite concluir que, en efecto, existen conductas que, en términos generales, se encuentran prohibidas y sancionadas tanto en el ámbito electoral como en el penal.

De forma evidente se muestran al menos algunas dirigidas a quienes ejercen funciones electorales; también a las personas que actúan auspiciadas por un partido político o que ocupan una candidatura; desde luego a las que se desempeñan en el servicio público; incluso a quienes ejercen el ministerio de algún culto religioso, sin dejar de lado que también se advierten descripciones típicas que pueden ser actualizadas por cualquier persona, es decir, sin que se exija en ellas una calidad específica.

La mayoría de las figuras típicas en análisis convergen en la prohibición de ejercer violencia o presión en el electorado, considerando que puede darse por cualquier medio o, en específico, por paga, recompensa

José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

o cualquier prestación o, más grave aún, condicionando la entrega de apoyos sociales, lo que implicaría el uso indebido de recursos públicos.

Por otro lado, no se deja de señalar que también hay coincidencia de normas electorales y penales en cuanto a que proscriben la no instalación de la casilla, o la que se realiza tardíamente o en lugar distinto al determinado por la autoridad administrativa electoral competente.

Desde luego, con la mención exaltada de la sanción común que ambos ámbitos del derecho hacen de la violencia política contra las mujeres en razón de género, congruentes con la política pública y de Estado de lograr para este conglomerado una vida libre de este flagelo.

Estas disposiciones, desde la perspectiva electoral, tienden a hacer prevalecer el ejercicio del derecho al voto activo y pasivo en un ambiente de libertad; además de la equidad en la contienda. Por su parte, en el ámbito penal, los bienes jurídicos tutelados son diversos, pues se protegen también las finanzas públicas y el debido ejercicio de la función gubernamental.

Lo antedicho refuerza la necesidad de la colaboración entre entes del Estado, privilegiando la sinergia institucional y no permitir que una conducta quede impune en alguno de los ámbitos del derecho en el que genere consecuencias, lo que se

Lo antedicho refuerza la necesidad de la colaboración entre entes del Estado, privilegiando la sinergia institucional y no permitir que una conducta quede impune en alguno de los ámbitos del derecho.

lograría con el aviso, vista o denuncia que el Tribunal electoral determine realizar, al menos en el dictado de su sentencia, para activar las facultades de investigación del Ministerio Público.

Más aun, con las reflexiones aquí expuestas, emerge la inquietud de considerar que la obligación del órgano jurisdiccional electoral local, para dar vista a la autoridad penal por hechos probablemente constitutivos de delito, se actualizaría desde el momento en que los conoce y no necesariamente hasta el dictado de su resolución, menos aún, que se haga depender del sentido de ésta.

Lo anterior, en razón a que, como ya se citó, el artículo 222 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece que la obligación de denunciar surge al momento de tener conocimiento de la probable existencia de un hecho que la ley señale como delito, lo que se da con la mera recepción del escrito impug-

nativo o expediente integrado por autoridad administrativa electoral y remitido para su resolución.

FUENTES

> **Nava, A. A. (2017, marzo).** Los Fines del Estado. Seminario de derecho internacional.

> **Pérez Román, M. P., & Carlos y Ramos Corchado Juan Carlos, C. C. (2022).** Sinergia para el bienestar social: políticas públicas y descentralización. En Universidad Nacional Autónoma de México (Ed.), Efectos del proceso de empobrecimiento en la desigualdad y el desarrollo social en los territorios (pp. 595–610). Universidad Nacional Autónoma de México.

Legisgrafía y jurisprudencia

> **Código Nacional de Procedimientos Penales, [CNPP],** 5 de marzo de 2014, México.

José Ricardo
Aguilar Torres

Carla Ivette
Martínez Balderas

Sinergia institucional:
colaboración del órgano jurisdiccional
electoral en la procuración
e impartición de justicia penal.
Denuncia de hechos
probablemente delictuosos

> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [Const.]**, 5 de febrero de 1997, México.

> **Constitución Política para el Estado de Guanajuato, [Const.]**, 18 de octubre de 1917, México.

> **Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, [LIPEEG]**, 27 de junio de 2014, México.

> **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, [LGIPE]**, 23 de mayo de 2014, México.

> **Ley General en Materia de Delitos Electorales, [LGM-DE]**, 23 de mayo de 2014, México.

> **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**. Sala Superior. Tesis XLV/2002.

Sumario:

- I.** Introducción
- II.** El derecho a la participación política de las personas migrantes
 - II.1.** Marco jurídico internacional
 - II.2** Marco jurídico nacional y estatal
- III.** Perfil sociodemográfico de las personas migrantes estatales
- IV.** Participación política de la población migrante
- V.** Figura de la diputación migrante y sus modalidades
 - V.1** Sistemas de elección de diputaciones
 - V.2** Vía de implementación
- VI.** Experiencias en otros estados
- VII.** Conclusiones.

Viabilidad sociodemográfica y jurídica para la diputación migrante en Guanajuato

Sociodemographic and legal viability for the migrant representative in the Guanajuato's congress

Daniel Ricardo Martínez Domínguez¹⁷
 Isis Nevai Albarrán García¹⁸

¹⁷ Doctorante en Derecho por el Instituto de Estudios Jurídicos de Jalisco, Maestro en Derechos Humanos por la Universidad de Granada, Maestro en Derecho Constitucional y Administrativo por la Universidad de La Salle Bajío y Licenciado en Derecho por la Universidad de León.

¹⁸ Doctora en Derecho por la Universidad de Guanajuato, Maestra en Derechos Humanos por la Universidad de Granada, Maestra en Administración y Procuración de Justicia y Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua.

Palabras clave:

- Diputación
- Migrante
- Representación política
- Sistemas electorales
- Análisis sociodemográfico

Keywords:

- *Delegate congress*
- *Migrant*
- *Political representation*
- *Electoral systems*
- *Sociodemographic analysis*

Resumen:

Esta investigación pretende demostrar la viabilidad de la implementación de la diputación migrante, tomando en cuenta las condiciones sociodemográficas y la participación política de las personas migrantes, mediante una reforma legal y no como una acción afirmativa administrativa, incorporada bajo el sistema de representación proporcional que se considera el idóneo.



Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

I. INTRODUCCIÓN

El reconocimiento y protección de los derechos humanos ha incidido positivamente en nuestro sistema democrático que garantiza los derechos político-electorales de la ciudadanía, esta evolución exige la participación progresiva de las minorías y grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos los de la población migrante, motivo de este breve trabajo de investigación.

Un importante referente a nivel internacional de la protección de los derechos a este sector se encuentra en el Convenio Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias, entre otros instrumentos jurídicos que protegen y garantizan sus derechos.

Particularmente abordaremos los derechos político-electorales, en nuestra Constitución se establece la igualdad en su ejercicio y la obligatoriedad de los compromisos internacionales asumidos mediante los tratados o convenios para emprender acciones que los garanticen; a nivel estatal algunas entidades federativas contemplan en su legislación cuotas de representación o incluso la diputación migrante.

El reconocimiento y protección de los derechos humanos ha incidido positivamente en nuestro sistema democrático que garantiza los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Esta figura se ha puesto en práctica en varias entidades federativas, como Zacatecas, Ciudad de México, Nayarit, entre otras, que servirán de referencia para analizar la viabilidad de su implementación en Guanajuato.

También se debe considerar el perfil sociodemográfico de los migrantes mexicanos y en especial de los guanajuatenses, al respecto existe un amplio informe elaborado, en cumplimiento de una sentencia, por el órgano administrativo electoral local, que brinda cifras y datos estadísticos útiles para conocer quiénes son nuestros guanajuatenses migrantes, así como datos recabados de diversos organismos de estadística gubernamental y asociaciones civiles que dan cuenta de sus características, condiciones sociales y su participación en la vida política de su lugar de origen.

Una vez analizados los datos sociodemográficos de la comunidad migrante estatal se estará en posibilidad de determinar la viabilidad de la implementación de la figura de la diputación migrante y bajo que modalidad, para Beltrán (2018) existen tres posibilidades:

- Que la ciudadanía en el exterior vote por una candidatura para puestos de elección popular ya existentes (por ejemplo, los diputados plurinominales);
- Que la ciudadanía en el exterior pueda votar por un candidato para escaños exclusivos para la población migrante;
- Que los Partidos Políticos integren en sus listas a sus militantes residentes en el extranjero (pág. 48)

Estos supuestos condensan la mayoría de las posibilidades de su incorporación, en el capítulo V se exploran de manera detallada y desagregada, analizando tanto el sistema por el cual se puede acceder a esta figura, sea el de representación proporcional o el de mayoría relativa; así como la

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

vía de implementación que puede ser una reforma legal o mediante una acción afirmativa emitida por un organismo administrativo.

Finalmente se pretende demostrar la importancia de la representación política que en palabras de Sartori “no es una farsa, no se trata de un simple mandato del votante, sino que, es una actividad que se espera se realice con responsabilidad” (Sartori, 2005). Y cuya posibilidad en el caso que nos ocupa se materializaría a través de una diputación migrante.

42

II. EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS MIGRANTES

México es el segundo lugar con mayor índice de migración en el mundo, solo por debajo de la India, generándose retos importantes en diferentes ámbitos, específicamente en la creación de políticas públicas y acciones dirigidas a la atención de sus necesidades particulares.

La migración es un fenómeno multifactorial que acompaña a la humanidad desde sus orígenes y ha sido constituyente de la formación de una gran cantidad de estados democráticos modernos.

Uno de los principales obstáculos para ello es el desconocimiento de sus demandas, porque las personas migrantes no se encuentran debidamente representadas en la toma de decisiones nacionales.

La migración es un fenómeno multifactorial que acompaña a la humanidad desde sus orígenes y ha sido constituyente de la formación de una gran cantidad de estados democráticos modernos, sin importar la razón que motiva a cruzar las fronteras hacia una nueva nación, se mantienen vínculos con el país de origen, al permanecer los lazos familiares y afectivos; por esta y otras razones las personas migrantes tienen especial interés en los procesos sociales y políticos de su país de origen.

De lo anterior surge la necesidad en el campo del derecho de implementar los enunciados normativos necesarios que protejan las relaciones que permanecen intactas entre el lugar de origen y las personas

migrantes, ejemplo de lo anterior lo tenemos en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares que dispone que tendrán derecho a participar en los asuntos públicos, así como votar y ser votados en las elecciones celebradas en su país de origen (Asamblea General de la ONU, 1990).

Si bien en el estado de Guanajuato no existe legislada -aunque si en una determinación del organismo público local electoral- la figura de la diputación migrante, tanto a nivel nacional como internacional existe un marco de referencia importante a considerar que se explora en el presente capítulo.

II.1 Marco jurídico internacional

A. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En su artículo 25 (Asamblea de las Naciones Unidas, 1966) establece

que “toda la ciudadanía gozará, sin distinciones, ni restricciones indebidas”, al “derecho y la oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser elegidos [...]” la igualdad protegida en la primera parte del artículo se encuentra igualmente prevista en los instrumentos relativos a la no discriminación; este derecho de votar y ser votado, no pertenece únicamente a las personas residentes en su lugar de origen, al final de este párrafo también establece que el acceso a las funciones públicas de su país será en condiciones de igualdad.

B. Convención Americana sobre Derechos Humanos

Igualmente, la convención señala en su artículo 23 (Organización de Estados Americanos, 1969) que “toda la ciudadanía tendrá derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos [...]” de la misma forma que el Pacto, refiere que el acceso en las funciones públicas de su país deberá ser en condiciones de igualdad.

También señala que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades ya referidas, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia,

La convención señala en su artículo 23 (Organización de Estados Americanos, 1969) que “toda la ciudadanía tendrá derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos”.

idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

C. Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

El artículo 1, primer párrafo (Asamblea General de Naciones Unidas, 1965) define como “discriminación racial” a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos en cualquier esfera como la política, económica, social, cultural o cualquier otra.

El párrafo 4 del mismo ordenamiento prevé la posible adopción de “medidas especiales”, cuyo fin exclusivo sea el de asegurar el ade-

cuado progreso de ciertos grupos raciales o étnicos o de ciertas personas que requieran la protección que pueda ser necesaria con objeto de garantizar, en condiciones de igualdad, el disfrute o ejercicio de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, siendo este uno de los fundamentos de la emisión de acciones afirmativas.

En su artículo 5, párrafo 1, inciso c), señala que, entre los derechos que los Estados parte deben garantizar, se encuentra el de tomar parte en las acciones, elegir y ser elegido por medio del sufragio universal e igualitario.

D. Declaración y Programa de Acción de Viena

Este documento refiere que debe darse gran importancia a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, en particular los trabajadores migratorios, a la eliminación de todas las formas de discriminación contra ellos y al fortale-

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

cimiento y la aplicación más eficaz de los instrumentos de derechos humanos, siendo deber de los Estados adoptar y mantener medidas adecuadas para promover y proteger sus derechos y asegurar su participación en la búsqueda de solución a sus problemas. (Organización de las Naciones Unidas, 1993).

E. Convenio Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares

Este convenio (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1990) es uno de los más importantes en materia de derechos para personas migrantes, protege entre otros, la participación en los asuntos públicos de su Estado de origen, tal como lo expresa el artículo 41, además refrenda su derecho a votar y ser elegidos.

Es de destacarse el artículo 42 que dispone que los Estados considerarán la posibilidad de establecer procedimientos o instituciones que permitan tener en cuenta, tanto en los Estados de origen como en los Estados de empleo, las necesidades, aspiraciones u obligaciones especiales de los trabajadores migratorios y sus fami-

Los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos están obligados a adoptar todas aquellas medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades.

liares, así como la posibilidad de tener en esas instituciones sus propios representantes libremente elegidos.

Además, los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales; por último, prevé la facultad de ejercer la participación política en el Estado de empleo si es que su legislación lo permite.

F. Opinión Consultiva OC-18/03, Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido un referente no solo en este continente, al igual que la Corte Europea, sus directrices impactan en am-

bos hemisferios, en la opinión de referencia (Opinion consultiva OC-18/03, 2003) hizo hincapié en que los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos están obligados a adoptar todas aquellas medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de un determinado grupo de personas, siempre que dichas medidas se realicen con el debido respeto a los derechos humanos, vinculando inclusive la protección para las personas que tengan estatus migratorio.

II.2 Marco jurídico nacional y estatal

Después del breve recorrido por los instrumentos internacionales que garantizan el derecho a la igualdad, a la participación política, a votar y ser votados, de las personas migrantes, abordaremos el marco normativo nacional que consta de la Constitución federal, la estatal y la legislación electoral local.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 1º, párrafo primero, (Congreso Constituyente, 1917) establece el principio de igualdad al decir que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y que solo podrán restringirse o suspenderse, en los casos y bajo las condiciones que la misma determine.

Por su parte el párrafo quinto, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o racial, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

A su vez, el artículo 35, fracción I y II, prevé como derechos de la ciudadanía, votar en las elecciones populares, y ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, cumpliendo con los requisitos establecidos en la ley.

B. Marco Normativo Estatal

En cuanto al marco jurídico estatal encontramos sustento en el artículo 23 de la Constitución estatal (Congreso del Estado de Guanajuato, 1917), el cual determina que la ciudadanía guanajuatense que reside en el extranjero tiene derecho a votar para la elección de la gubernatura del estado.

Por su parte la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (Congreso del Estado de Guanajuato, 2014), establece en el Título Quinto, la regulación del voto de las y los guanajuatenses residentes en el extranjero.

Señala el artículo 42, que el congreso estatal estará integrado por veintidós diputadas y diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y catorce diputadas y diputa-

dos electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas a que se refiere la fracción I del artículo 44 de la propia Constitución.

En el artículo 45 se contemplan como requisitos para obtener una diputación: a) Ser ciudadana o ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos; y b) Tener residencia en el Estado cuando menos de dos años anteriores a la fecha de la elección.

Agrega, en su último párrafo, que las y los guanajuatenses que migren al extranjero tendrán derecho a que se les reconozca la residencia binacional, cuando así lo acrediten en los términos de la ley de la materia, pero en todo caso, para ser elegibles, deberán incorporarse al Estado por lo menos ciento ochenta días previos al de la elección.

En términos de los artículos 14 y 190 (Congreso del Estado de Guanajuato, 2014), las personas migrantes guanajuatenses residentes en el extranjero, pueden acceder a un cargo de elección popular, a través de la postulación de partidos



Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

políticos o coaliciones por el principio de mayoría relativa, siempre y cuando se cumpla con los requisitos.

No existe duda respecto al derecho de representación de todas las personas, particularmente en un país con anhelos democráticos como el nuestro, la forma en que esta representación debe darse es una parte de la discusión, la otra, se encuentra conformada por la viabilidad en función del perfil sociodemográfico de las personas migrantes de la entidad, es decir, si es pertinente una figura de diputación que los represente de acuerdo con las características de la población migrante guanajuatense.

50

III. PERFIL SOCIODEMOCRÁFICO DE LAS PERSONAS MIGRANTES ESTATALES

Las políticas públicas y acciones que implementa el gobierno deben tener en consideración criterios sociodemográficos no sólo de la situación actual sino con pro-

De acuerdo con las estadísticas del Censo de Población y Vivienda 2020 en el periodo de 2015-2020, Guanajuato fue la entidad con mayor número de emigrantes con 7.8%.

yecciones que permitan establecer planes con impacto a largo plazo, “[...] el valor de la información sociodemográfica se advertirá en la buena asignación de los recursos provenientes de las políticas sociales, tanto en lo referido a la cobertura como a la selección de beneficiarios [...]” (CEPAL Naciones Unidas, 2006). Estos datos permiten mejorar las estrategias y fortalecer la planificación de las políticas públicas, entre ellas las relativas a la representación política de las personas migrantes.

El análisis de la población incorpora temas innovadores a la agenda pública, en este caso, conocer la movilidad de la población guanajuatense permitirá establecer mecanismos adecuados y efectivos de representación. “Se requiere una comprensión y análisis de las inequidades sociales, los conflictos y contradicciones entre los distintos sujetos demográficos” (Rodríguez, 2006), para mejorar la planificación.

Según información del Instituto de los Mexicanos en el Extranjero se tiene un registro de 11,848,537 mexicanos que viven fuera del país, de los cuales el 97.23% radica en los Estados Unidos de América (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2022) porcentaje que según el Censo Nacional de población es del 88.3%. Somos un país de éxodo, de acuerdo con la tipología de Ostergaard-Nielsen México es “exportador de trabajadores” (2003), principalmente de mano de obra; sin embargo, la migración de personas cualificadas va en aumento ante la falta de oportunidades o de salarios competitivos.

De acuerdo con las estadísticas del Censo de Población y Vivienda 2020 en el periodo de 2015-2020, Guanajuato fue la entidad con mayor número de emigrantes con 7.8%, seguido de Jalisco con 7.5% y Michoacán con 6.3%, representando un total de 65,705 guanajuatenses emigrantes (Instituto de Planeación Estadística y Geografía, 2020).

Después de los Estados Unidos de Norte América, los países con mayor número de inmigrantes mexi-

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

canos en orden decreciente son 1. Canadá; 2. España; 3. Reino Unido; 4. Alemania, entre otros (Instituto de los Mexicanos en el Exterior, 2022).

El último censo de población establece que Guanajuato cuenta con 6,166,934 habitantes, los residentes en el extranjero son 71,226 de los que 66,220 se encuentran en Estados Unidos, es importante considerar que en el quinquenio 2015-2020 el 6.9% de la población que retornó al país fue de esta entidad colocándola en el tercer lugar de regreso de connacionales (Instituto de Planeación Estadística y Geografía, 2020), lo que genera un gran número de familias binacionales.

Dentro de las características de las personas migrantes guanajuatenses tenemos que el 88.3% eligen Estados Unidos como lugar de destino, un 77.6% son hombres y 22.4% mujeres y el 83.9% se ubican en un rango de edad de 18 a 64 años, siendo la principal causa de migración la laboral, seguida de motivos familiares, y en tercer lugar educativos. (Instituto de Planeación Estadística y Geografía, 2020)

Estas cifras impactan en un alto número de remesas que ingresan al estado, de acuerdo con el Banco de México, en 2020 Guanajuato se colocó en tercer lugar de número de remesas recibidas del extranjero, con un monto de

Es una obligación estatal garantizar a las personas emigradas su participación política y el ejercicio de sus derechos político-electorales.

3,469 millones de dólares, por debajo sólo de Jalisco y Michoacán. (BANXICO, 2021)

Los datos que anteceden reflejan que Guanajuato es de las entidades con mayor generación de población migrante, en su mayoría hombres trabajadores en un rango de edad de 18 a 64 años y cuya mayor concentración radica en nuestro vecino país del norte, además el alto flujo de connacionales que retornan al Estado permite saber que los vínculos emocionales, económicos y sociales se mantienen fuertes puesto que son personas que no abandonan su lugar de origen, sino que es un flujo migratorio constante de ida y vuelta y representan un factor muy importante en la economía estatal, incluso en la economía nacional.

Las principales razones que motivan a los Estados a crear políticas hacia sus emigrados son el interés económico en las remesas e inversiones de los emigrados en

creciente aumento en la región; el interés en el capital humano y en la participación política transnacional, principalmente en aquellos países en donde el voto de los emigrantes representa un porcentaje significativo del electorado nacional (Vono de Vilhena, 2006, pág. 21).

Las relaciones entre emigrados y su país de origen han sido motivo de diversos estudios, intensificándose en la década de los 90's particularmente desde una perspectiva sociológica, pero fue la revolución tecnológica con las nuevas formas de comunicación quien dio un giro en mantener e incrementar estos vínculos, la sociedad actual es global e interconectada, lo que permite mayor facilidad de interacción de las personas migrantes con sus orígenes.

Es una obligación estatal garantizar a las personas emigradas su participación política y el ejercicio de sus derechos político-electorales, lo que a su vez incidirá de manera positiva en cada entidad, en un mayor activismo político, satisfacción ciudadana al sentirse verdaderamente integrados a su país de origen, y un incremento en la retención de las

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

remesas extranjeras, pues al mantenerse los vínculos conservan el interés de invertir para un futuro regreso a su país.

El alto porcentaje de personas que emigran de nuestro país, así como sus fuertes vínculos sociales con su lugar de origen, dan lugar a la necesidad de representantes políticos exprefeso para velar por sus intereses.

Para determinar cuál sería la figura idónea de esta representación, se requiere conocer también el comportamiento de su participación política.

54

IV. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA POBLACIÓN MIGRANTE

De acuerdo con el INE, en el proceso electoral 2017-2018, había 181,873 ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero, de los cuales 81,232 fueron mujeres (44.66%), 100,641 fueron hombres (55.34%) y se recibieron un total de 98,470 votos para Presidencia de la República lo que re-

El total de personas votantes va en aumento, debido a que se incrementa cada año la cantidad de personas que emigran del país, pero también se debe a un esfuerzo nacional.

presenta un 54.14% de participación (Instituto Nacional Electoral, 2022).

Mientras que para el proceso electoral federal 2011-2012, contábamos con 59,115 ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero, de los cuales 26,755 fueron mujeres (45%), 32,360 fueron hombres (55%) y se recibieron un total de 40,714 votos lo que representa un 68.87% de participación (Instituto Nacional Electoral, 2022).

En el proceso electoral federal 2005-2006, hubo 40,876 ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero, de los cuales 17,622 fueron mujeres (43%), 23,254 fueron hombres (57%) y se recibieron un total de 32,621 votos lo que representa un 79.8% de participación (Instituto Nacional Electoral, 2022).

Como se aprecia, si bien parece haber un déficit democrático ya que no se cumplen las expectativas de la participación política de las personas migrantes, el porcentaje

de participación de quienes viven en el extranjero que se encuentran inscritas en las listas nominales ha ido disminuyendo; sin embargo, el total de personas votantes va en aumento, debido a que se incrementa cada año la cantidad de personas que emigran del país, pero también se debe a un esfuerzo nacional por incentivar la participación política de los migrantes mediante reformas legales.

Por ejemplo, en nuestra entidad con la reforma del 2014 el voto de las personas mexicanas que residen en el extranjero fue incluido en la Constitución Estatal y en la Ley Electoral local, además el IEEG, a través de la Comisión Especial para el Voto de los Guanajuatenses Residentes en el Extranjero, garantiza a la ciudadanía guanajuatense migrante el ejercicio de este derecho.

En las elecciones de 2018, el sufragio extraterritorial se ejerció en el orden federal para la elección presidencial y las senadurías, en el ámbito local, Guanajuato, fue uno de los siete estados con la posibilidad de elegir al ejecutivo en el proceso local ordinario 2017-2018, registrán-

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

dose en la lista nominal de electores residentes en el extranjero 11,551 personas, recibéndose un total de 4,830 votos.

Para las próximas elecciones a nivel local, de acuerdo con un estudio realizado por el IEEG, los guanajuatenses que han tramitado su matrícula consular son 64,624 en 2019 ubicados en su mayoría en tres estados de la Unión Americana, Texas (34%), California (21%) e Illinois (10%).

Son muchos los factores que propician la falta de participación política pero no solo a nivel local sino a nivel nacional, hay una preocupación generalizada por la “disminución de los niveles de compromiso cívico, la baja participación electoral, erosionando la confianza pública en las instituciones de la democracia representativa, y otros signos de cansancio público, el escepticismo, el cinismo y la falta de confianza en los políticos y los partidos políticos...” (Monjaraz & Bejarano, 2015).

No todos estos factores se pueden solucionar mediante los mismos mecanismos, pero un avance importante en la materia es la inclusión en la legislación local del voto de las personas migrantes, tal como aconteció en el 2014, el siguiente reto será la incorporación de un representante de este sector poblacional mediante la figura de la diputación migrante.

En la incorporación de la diputación migrante, se deberá elegir la fórmula idónea para integrarla en el diseño electoral existente.

Para lograr la efectividad de la representación política, es importante conocer las posibilidades a través de las cuales se puede incorporar de manera más armónica a nuestro sistema electoral.

V. FIGURA DE LA DIPUTACIÓN MIGRANTE Y SUS MODALIDADES

“La Diputación Migrante es la figura que permitirá atender las demandas y puntos de interés, para llevarlos al debate público al seno del Congreso de la Ciudad de México” (Villagran, 2021), así la define el consejero electoral en funciones, Mauricio Huesca Rodríguez.

Por otra parte, la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, la define como “... la persona que cumpliendo lo dispuesto por la Constitución Federal, y su Ley Reglamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía, pretende ocupar un cargo de elección popular, poseyendo ciudadanía zacatecana y residencia binacional de conformidad con lo previsto en la Constitución Local” (Congreso del Estado de Zacatecas, 2020).

En la incorporación de la diputación migrante, se deberá elegir la fórmula idónea para integrarla en el diseño electoral existente, pudiendo realizarse a través de dos mecanismos, el de mayoría relativa o bien por la representación proporcional, ya sea por vía de acción afirmativa emitida por autoridad administrativa o por una reforma legal.

Primero se analizarán los sistemas de elección de diputaciones para conocer los pros y contras de cada uno, una vez definido cual se adecúa mejor a la pretensión, se abordará lo relativo a la vía de implementación.



V.1 Sistemas de elección de diputaciones

El llamado sistema electoral, es una serie de reglas previamente establecidas a través de las cuales la voluntad ciudadana materializada en el voto determina a las personas aspirantes como ganadoras a un determinado cargo de elección popular; al respecto el Diccionario Electoral refiere que es el procedimiento “por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.” (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017)

Además, el sistema electoral establece cuestiones previas a la emisión del voto, tales como la determinación de quienes pueden votar y quiénes ser votados, los cargos de elección popular a disputarse, el periodo de las campañas electorales y el gasto destinado para tal efecto, así como los organismos que podrán intervenir en el desarrollo y organización de las elecciones, entre otras.

El sistema electoral puede dividirse en mayoría y representación, “... de todos los otros constituyen ni más ni menos que modificaciones o perfeccionamientos de és-

tos. Porque todos los sistemas se apoyan en ellos, no dejan de ser intuitivas las consideraciones que se hacen respecto de las exigencias que deben ser satisfechas: la estabilidad del gobierno, y en general del sistema político, y la representación de todos los grupos de intereses en que la sociedad está vinculada.”(Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, 2015).

Para la elección de diputaciones en el estado de Guanajuato, se siguen los dos procedimientos, veintidós diputados electos según el principio de mayoría relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y catorce diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas (Congreso del Estado de Guanajuato, 1917).

En la entidad, el sistema de mayoría se usa además para la elección de gobernador y presidentes municipales, y el sistema de represen-

tación para la elección de regidores de los municipios.

Para optar por alguno de estos sistemas, en seguida se analizan sus peculiaridades.

A. Representación proporcional

El sistema de proporcionalidad aparece con la democracia de masas y la extensión del sufragio universal, bajo la premisa de “... dar espacio a todas las necesidades e intereses de la sociedad y garantizar la igualdad del voto al otorgar a todos los electores el mismo peso prescindiendo de la preferencia expresada determinando una cuota o cociente respecto del total de los votos; es decir, los puestos se obtienen de acuerdo con los cocientes obtenidos de voto.”(Secretaría de Gobernación, 2022)

En este sistema la proporcionalidad se desarrolla en función de dos formas básicas: 1) voto individual, por medio de la cual los electores votan por su representante favorito

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

y también elige a su segunda o tercera opción; y 2) a través de listas, las cuales pueden ser rígidas (son definidas por los partidos), semi libres (donde el elector sugiere modificaciones al orden de preferencia previamente designada) o libres (donde el elector puede hacer su propia lista de nombres) (Secretaría de Gobernación, 2022).

Para la integración del Congreso del Estado de Guanajuato la ciudadanía no vota directamente por una persona candidata, sino por un grupo de personas postuladas por un partido político; el mismo voto que se emite para las candidaturas de mayoría relativa suma, según el partido al que pertenece la o el candidato votado, a una lista de candidaturas indirectas, quienes podrán obtener diputaciones en proporción con su votación.

El sistema de representación ofrece ventajas y desventajas (De la Fuente Alonso, 2020) (Valdez, 2016), las más destacadas son:

Ventajas

- Aumenta el número de votos útiles.
- Brinda mayor proporcionalidad entre votos y escaños.
- Representa a un mayor número de votantes entre distritos.

La principal fortaleza de este sistema se encuentra en propiciar la proporcionalidad entre votos y puestos de elección, evitando la sobre y la subrepresentación.

- Genera una representación más equilibrada entre votos y escaños.

Desventajas

- Mayor complicación en el cómputo para la asignación de puestos de elección.
- No propicia la vinculación entre electorado y funcionariado.
- No fomenta la responsabilidad individual de las personas electas.
- Excluye la posibilidad de participación de candidaturas independientes.

De lo anterior podemos desprender que la principal fortaleza de este sistema se encuentra en propiciar la proporcionalidad entre votos y puestos de elección, evitando la sobre y la subrepresentación.

B. Mayoría relativa

El sistema de mayoría es el más antiguo que se conoce, además de ser el más sencillo; tiene como

premisa básica que la voluntad de la mayoría del electorado elige a la persona que ocupará el puesto en disputa.

Para lo anterior, el estado de Guanajuato se divide en veintidós distritos, en cada uno de ellos se elegirá a una persona que se integrará al congreso local, siendo aquella que obtenga el mayor número de votos en el distrito en cuestión, cabe señalar que el cómputo será realizado por el Consejo Distrital del IEEG (Congreso del Estado de Guanajuato, 2014).

Con respecto al sistema de mayoría, tradicionalmente se pueden señalar las ventajas y desventajas (Valdez, 2016) (De la Fuente Alonso, 2020) siguientes:

Ventajas

- Simplicidad de los cálculos.
- Claridad en la elección.
- Propicia el vínculo entre la persona votante y su representante.
- Se distingue entre personas y partidos.
- Brinda mayor representatividad.
- Genera más compromiso del

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

funcionariado electo al ser fácilmente identificable.

- Garantiza representación geográfica.
- Posibilita candidaturas independientes.

Desventajas

- Requiere mayor supervisión de las demarcaciones geográficas.
- Divide comunidades homogéneas.
- Posibilita la sobre y sub representación.
- Propicia un número mayor de votos inútiles.

Como puede apreciarse la ventaja del sistema de mayoría se encuentra en el vínculo entre el electorado y el funcionariado público, así como la creación de gobiernos fuertes al ser elegidos por la mayoría, su principal desventaja es la tendencia natural a la desproporción, en detrimento de los partidos pequeños.

Para efectos de la adecuada representación de la población migrante en el estado, el sistema que se integra de manera más armónica a lo ya establecido es el de representación proporcional debido a que no resulta necesaria una nueva distritación, no es indispensable incrementar el número de diputaciones de mayoría relativa lo que implica menores recursos económicos y humanos.

“Las Acciones Afirmativas también denominada discriminación inversa, implica la utilización de protección especial sobre determinados sectores sociales históricamente discriminados...”

V.2 Vía de implementación

Además, es más proporcional porque refleja claramente el número de votos y escaños, no requiere asignación de recursos para gastos de campaña; y la ventaja no obtenida del sistema de mayoría respecto al vínculo entre electorado y persona elegida, es subsanable al ser diferenciado del resto de las diputaciones mediante el reconocimiento de sus funciones como diputado migrante, esta asignación específica compromete a la persona titular de la diputación migrante con ese sector poblacional.

Una vez definida como opción más viable la incorporación a través del sistema de representación proporcional, se debe establecer la vía de su implementación, ya sea mediante una acción afirmativa emitida por una autoridad administrativa o con la reforma a la normativa electoral local por el poder legislativo.

A. Acción afirmativa emitida por autoridad administrativa

También llamada discriminación positiva, de acuerdo con el artículo 15 *Séptimus* de la Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación son “medidas especiales, específicas y de carácter temporal, a favor de personas o grupos en situación de discriminación, que se establecen con el objetivo de corregir situaciones patentes de desigualdad en el disfrute o ejercicio de derechos y libertades” (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2003).

El desarrollo doctrinario de las acciones afirmativas ha sido muy abundante, para efectos de este texto consideraremos el concepto que señala:

“Las Acciones Afirmativas también denominada discriminación inversa, implica la utilización de protección es-

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

pecial sobre determinados sectores sociales históricamente discriminados, en miras a procurar una solución transitoria que permita garantizar la igualdad de oportunidades” (Sagüés, 2004, pág. 212).

Entonces, las acciones afirmativas presentan como característica principal su transitoriedad, es decir son de carácter temporal mientras subsiste la causa de discriminación; su implementación ha sido recurrente para solventar situaciones de desigualdad de forma rápida y menos compleja que la creación de una norma.

En cuanto a medidas afirmativas en favor de la comunidad migrante, en nuestra entidad destaca la sentencia TEEG-JPDC-211/2021 del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato que determinó:

Vincular al Instituto, para que, dentro del ámbito de su competencia [...] determine si procede o no la emisión de una medida afirmativa en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones con dicha calidad en el Congreso del Estado para el próximo proceso electoral [...] (Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales, 2022).

En atención a esta sentencia el IEEG, emitió el acuerdo CGIEEG/015/2022 en que se dispuso la siguiente acción afirmativa a favor de las personas migrantes:

Elección de diputaciones locales por el principio de representación proporcional: Los partidos políticos y coaliciones deberán postular cuando menos una fórmula de candidatas o candidatos propietario y suplente, integrada por personas guanajuatenses migrantes residentes en el extranjero, dentro de los primeros cuatro lugares de la lista, para el siguiente proceso electoral local (Acuerdo CGIEEG/015/2022, 2022).

Con ello se da lugar a la diputación migrante para el Estado mediante una acción afirmativa dictada por un órgano administrativo, incorporándola al

sistema electoral con las características siguientes:

- a)** La figura de la diputación migrante se inserta dentro del sistema de representación proporcional.
- b)** Solo los partidos políticos y coaliciones pueden postular personas migrantes.
- c)** Posibilita la postulación de más de una persona migrante por partido o coalición.
- d)** La postulación, deberá ser integrada dentro de los primeros cuatro lugares de la lista de representación proporcional.

Actualmente la XLV Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato se integra por 14 diputaciones de representación proporcional repartidas de la siguiente manera:

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

Partido político	Numero de diputaciones por el principio de representación proporcional
Morena	7
Partido Verde Ecologista de México	2
Partido Revolucionario Institucional	4
Movimiento Ciudadano	1

Si en la elección del año 2021 se hubiera aplicado la acción afirmativa descrita, suponiendo que los partidos políticos que obtuvieron diputaciones por representación proporcional hubieran incorporado a una sola persona en el cuarto lugar de su lista como aspirante en el congreso, habría al menos dos diputaciones migrantes, una de MORENA y otra del PRI.

En función de este ejercicio se aprecia que, si bien en este caso se habrían podido incorporar dos diputaciones migrantes al congreso, en un escenario en el cual ningún partido lograra colocar cuatro diputaciones de representación proporcional, no se habría materializado la pretensión, o bien si

Para mayor garantía de la representatividad de la población migrante será necesario colocar su diputación en una mejor posición en el orden de prelación de la lista.

sólo un partido hubiera alcanzado a colocar a sus cuatro representantes existiría un solo diputado migrante.

Para mayor garantía de la representatividad de la población migrante será necesario colocar su diputación en una mejor posición en el orden de prelación de la lista.

Por otra parte, una de las desventajas de la acción afirmativa emitida por una autoridad administrativa es que, por su naturaleza no se encuentra integrada al cuerpo normativo del estado, y dado que su alcance esta más delimitado por las atribuciones del órgano emisor, es de preverse mayor posibilidad de recursos legales en su contra, como es el caso del acuerdo citado, el cual lleva algunas impugnaciones ante autoridades jurisdiccionales por diversas causas.

B. Reforma legislativa

En cuanto a la reforma legislativa, empezaremos por definirla, de

acuerdo con el Diccionario panhispánico del español jurídico, como una “modificación o cambio de las normas jurídicas que pueden afectar al cuerpo jurídico existente la regulación de una determinada situación jurídica” (Real Academia Española, 2022).

La reforma legislativa se refiere al procedimiento efectuado dentro del poder legislativo a través del cual se modifica un cuerpo normativo para efectos de mejorarlo, enmendarlo, actualizarlo o innovarlo (Sistema de Información Legislativa, 2022)

De optarse por la reforma legislativa, nos encontramos con las ventajas de: a) La reforma suele ser duradera y; b) Ofrece mayor aceptación política y social en comparación a otros instrumentos como la acción afirmativa emitida por un órgano administrativo. En cuanto a las desventajas, tenemos: a) Debido a su propia naturaleza el proceso puede ser lento y; b) Requiere el consenso de las fuerzas políticas para su realización.

En la entidad ya hubo al menos un intento de introducir la figura de la diputación migrante al marco normativo electoral, en particular se conoce la iniciativa del grupo parlamentario de Morena para la reforma al artículo 42 y adición de un artículo 43 bis a la Constitución Política del Estado de Guanajuato, que pretende incrementar el número de diputados que conforman al congreso de 36 a 37, a través del sistema de mayoría relativa la diputación adicional tendrá la calidad de representante migrante, con las características siguientes:

- a)** La diputación migrante será electa en exclusiva por el voto de los ciudadanos guanajuatenses en el exterior.
- b)** Para que sea válida la elección, se deberá contar con un mínimo de participación igual al del distrito con menor participación.
- c)** Posibilita tanto a los partidos políticos como a las candidaturas independientes para postular una diputación migrante.
- d)** Establece como requisitos de elegibilidad, ser guanajuatense por nacimiento y contar con residencia binacional.

Son múltiples las opciones para implementar esta figura, a continuación, analizaremos algunos casos nacionales en los que se ha llevado a cabo.

Actualmente en las legislaciones estatales de Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Zacatecas y Ciudad de México se encuentra contemplada la figura de la diputación migrante.

VI. EXPERIENCIAS EN OTROS ESTADOS

Actualmente en las legislaciones estatales de Durango, Guerrero, Nayarit, Oaxaca, Zacatecas y Ciudad de México se encuentra contemplada la figura de la diputación migrante; mientras que en el estado de Chiapas fue eliminada por fraude electoral del año 2015; en seguida se reseña la experiencia de estas entidades.

A. Caso Durango

El artículo 69 de la constitución estatal establece que para contender a una diputación no se requerirá residencia efectiva dentro del territorio del estado, en los términos siguientes:

“Las y los duranguenses que tengan la calidad de migrantes, no requerirán de la residencia efectiva dentro del territorio del Estado

prevista en esta fracción. La ley establecerá los requisitos para ser considerado duranguense migrante.” (H. Congreso del Estado de Durango, 2022)

Lo anterior se traduce en que la ciudadanía duranguense radicada en el exterior puede aspirar a una diputación de mayoría mientras cuenten con domicilio simultáneo en Durango y en el extranjero, acreditado con matrícula consular siempre y cuando no posean otra nacionalidad.

Esto no garantiza que llegue una persona con las características descritas, ni que dentro de su línea política se encuentre velar por esté sector de la población.

B. Caso Guerrero

En el estado de Guerrero, según lo dispone el artículo 45 de su constitución, su congreso se integra por 28 diputados de mayoría relativa y 18 diputados de representación proporcional, de estos últimos, uno de ellos tendrá el

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

carácter de diputado migrante (Congreso del Estado de Guerrero, 1919).

En términos de su ley de instituciones y procedimientos electorales, la diputación migrante corresponderá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones de representación proporcional, salvo que se asigne el mismo número de diputados de representación proporcional a dos o más partidos políticos, en este caso la asignación se hará al partido que obtenga el menor número de votos de los que resultan empatados.

C. Caso Nayarit

En términos del artículo 27 de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Nayarit (Congreso del Estado de Nayarit XXXIII Legislatura, 1918) y artículo 21 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit (Congreso del Estado de Nayarit XXXIII Legislatura, 2010), los partidos políticos postularán entre sus candidatos de la lista de representación proporcional a una fórmula de personas migrantes que deberán estar incorporadas en los primeros seis lugares de la lista.

En el estado de Zacatecas la figura de la diputación migrante se encuentra regulada en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas.

D. Caso Oaxaca

La Constitución del estado en su artículo 33 dispone que el congreso se integra por 25 diputados de mayoría relativa y 17 de representación proporcional, de estos últimos, una diputación tendrá la representación migrante.

Cada partido deberá integrar en el primer 30% de su lista una candidatura migrante, siendo requisito que acredite su calidad mediante credencial para votar emitida en el extranjero.

E. Caso Zacatecas

En el estado de Zacatecas la figura de la diputación migrante se encuentra regulada en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas, que la define como:

[...] la persona que cumpliendo lo dispuesto por la Constitución Federal, y su Ley Re-

glamentaria en materia de nacionalidad y ciudadanía, pretende ocupar un cargo de elección popular, poseyendo ciudadanía zacatecana y residencia binacional de conformidad con lo previsto en la Constitución Local (Congreso del Estado de Zacatecas, 2020).

En términos del artículo 17 de la ley electoral, el congreso estatal se integra por 30 diputaciones, de ellas 18 serán de mayoría relativa, electos en distritos uninominales y 12 de representación proporcional electos en una sola circunscripción electoral, de estos últimos, dos deberán tener al momento de la elección, la calidad de migrantes o binacionales (Congreso del Estado de Zacatecas, 2020).

Dentro de las listas de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional que registre cada partido político deberán integrarse dos fórmulas con carácter de migrante o binacional, de distinto género, en el penúltimo y último lugar de su lista plurinomial; la asignación será en el orden de prelación que tuviesen los can-

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

didatos en la lista, con excepción de los dos que tengan la calidad de migrantes o binacionales.

La asignación de diputaciones con carácter migrante corresponderá a los dos partidos políticos con el mayor porcentaje de votación estatal emitida, respectivamente, y serán otorgadas conforme al género de la última fórmula de asignación. En caso de que un partido político obtenga por el principio de mayoría relativa el triunfo en los 18 distritos electorales uninominales, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se asignarán a la primera y segunda minorías.

De la normativa electoral del estado, podemos advertir que de las 30 diputaciones que integran el congreso, necesariamente 2 de ellas tienen el carácter de migrante o binacional; lo que garantiza que el congreso siempre se integre con dos diputados de residencia binacional.

F. Caso Chiapas

En el estado de Chiapas hasta el 2017 se contemplaba la figura de la diputación migrante, sin embargo, derivado de la elección de 2015 que fue señalada como fraudulenta, a través de reformas legales se eliminó la figura, las irregularidades de dicha elección se refieren como:

votó por ellos” (García Aguilar & Solís Cruz, 2021).

El hecho más reprobable y visible fue el fraude cometido en el padrón electoral en el extranjero, que se intentó tornar como un hecho intrascendente; no obstante, la nueva figura electoral utilizó las bases de datos del INE para dar de baja a 10,808 ciudadanos chiapanecos, que de pronto aparecieron como residentes en el extranjero y eran incorporados a la lista nominal a fin de ejercer su derecho de voto para elegir al diputado migrante. En síntesis, en Chiapas dejaron de votar más de diez mil ciudadanos. La plataforma electrónica que daba veracidad a la elección tuvo un costo de 12 millones, pagados a una empresa que fue también responsable del proceso electoral de 2012. El presidente del INE reconocerá muchos meses después que este suceso fue un “fraude”: “no sólo alguien les impidió votar, sino que alguien más

Estos hechos dieron lugar a la reforma que eliminó esta figura, previo a ello, el artículo 19 de su Constitución establecía que en la integración del congreso y para la representación de los chiapanecos migrantes en el extranjero, se elegiría a un diputado, en una circunscripción plurinominal especial, siendo este el llamado diputado migrante (Congreso del estado de Chiapas, 2014).

G. Caso Ciudad de México

En la Ciudad de México se estableció la figura de la diputación migrante en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales quedando regulado en los artículos 4, apartado B, fracción III; 6, fracción I; 13 y 76, en donde se contemplaba la figura de la diputación migrante.

Sin embargo, por reforma de noviembre de 2019 el poder legislativo local aprobó la eliminación

de esta figura tanto en la Constitución como en el código electoral, bajo argumentos de costos y la efectiva representación de este grupo poblacional.

No obstante, a través de una sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en agosto del año 2020 en el expediente SUP-REC-88/2020, y fundamentado en el principio de progresividad y no retroceso de los derechos, se ordenó la reintegración de la figura al sistema electoral de la ciudad, en los términos siguientes:

- i) Se inaplica, para el proceso electoral 2020-2021, el decreto legislativo que derogó la figura de diputación migrante, por considerarlo inconstitucional;
- ii) Se dispone la reviviscencia de los artículos 4, apartado B, fracción III; 6, fracción I, 13, 76 y Vigésimo Quinto Transitorio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México únicamente para el proceso electoral 2020-2021, y
- iii) Se ordena al OPLE de la Ciudad de México a continuar con los trabajos que estime pertinentes, necesarios y suficientes a fin de implementar esta figura, en los términos de las normas que en virtud

En todo estado con pretensiones democráticas, se garantiza la participación de todos sus integrantes, entre ellos la de las personas migrantes.

de la presente ejecutoria cobran reviviscencia. (Recurso de Reconsideración, 2020)

De acuerdo con lo anterior, la figura de la diputación migrante aun y cuando fue eliminada del cuerpo legislativo, fue reintegrada para el proceso electoral 2020-2021 y bajo el argumento de progresividad establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta deberá reintegrarse por el congreso local a sus cuerpos normativos.

De las experiencias de las entidades podemos concluir que la figura se ha incorporado a través del sistema de representación proporcional a excepción de Durango en donde también se puede obtener por vía de mayoría, se pugna por que su asignación corresponda a los primeros lugares de las listas, en algunos estados se garantiza que el congreso estatal se integre con por lo menos una diputación migrante, mien-

tras que en otros existe posibilidad de que no se logre el objetivo debido a su configuración.

Es importante destacar que el principio de progresividad de los derechos humanos no permitirá un retroceso de los derechos conquistados, sea cual fuere la vía de obtención.

VII. CONCLUSIONES

En todo estado con pretensiones democráticas, se garantiza la participación de todos sus integrantes, entre ellos la de las personas migrantes, los derechos político-electorales de este sector se encuentran contemplados tanto en el marco normativo nacional como en el internacional, lo que vincula a los órganos legislativos a la armonización de sus legislaciones estatales con el marco de protección más amplio.

En México, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos se han incrementado las políticas públicas, acciones

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

**Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato**

afirmativas y la creación de nuevas figuras de representación, contribuyendo a la garantía del ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía en aras de un gobierno más representativo, eficiente y comprometido con las necesidades sociales de todas las personas, incluidos los connacionales residentes en el extranjero

Deben tomarse en consideración las características sociodemográficas de la población migrante, conocer su movilidad permite establecer mecanismos adecuados y efectivos de representación, en el caso del Estado de Guanajuato como una de las entidades con mayor generación de población migrante en el país, es imperativo establecer figuras de representación, principalmente porque el 83.9% de las personas migrantes se encuentran en un rango de edad en la que pueden ejercer estos derechos.

Aunado a que contamos también con un alto porcentaje de retorno de connacionales lo que mantiene fuertes vínculos emocionales, económicos y sociales con su lugar de origen, además de ser un factor muy importante en la economía estatal, estas características dan sustento a la necesidad de enfocar un esfuerzo gubernamental para su protección y representación.

A pesar de ello es hasta el 2014 que el voto de las personas guanajuatenses que residen en el extranje-

De las experiencias analizadas de otros estados, una de las que más aporta es la de Zacatecas porque su sistema garantiza la incorporación de dos diputaciones al congreso.

ro fue incluido en la Constitución estatal y en la ley electoral local, por lo que se cuenta con pocos datos respecto a su participación política, pero independiente de ello facilitar su acceso a la toma de decisiones puede incentivar su participación, por lo anterior se considera que es viable y necesario que se establezca una figura de representación de sus intereses en los órganos de poder político del estado.

Tema que ya se encuentra en la agenda gubernamental pues la entidad cuenta con una acción afirmativa emitida por la autoridad electoral administrativa, y al menos una propuesta de reforma legislativa.

Dentro de la gama de posibilidades de incorporación de la figura de la diputación migrante en el estado, fueron analizados los sistemas de mayoría relativa y representación proporcional, encontrando que el que mejor se armoniza con el esquema vigente es el de representación

proporcional en virtud de que no hace necesaria una nueva distritación, ni incrementa el número de diputaciones y con ello los costos humanos y materiales correspondientes.

Además, no requiere asignación de recursos para gastos de campaña; y la ventaja que brindaría el sistema de mayoría respecto al vínculo entre electorado y persona elegida, es subsanable al ser diferenciado del resto de las diputaciones mediante el reconocimiento de sus funciones como diputación migrante.

Por otra parte, la vía que resulta óptima para su implementación es la de la reforma legal porque suele ser más duradera, ofrece mayor aceptación política y social, se encuentra integrada al cuerpo normativo del estado, y da lugar a menor posibilidad de impugnación que la acción afirmativa.

Ahora bien, de las experiencias analizadas de otros estados, una de las que más aporta es la de Zacatecas porque su sistema garantiza la incorporación de dos diputaciones al congreso, sin embargo, esta

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

fórmula puede mejorarse si cada partido político designa dentro de los primeros dos lugares de su lista una candidatura migrante.

Esto daría la posibilidad de contar con mas de dos diputaciones de estas características, como se ejemplifica con el actual escenario de conformación del Congreso del Estado de Guanajuato.

Partido político	Numero de diputaciones por el principio de representación proporcional
Morena	7
Partido Verde Ecologista de México	2
Partido Revolucionario Institucional	4
Movimiento Ciudadano	1

En este supuesto, habrían resultado al menos 3 diputaciones migrantes, de Morena, Partido Verde y Partido Revolucionario Institucional, incluso pudieran ser más si algún partido postulara más de una candidatura o bien la posición en el primer lugar.

Impulsar nuevas formas de participación contribuirá al fortalecimiento de la democracia y la disminución de las brechas de desigualdad en beneficio de los grupos históricamente vulnerados.

Entonces para garantizar que se materialice la representatividad de la población migrante será necesario que las candidaturas sean colocadas al menos en los dos primeros lugares de las listas.

Impulsar nuevas formas de participación contribuirá al fortalecimiento de la democracia y la disminución de las brechas de desigualdad en beneficio de los grupos históricamente vulnerados, como el de las personas connacionales residentes en el extranjero, de ahí la relevancia de la implementación de la diputación migrante.

FUENTES

> **Asamblea de la Naciones Unidas. (1966).** Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Nueva York.

> **Asamblea General de la ONU. (1990).** Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Nueva York, Estados Unidos de Norte America: ONU.

> **Asamblea General de las Naciones Unidas. (1990).** E. Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Nueva York.

> **Asamblea General de Naciones Unidas. (1965).** Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial. Nueva York.

> **BANXICO. (2021).** Sistema de información económica. México: Banco de México.

> **Beltrán Miranda, Y. (2018).** El voto de los mexicanos en el extranjero y la figura del diputado migrante en la Ciudad de México. En M. L. Mercado Ramírez, La Ciudad de México y su esquema electoral (pág. 225). México: Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

> **CEPAL Naciones Unidas. (2006).** Reunión de expertos sobre insumos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

> **Congreso del Estado de Guerrero. (1919).** Constitución para el Estado Libre y Soberano de Guerrero. Congreso del Estado de Guerrero. Obtenido de <https://congresogro.gob.mx/62/legislacion/>

> **Congreso Constituyente. (1917).** Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. México.

> **Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (11 de junio de 2003).** Ley federal para prevenir y eliminar la discriminación. México.

> **Congreso del estado de Chiapas. (2014).** diputados.gob. Recuperado el 7 de Septiembre de 2022, de Camara de Diputados LXV: https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/sapi-iss-01-16/Voces_Const_Locales2015/CHIA-PAS%202015.pdf

> **Congreso del Estado de Guanajuato. (1917).** Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Guanajuato: Congreso.

> **Congreso del Estado de Guanajuato. (1917).** Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Guanajuato.

> **Congreso del Estado de Guanajuato. (2014).** Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Guanajuato: Congreso del Estado de Guanajuato.

> **Congreso del Estado de Guanajuato. (2014).** Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. Guanajuato.

> **Congreso del Estado de Guerrero. (noviembre de 1917).** Congreso del Estado de Guerrero LXII Legislatura. (C. d. Guerrero, Editor) Recuperado el 7 de Septiembre de 2022, de congresogro: <https://congresogro.gob.mx/62/legislacion/>

> **Congreso del Estado de Nayarit XXXIII Legislatura. (1918).** Constitución para el estado libre

y soberano de Nayarit. Tepic. Recuperado el 07 de Septiembre de 2022, de <https://congresonayarit.gob.mx/legislacion-estatal/>

> **Congreso del Estado de Nayarit XXXIII Legislatura. (2010).** Ley Electoral del Estado de Nayarit. Tepic. Recuperado el 07 de septiembre de 2022, de <https://congresonayarit.gob.mx/legislacion-estatal/>

> **Congreso del Estado de Zacatecas. (2020).** Ley Electoral del Estado de Zacatecas. Zacatecas, Zacatecas.

> **De la Fuente Alonso, A. (2020).** Universidad Veracruzana, Repositorio Institucional. Recuperado el 07 de Septiembre de 2022, de <https://cdigital.uv.mx/bitstream/handle/1944/51473/FuenteAlonsoAlejandro.pdf?sequence=1>

> **García Aguilar, M. d., & Solís Cruz, J. (2021).** La elección presidencial de 2018 en Chiapas. Desafíos y horizontes posibles con la cuarta transformación. En M. d. García Aguilar, C. d. Gómez-Abarca, M. I. Martínez Espinosa, D. U.



Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

Méndez Gómez, J. Solís Cruz, P. Uc, & D. Villafuerte Solís, Vuelta de tuerca. Aproximaciones críticas sobre el proceso electoral 2017-2018 y primeros atisbos de la Cuarta Transformación en Chiapas y México (pág. 231). Tuxtla Gutierrez, Chiapas, México: Universidad de ciencias y artes de Chiapas, Centro de estudios superiores de México y Centroamérica, Observatorio de las democracias: Sur de México y Centroamérica.

> Instituto de los Mexicanos en el Exterior. (28 de Octubre de 2022). SRE-Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Obtenido de https://ime.gob.mx/historico/estadisticas/mundo/estadistica_poblacion_pruebas.html

> Instituto de Planeación Estadística y Geografía. (2020). Censo de Poblacion y Vivienda 2020. México: INEGI.

> Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. (2022). Estudio para determinar la viabilidad de medidas afirmativas en favor de la comunidad migrante de Guanajuato radicada en el extranjero, para contar con diputaciones migrantes en el Congreso del Estado de Guanajuato para el próximo proceso electoral. Guanajuato: Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

> Instituto Nacional Electoral. (06 de agosto de 2022). Voto de las y los mexicanos residentes en el extranjero. Ob-

tenido de <https://votoextranjero.mx/web/vmre/historico>

> **Jarquín Orozco, W. M. (2022).** Las acciones afirmativas como medidas de inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad en el proceso electoral 2020-2021. En A. Roiz Elizondo, Democracia en punto de inflexión. Reflexiones del proceso electoral 2020-2021 (págs. 119-142). Monterrey, Nuevo León, México: Comisión Estatal Electoral Nuevo León.

> **Monjaraz, A., & Bejarano, D. (2015).** Participación política transnacional de México. En A. Monjaraz, & D. Bejarano, Integración de México a las dinámicas globales y la potencialidad de la Alianza del Pacífico.

> **Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino. (2015).** Diccionario de Política. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

> **Opinión consultiva OC-18/03** (Corte Interamericana de Dere-

chos Humanos 17 de septiembre de 2003).

> **Organización de Estados Americanos. (1969).** Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José de Costa Rica.

> **Organización de las Naciones Unidas. (1993).** Declaración y Programa de Acción de Viena. Viena, Austria.

> **Ostergaard-Nielsen, E. (2003).** International Migration and Sending Countries: Perceptions, Policies and Transnational Relations. Londres: Palgrave Macmillan Ltda.

> **Pimienta Lastra, R., & Bobadilla Nuñez, V. (2011).** El voto en el extranjero del migrante internacional y sus repercusiones en los procesos electorales del país. *Veredas*(23), 159-183.

> **Recurso de Reconsideración, SUP-REC-88/2020 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 14 de agosto de 2020).** Recuperado el 2022 de Septiembre de 07, de <https://www.te.gob.mx/buscador/>



Daniel Ricardo
Martínez Domínguez

Isis Nevai
Albarrán García

Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato

> **Rodríguez, L. (2006).** Sesión inaugural. En C. N. Unidas, & J. Rodríguez Vignoli (Ed.), Reunión de expertos sobre insu-
mos sociodemográficos para la gestión y el desarrollo local.
Santiago de Chile: Naciones Unidas.

> **Sagüés, M. S. (2004).** Las acciones afirmativas en los
recientes pronunciamientos de la Suprema Corte de Jus-
ticia de Estados Unidos. Implicancias del dato sociológico
en el análisis jurisprudencial. Revista Iberoamericana de
Derecho Procesal Constitucional(2), 211-229.

> **Sartori, G. (2005).** En defensa de la representación
política. En Carbonell, Democracia y representación: un
debate contemporáneo (págs. 21-34). México: Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación.

> **Secretaría de Gobernación. (20 de Julio de 2022).** Siste-
ma de información legislaiva. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=224>

> **Sistema de Información Legislativa. (4 de septiembre de 2022).** SIL. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=206>

> **Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017).** Diccionario Electoral. San José de Costa Rica: Lito-
grafía Versalles S.A.

> **Valdez, L. (2016).** Sistemas Electorales y de Partidos. Ciudad de México, México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 08 de Septiembre de 2022, de <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-CuadernosdeDivulgacion/docs/07.pdf>

> **Vono de Vilhena, D. (2006).** Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL Naciones Unidas.



**Daniel Ricardo
Martínez Domínguez**

**Isis Nevai
Albarrán García**

**Viabilidad
sociodemográfica
y jurídica para la
diputación migrante
en Guanajuato**

ATRIUM

REVISTA
ELECTRÓNICA
DE DERECHO
ELECTORAL



86

Las mujeres no cuentan. La exclusión del voto femenino en el congreso constituyente de 1917

Women do not count. The exclusion of the female vot in the constituent congress of 1917

Andrea Samaniego Sánchez¹⁹
Eduardo Torres Alonso²⁰

Sumario:

- I. Consideraciones Iniciales.
- II. Libertad, Igualdad, Fraternidad.
Las proclamas ilustradas en clave feminista.
Una lucha por el reconocimiento.
- III. La discusión nacional en torno a los derechos políticos de las mujeres.
Siglo XIX y el Constitucionalismo de 1917.
- IV. Consideraciones Finales.

¹⁹ Doctora con mención honorífica en Ciencias Políticas y Sociales (orientación en Ciencia Política) por la UNAM. Candidata a Investigadora Nacional (SNI-CONACYT). Profesora Asociada "C" de Tiempo Completo de la FCPyS, UNAM. andrea.samaniego@politicas.unam.mx

²⁰ Maestro con mención honorífica en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Profesor de asignatura de la FCPyS, UNAM. etorres.alonso@politicas.unam.mx

Palabras clave:

- Mujeres
- Feminismo liberal
- Reconocimiento
- Derechos políticos

Keywords:

- *Women*
- *Liberal feminism*
- *Recognition*
- *Political rights*

Resumen

El texto problematiza desde un enfoque feminista liberal la lucha de las mujeres en México para que se les reconocieran los derechos políticos en la Constitución de 1917 así como los argumentos esgrimidos por los actores políticos en ese momento para que no se asentara en la Carta Magna mexicana la posibilidad de la mujer para votar y ser votadas.



Andrea
Samaniego Sánchez

Eduardo
Torres Alonso

Las mujeres no cuentan.
La exclusión
del voto femenino
en el congreso
constituyente de 1917

I. CONSIDERACIONES INICIALES

El camino para la incorporación de las mujeres a todos los espacios públicos no ha sido fácil: se argumentaba, sin razón alguna, que el ámbito donde se debían desenvolver era el privado, y, por lo tanto, no había necesidad de modificar las leyes para incluirlas en el espacio público.

Desde las luchas feministas antes y durante la Revolución Francesa, así como aquellas de corte liberal, se buscó el reconocimiento pleno de sus derechos, incluido el político de votar y ser votadas.

En el contexto nacional, la situación no fue diferente, la Constitución de 1917 fue un gran parteaguas para la incorporación de una política progresista a nivel mundial colocando derechos sociales y reconociendo a la sociedad en su conjunto, pero, a saber, de los forjadores de este entramado legal, las mujeres no podían considerarse en un plano de igualdad al de sus pares varones.

Este documento analizará el debate que se forjó en el siglo XIX y XX, desde el feminismo, y después, revisará los pasos llevados a cabo por las mujeres en el

La discusión sobre el papel de la mujer no es algo reciente, de acuerdo con Amelia Valárcel, esta discusión tiene tres siglos de antigüedad.

ámbito nacional para el reconocimiento de sus derechos político-electorales.

Para tales efectos, el documento se divide en tres, el primero “Libertad, igualdad y fraternidad. Las proclamas ilustradas en clave feminista. Una lucha por el reconocimiento” analiza desde una perspectiva histórica la construcción estereotipada que segrega a las mujeres al ámbito doméstico y que le impide su realización como ciudadanas al mismo plano que los hombres en el espacio público; el segundo, “La discusión nacional en torno a los derechos políticos de las mujeres. Siglo XIX y el constitucionalismo de 1917” revisa los debates y movilizaciones de mujeres en el ámbito nacional, concluye ese apartado con la discusión del constituyente del 17 sobre la cuestión femenina y sus consecuencias para la política nacional. Por último, el de “Consi-

deraciones Finales” concluye con las líneas más relevantes desarrolladas a lo largo del texto, así como la reflexión que conlleva el que las mujeres no fueran reconocidas dentro de la Constitución de 1917, a pesar de ser una Carta Magna avanzada para su época.

II. LIBERTAD, IGUALDAD, FRATERNIDAD. LAS PROCLAMAS ILUSTRADAS EN CLAVE FEMINISTA. UNA LUCHA POR EL RECONOCIMIENTO

La discusión sobre el papel de la mujer no es algo reciente, de acuerdo con Amelia Valárcel, esta discusión tiene tres siglos de antigüedad, desde los inicios de los debates ilustrados, en donde se inician las reflexiones sobre los derechos de las

Andrea
Samaniego Sánchez

Eduardo
Torres Alonso

Las mujeres no cuentan.
La exclusión
del voto femenino
en el congreso
constituyente de 1917

personas, sin embargo, en este caso, se hace referencia a un grupo del colectivo humano, a las mujeres en lo particular, a decir de ella: “admitida la igualdad entre todos los seres humanos en su procreo de aquello que se consideren bienes, ¿qué razón hay para que la mitad de los seres humanos, el colectivo completo de las mujeres, no tengan los mismos derechos reconocidos a tales bienes que tiene el colectivo completo humano?” (Valcárcel, 2020, p. 95).

Como ejemplos de estas discusiones, de acuerdo con Ana de Miguel, el recorrido del pensamiento feminista y por reivindicación de los derechos puede dividirse en tres grandes bloques: el feminismo premoderno, donde se plantean las polémicas sobre la situación de la mujer y que llegan hasta antes de la Revolución Francesa; el feminismo moderno enmarcado en la Revolución Francesa y las reivindicaciones del siguiente siglo y el feminismo contemporáneo en el que se analizan las últimas tendencias inscritas en nuevos debates y las nociones de interseccionalidad, por ejemplo (Ana de Miguel, 1995: 217-218).

Así, el recorrido histórico encuentra en los trabajos de Marie de Gournay que escribió en 1622 el texto titulado *Tratado de Igualdad de los hombres y las mujeres* y en 1626 el *Agrawio de las Damas* sólo por mencionar algunos en donde expone esta situación. Más adelante, François Poullain de La

El reclamo de Poulain de la Barre se sustenta en considerar que las condiciones de exclusión generan en las mujeres menor desenvolvimiento, no por capacidades, sino por falta de formación.

Barre expone en el documento *Sobre la igualdad de los sexos* que:

Por un lado, la aseveración sobre la inferioridad de las mujeres, fundada en un prejuicio y en una tradición popular es falsa. Por otra parte, encontraremos que ambos sexos son iguales, es decir, que las mujeres son tan dignas, tan perfectas y tan capaces como los hombres. Esto sólo puede establecerse refutando tanto al vulgo como a caso todos los sabios. Puesto que las creencias vulgares no tienen más sustento que la costumbre y las apariencias superfluas, la mejor manera de combatir el prejuicio consisten en comprender la manera en que las mujeres han sido sometidas y excluidas de las ciencias y de los cargos. Para poder reconocer que ellas poseen características que las hacen iguales a los hombres, hay que examinar las principales condiciones y situaciones de su vida. [...] Una

vez establecido el principio de igualdad con base en razones positivas, se explican los defectos que se atribuyen a las mujeres, y se demuestra que son imaginarios o de poca monta, que provienen únicamente de la educación que han recibido, y que marcan en ellas ventajas considerables. (Poulain de la Barre, s.f.:13-14)

En este sentido, el reclamo de Poulain de la Barre se sustenta en considerar que las condiciones de exclusión generan en las mujeres menor desenvolvimiento, no por capacidades, sino por falta de formación.

Este debate encuentra uno de sus puntos clímax durante la Revolución Francesa, en donde Olympe de Gouge que hace una revisión de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano y lo vuelve a redactar en clave femenina elaborando con ello la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana de 1791, pues a su parecer, el documento en cuestión había invisibilizado a las mujeres de las proclamas libertad, igualdad y

Andrea
Samaniego Sánchez

Eduardo
Torres Alonso

Las mujeres no cuentan.
La exclusión
del voto femenino
en el congreso
constituyente de 1917

fraternidad, dejándolas en un segundo plano de sumisión frente a los hombres.

Un año después, en 1792, Mary Wollstonecraft redacta el documento *Vindicación de los derechos de las mujeres* en donde dice:

Desde su infancia se les dice a las mujeres, y lo aprenden del ejemplo de sus madres, que un pequeño conocimiento de la debilidad humana, denominado justamente astucia, un genio suave, obediencia extrema y una atención escrupulosa a una especie de decoro pueril les obtendrá la protección del hombre; y si son hermosas, no se necesita nada más, al menos durante veinte años de sus vidas. [...] creo con firmeza que todos los escritores que han tratado el tema de la educación y los modales femeninos, desde Rousseau hasta el doctor Gregory, han contribuido a hacer a las mujeres más artificiales, caracteres débiles que de otro modo no habrían sido y, como consecuencia, miembros más inútiles de la sociedad. (Wollstonecraft, s.f.: 17-19)

Es decir, las proclamas femeninas se hicieron por su reconocimiento a apropiarse del espacio público, como seres políticos con capacidad de tomar decisiones, rompiendo con ello estereotipos sobre la división sexual del espacio, esto es, los lugares de desarrollo de los hombres, así como aquellos específicos para las mujeres.

Las proclamas femeninas se hicieron por su reconocimiento a apropiarse del espacio público, como seres políticos con capacidad de tomar decisiones, rompiendo con ello estereotipos sobre la división sexual del espacio.

La reivindicación de los derechos políticos de las mujeres, a saber de Amorós y De Miguel se convierte por una redefinición de los espacios, por un reconocimiento que las mujeres también pertenecen al espacio público y que ejercer el poder, no es una facultad constitutiva de los hombres.

Tabla 1. La configuración de los espacios público y privado

ESFERA PÚBLICA	ESFERA PRIVADA
Masculino	Femenino
Cultura	Naturaleza
Libertad	Necesidad
Universalidad-imparcialidad	Particularidad-deseo
Mente-producción de ideas	Cuerpo-producción de cuerpos
Razón-entendimiento	Pasión-sentimientos
Ética de la justicia	Ética del cuidado
Competitividad	Caridad-beneficencia
Hacer	Ser
Productividad-trabajo	Improductividad-sus labores
«Los iguales»: individuos-ciudadanos	«Las idénticas»: madres-esposas
Autonomía	Dependencia

(Fuente: Amorós y De Miguel, 2014: 77)



Andrea
Samaniego Sánchez

Eduardo
Torres Alonso

Las mujeres no cuentan.
La exclusión
del voto femenino
en el congreso
constituyente de 1917

Esta división cultural, se ha convertido, como han explicado distintas feministas a lo largo de tres siglos, en procesos de opresión, de negación de derechos y de limitación en las acciones y espacios, así, por ejemplo, a pesar de que el feminismo pone de relevancia las injusticias establecidas para la mitad de la población del planeta, no tienen el eco esperado. Estas demandas, tan generales y universales, mostraron que estaban escritas sólo para hombres, tal como lo expresa Carol Pateman:

Convencionalmente se presenta a la teoría del contrato social como una historia de libertad. Una interpretación del contrato originario dice que los habitantes del estado de naturaleza cambian las inseguridades de la libertad natural por una libertad civil, igual; que es protegida por el Estado. En la sociedad civil la libertad es universal; todos los adultos disfrutan de la misma situación civil y pueden ejercer su libertad, digamos, al replicar el contrato originario cuando, por ejemplo, hacen un contrato de empleo o un contrato matrimonial. [...] Estas familiares lecturas de las historias clásicas evitan mencionar que está en juego mucho más que la libertad. La dominación de los varones sobre las mujeres y el derecho de los varones a disfrutar de un igual acceso sexual a las mujeres es uno de los puntos en la firma del pacto original. El contrato sexual es una historia de

libertad, el contrato sexual es una historia de sujeción. (Pateman, 1995: 10)

Para Pateman existe una diferencia entre el ser hombre y el ser mujer en la vida social a lo que ella denominará *contrato sexual*, y que tiene como consecuencia que las reglas de ciudadanía se establezcan entre pares, hombres, que se reconocen como iguales. Esto implica que los derechos, entre los que se encuentran los políticos, sólo pueden ejercerlos aquellos iguales, con las mismas capacidades, es así como a pesar de que el discurso de la Revolución Francesa proclamaba la igualdad entre todos, ese “todos” sólo aludía a los varones.

En ese sentido se comprende que, parte de las movilizaciones realizadas después de la Revolución se hicieran como parte de un programa por el reconocimiento de los derechos y las libertades de las mujeres, pues, desde esa perspectiva, si tenían derecho a votar

y ser votadas, podrían incidir en otras leyes hacia las mujeres.²¹

Es por ello que, el siglo XIX, que se configura como un siglo de ampliación democrática en distintas partes del mundo, como una respuesta ante el absolutismo monárquico y las proclamas anarquistas y socialistas, tiene una movilización desde el feminismo sufragista.

El debate sufragista implicó una nueva consideración sobre la incorporación activa y plena de las mujeres en espacios públicos. Esto, por supuesto rompía con los cánones establecidos y planteaba la discusión en torno al papel que la mujer debía tener en el ámbito público.

En 1848 se dio la primera Convención Feminista para los Derechos de la Mujer, en Seneca Falls, Esta-

²¹ Para darnos una idea de esta perspectiva diferenciada y el papel de sumisión de las mujeres con respecto al hombre, basta considerar que las mujeres no tenían derecho a la herencia, abrir una cuenta bancaria, tener nacionalidad más allá de la de la figura paterna que velaba por ella, o tener la potestad de los hijos.

Andrea
Samaniego Sánchez

Eduardo
Torres Alonso

Las mujeres no cuentan.
La exclusión
del voto femenino
en el congreso
constituyente de 1917

dos Unidos, en donde mujeres como Elizabeth Cady Stanton y Lucretia Mott redactan el documento *Declaración de Sentimientos*, también conocida como *Declaración de Seneca Falls* que, posicionaba la idea de igualdad entre hombres y mujeres. Mención a parte recibe el documento por su posicionamiento contra la esclavitud dentro del pensamiento norteamericano. Es a partir de esta perspectiva que, desde la lógica ilustrada feminista, el sufragio era el camino para el reconocimiento de todos los otros derechos negados.

Durante esta etapa las mujeres sufragistas presionaron a las autoridades en distintas partes del planeta consiguiendo que se reconociera el derecho al voto. Así,

Hacia finales del siglo XIX, específicamente en 1893, Nueva Zelanda reconoció el derecho al voto a las mujeres, a partir de este hecho inició el proceso de reconocimiento de los derechos políticos de la población femenina en el mundo. Después de Nueva Zelanda, siguieron Finlandia, en 1906; Noruega, en 1912; Dinamarca e Islandia, ambos en 1915; Estados Unidos de América, en 1920; Suecia, en 1921, y Uruguay, en 1927. (Torres Alonso; Samaniego Sánchez, 2020: 36)

Lo cierto es que a partir de la discusión ilustrada y las proclamas revolucionarias fue que se incluyó en la agenda pública el debate e incorporación de la mujer en el espacio público.

Como puede constatarse el proceso por el que transitaron las mujeres a lo largo del globo fue uno de exclusión y prejuicio que se construye desde los cimientos de la sociedad, en donde se considera que la mujer es un ser inferior al hombre, en ese sentido no puede tener acceso a los mismos derechos que aquel. Así de acuerdo con Torres “el rechazo a reconocerles derechos políticos descansaba en una falsa idea de incapacidad de las mujeres para atender asuntos ajenos al mundo familiar, basada incluso en argumentos biologicistas que se remontan a la antigüedad clásica” (Torres Alonso, 2020: 104).

Si bien se dieron críticas desde autoras de diversa índole a la segregación femenina, lo cierto es que a partir de la discusión ilustrada y las proclamas revolucionarias fue que se incluyó en la agenda pública el debate e incorporación de la mujer en el espacio público como un lugar que también le pertenece y en donde ella puede ejercer sus libertades a la par que los hombres.

Esta discusión, desde la lógica liberar trajo como consecuencia que se reconocieran sus derechos políticos como la punta de lanza para generar mecanismos legales que le permitieran ejercer otros de diversa índole.

III. LA DISCUSIÓN NACIONAL EN TORNO A LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LAS MUJERES. SIGLO XIX Y EL CONSTITUCIONALISMO DE 1917

La mujer, al casarse, sacrifica realmente su libertad; no puede contratar, ni adquirir, ni heredar, sin consentimiento de su marido, y así en el matrimonio, el hombre

Andrea
Samaniego Sánchez

Eduardo
Torres Alonso

Las mujeres no cuentan.
La exclusión
del voto femenino
en el congreso
constituyente de 1917

es todo, la mujer es nada, la mujer es cosa.

Diputado Antonio Escudero,
Congreso Constituyente de 1857.

El debate internacional que posicionaba el tema del derecho al voto de las mujeres no fue ajeno al contexto nacional, desde la constitución de 1857 se posicionó al igual que en el resto del mundo, sobre el papel y el tipo de derechos que tendrían las mujeres en el marco de la democracia que se instituía.

Sin embargo, a partir del análisis de lo dicho en el Congreso Constituyente, mucho de lo que se vertió en materia del reconocimiento de los derechos de las mujeres, se posicionó por considerarlas como seres manipulables y carentes de capacidades para ejercer sus derechos en libertad.

En este sentido, una de las preocupaciones de dicho congreso era que, de otorgarles el derecho a votar y ser votadas, ellas se decantarían por las posturas conservadoras. A decir de González Lezama (2015) no podemos soslayar que, en el contexto histórico y político que se vivía esto representaba un riesgo para los intereses liberales que emanaban del pacto constitucional, en ese sentido, prevaleció la negativa del reconocimiento.

Las mujeres sí tenían un interés real de participar en la vida pública, muchas veces ese interés se veía mediado o impedido por consideraciones de otra índole.

A pesar de lo anterior, el trabajo de las mujeres por posicionar el tema en el espacio público se puede constatar en distintas publicaciones de la época, tal como *Las Hijas del Anáhuac*, *El Álbum de la Mujer*, *El correo de las señoras* y *Violetas del Anáhuac*, que a decir de Elvira Hernández Carballido permitió “construir sus realidades, a hacerse visibles en su sociedad, a argumentar sobre su propia condición femenina y a integrarse al periodismo.” (2015: 157).

Además, durante la Revolución Mexicana, las mujeres tuvieron un rol activo al unirse a las distintas facciones que se encontraban en la lucha, formaron clubes anti-reeleccionistas como “Las hijas de Cuauhtémoc”, “Sebastián Lerdo de Tejada”, “Amigas del Pueblo”, “Josefa Ortiz de Domínguez”. Además, el papel dentro de la figura de la Adelita fue reconocido; tuvieron mandos mili-

tares siendo distinguidas como coronelas y generalas, distinciones que rompían el canon sobre lo esperado.²²

Por ello, queda constatado que las mujeres sí tenían un interés real de participar en la vida pública, muchas veces ese interés se veía mediado o impedido por consideraciones de otra índole.

Así, las demandas por la incorporación de las mujeres a los espacios de decisión pronto se escucharon durante y después del movimiento

²² De acuerdo con Rocha “El despacho de jefatura militar más alto que ostentaron las mujeres en los ejércitos revolucionarios fue el de coronela; no obstante, en plena efervescencia revolucionaria los grados que les otorgaron distintos jefes de los grupos revolucionarios fueron desconocidos por la Secretaría de Guerra y Marina mediante la Circular núm. 78, emitida el 18 de marzo de 1916 que señala: “Se declaran nulos todos los nombramientos militares expedidos a favor de señoras y señoritas. Cualesquiera que hayan sido los servicios que éstas hayan prestado” (AHSDV, Exp. María Teresa Rodríguez). Al año siguiente, la Secretaría de Guerra y Marina dispuso la separación de las mujeres del ejército.” (Rocha Islas, 2013: 37).

Andrea
Samaniego Sánchez

Eduardo
Torres Alonso

Las mujeres no cuentan.
La exclusión
del voto femenino
en el congreso
constituyente de 1917

revolucionario de inicios del siglo XX mexicano que cuestionaban la idoneidad de otorgarles o no el voto; así, sufragistas y antisufragistas se posicionaron sobre la materia.

Entre los momentos más relevantes, se encontró el Primer Congreso Feminista, que fue auspiciado por el gobernador de Yucatán, Salvador Alvarado, para que asistieran los días 13 al 16 de enero de 1916. Ahí, se dieron cita:

Consuelo Zavala Castillo, Elvia Carrillo Puerto, Raquel Dzib Cicero, Candelaria Ruz Patrón, Rosa Torres González, Carmen Heredia Urcelay, Beatriz Peniche de Ponce, Dominga Castro Pastrana, Adriana Vadillo Rivas, Rosina Magaña, Amalia Gómez F. de Aguilar, Gregoria Montero de Alonzo, Adolfin V. de Ávila, Consuelo Andrade, María Brito F., Isolina Pérez C., Candelaria Villanueva, Piedad Carrillo Gil, Fidelia González, Lucrecia Vadillo Rivas, Matilde Acevedo de Paullada, Natalia Medina de Colozzi, Aurora Domínguez de Irigoyen, Carolina Falero de Sauri, Francisca Ávila Gutiérrez, Mercedes Gual de Castellanos, Martina Pereira, Rosario Rejón, Ana María Espinosa y Consuelo Ruz Morales, entre cientos de asistentes. (INEHRM-IIL, 1992: 54-55)

Este Congreso propuso cuatro temas en específico en donde se discutía sobre las implicaciones sociales que impe-

Al momento de redactar la Constitución de 1917 en lo que respecta a los artículos 34 y 35, sobre el derecho al voto, se prefirió una redacción neutral que dejaba dudas en tanto no se sabía si esto incluía o no a la mujer .

dían a las mujeres ejercerse como ciudadanas plenas, qué tipo de formación debían tener, qué tipo de funciones podían desempeñar en el ámbito público y la educación que debían recibir.

A pesar del impulso desde una lógica liberal, en tanto que Salvador Alvarado buscaba posicionarse como candidato presidencial con el apoyo del voto femenino, los resultados de dicho Congreso fueron, todo menos lo que él había planeado, pues:

Lo más decepcionante para Alvarado y la historia del feminismo en México, fue la oposición de las delegadas al tratar el cuarto punto a discusión del congreso: el ingreso de la mujer a la vida política del país. Alvarado asumía que la mujer yucateca estaría deseosa de participar y puesto que indudablemente tenía aspiraciones presidenciales deseaba contar con la fuerza del voto femenino. (Cortina, 1998: 177)

El Congreso tuvo oposición sobre el tema en cuestión, sin embargo, para la discusión de 1917 impulsaron su propia agenda y este tema llegó a Querétaro para su análisis.

Al momento de redactar la Constitución de 1917 en lo que respecta a los artículos 34 y 35, sobre el derecho al voto, se prefirió una redacción neutral que dejaba dudas en tanto no se sabía si esto incluía o no a la mujer pues se indicaba que cualquiera que cumpliera el requisito de ser mexicano podía ser votado en las elecciones.

El texto legal era muy general al señalar que “son ciudadanos de la República, todos los que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: i. Haber cumplido dieciocho años, siendo casados, o veintiuno si no lo son, y ii. Tener un modo honesto de vivir” y este artículo 34 es importante, porque de tomarlo tal cual está, le otorgaba facultades a las mujeres en el 35 que indicaba “Son prerrogativas del ciudadano: i. Votar en las elecciones populares; ii. Poder ser votado para todos

Andrea
Samaniego Sánchez

Eduardo
Torres Alonso

Las mujeres no cuentan.
La exclusión
del voto femenino
en el congreso
constituyente de 1917

los cargos [...]” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Al respecto, el legislador Félix Palavicini declaró en la sesión del Constituyente del viernes 26 de enero de 1917 “El dictamen dice que tienen voto todos los ciudadanos, está el nombre genérico; esta misma redacción tenía la adición que existe en la Constitución de 1857 y que se conserva hoy, y yo deseo que se aclare la comisión en qué condiciones quedan las mujeres y si no estamos en peligro que se organicen para votar y ser votadas” (Secretaría de Cultura/INEHRM, 2016: 473)

Las palabras de Palavicini son importantes y hay que recalcarlas: es un peligro que las mujeres se organicen y voten; si bien el argumento que él esgrimía y que compartía con antisufragistas como Inés Malváez es que, las mujeres al estar menos instruidas que los hombres serían más influenciables por parte del clero.

Es decir, la postura era anticlerical, sin embargo, entraña profundas raíces misóginas sobre la capacidad intelectual y de discernimiento de las mujeres, puesto que bajo ese mismo principio debió establecerse un voto restrictivo que segregara a los hombres de clases bajas que tampoco tuvieran instrucción y, por lo mismo, fueran influenciables por

la Iglesia Católica mexicana, pero no, esto no fue estipulado en la Carta Magna.

Inclusive Venustiano Carranza llegó a declarar en un discurso denominado *El porque de las reformas a la constitución de 1857* lo siguiente:

La revolución que capitanearon los caudillos que enarbolaron la bandera de Ayutla, tuvo por objeto acabar con la dictadura militar y con la opresión de las clases en que estaba concentrada la riqueza pública; y como aquella revolución fue hecha por las clases inferiores, por los ignorantes y los oprimidos, la Constitución de 1857, que fue su resultado, no pudo racionalmente dejar de conceder a todos, sin distinción, el derecho de sufragio, ya que habría sido una inconsecuencia negar al pueblo todas las ventajas de su triunfo. [...] La revolución que me ha cabido en suerte dirigir, ha tenido tam-

bién por objeto destruir la dictadura militar, desentrañando por completo sus raíces, y dar a la nación todas las condiciones de vida necesaria para su desarrollo; y como han sido las clases ignorantes las que más han sufrido, porque son ellas sobre las que han pesado con toda su rudeza el despotismo cruel y la explotación insaciable, sería, ya no diré una simple inconsecuencia, sino un engaño imperdonable, quitarles hoy lo que tenían anteriormente conquistado. [...] El gobierno de mi cargo considera, por tanto, que sería impolítico e inoportuno en estos momentos, después de una gran revolución popular, restringir el sufragio, exigiendo para otorgarlo la única condición que racionalmente puede pedirse, la cual es que todos los ciudadanos tengan la instrucción primaria bastante para que conozcan la importancia de la función electoral y puedan desempeñarla en condiciones fructuosas para la sociedad. (LXII Legislatura, 2014: 89-90)



Andrea
Samaniego Sánchez

Eduardo
Torres Alonso

Las mujeres no cuentan.
La exclusión
del voto femenino
en el congreso
constituyente de 1917

La mención de Carranza es importante, porque si bien, por un lado, declara que se respetarán los derechos de todos, no está considerando a las mujeres en su argumentación, sino que hace una distinción entre los hombres por su clase social y su instrucción educativa; es decir, se repite aquello que denunciaron en su momento las revolucionarias francesas: las mujeres no están incluidas en la categoría democrática del ciudadano mexicano.

La redacción del texto constitucional se mantuvo tal cual, en su forma neutral, así como ocurrió con la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, lo que permitió a Hermilia Galindo a postularse en las elecciones como Diputada Federal. Esta candidatura, evidenció el vacío legal y de interpretación, y tuvo como consecuencia legal la publicación de la Ley para la Elección de Poderes Federales, en donde se indica de forma explícita quienes eran los electores y qué derechos tenían quedando de la siguiente forma:

Artículo 37. Son electores, y, por tanto, tienen derecho a ser inscritos en las listas del censo electoral de la sección de su domicilio respectivo, todos los mexicanos varones mayores de dieciocho años, si son casaos, y de veintiuno si no lo son, que estén en el goce de sus derechos políticos e

Por ello, desde una óptica liberal ilustrada, las mujeres, al igual que los hombres, al ser seres humanos, tienen también derechos inalienables.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

inscriptos sus nombres en los registros de la municipalidad de su domicilio. (Monteón González y Riquelme Alcántar, 2007: 85)

La ley federal impedía el acceso de las mujeres a cargos de elección popular, cabe destacar que a pesar de que la Ley Federal en la materia impedía el acceso de las mujeres, en las legislaciones de Yucatán San Luis Potosí y Chiapas este derecho no estaba negado.

Así pasarían más de cuarenta años para que se cristalizara el reconocimiento por el derecho al voto femenino en el ámbito federal. Sin lugar a dudas, hay que decirlo, la negación de las mujeres en la Constitución de 1917 fue una gran omisión para un texto de las características que tuvo el mexicano.

La incorporación de las mujeres en el espacio público, como se ha observado, no ha sido un debate sencillo, en primera instancia porque los discursos que se circunscriben en pos de la sumisión obedecen a lecturas sesgadas y, en muchos sentidos, estereotipadas sobre los roles que puede fungir un hombre y una mujer en sociedad.

Por ello, desde una óptica liberal ilustrada, las mujeres, al igual que los hombres, al ser seres humanos, tienen también derechos inalienables, por ello, muchas de las proclamas que se detallan desde la Revolución Francesa y primordialmente durante el siglo XIX se inscriben dentro del marco del reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres.

En el caso nacional, esta lucha también surgió en todo momento de la vida independiente del Estado Mexicano, desde publicaciones y un rol activo en los procesos bélicos, hasta posicionamientos políticos que impulsaron la agenda sufragista.

Andrea
Samaniego Sánchez

Eduardo
Torres Alonso

Las mujeres no cuentan.
La exclusión
del voto femenino
en el congreso
constituyente de 1917

Sin embargo lo anterior, durante la discusión del texto constitucional de 1917 prevalecieron las visiones sesgadas y el razonamiento estereotipado sobre los motivos que permitirían el reconocimiento del derecho al voto a la mujer, mismo que no se habilitó hasta 1953, lo cual es una gran omisión dentro de la discusión y el articulado de la Constitución de 1917, pues en muchos sentidos se configuró como una de las más avanzadas de su época, pero, en lo concerniente al papel de la mujer, quedó rezagada frente a legislaciones internacionales que, en esos años ya habían reconocido esos derechos políticos.

108

FUENTES

> **Amorós, Celia y De Miguel, Ana, (2014)** Teoría Feminista: De la Ilustración a la Globalización. Tomo 1 De la Ilustración al Segundo Sexo, España, Minerva Ediciones.

> **Ana de Miguel, (1995)** "División sexual del trabajo", en 10 palabras clave sobre mujer, coord. por Celia Amorós, Navarra: Editorial Divino Verbo.

> **Cortina, Aurora (1998)** "Los Congresos Feministas de Yucatán en 1916 y su influencia en la Legislación Lo-

cal y Federal” en Anuario Mexicano de Historia del Derecho, vol. X.

> **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1 septiembre 2023).** Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

> **González Lezama, Raúl, (2015)** “Las mujeres durante la reforma”, México, INHERM.

> **Hernández Carballido, Elvira,** “Un recorrido por las publicaciones de mujeres en el siglo XIX”, México, INHERM.

> **Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/ Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados (INEHRM-IIL), (1992),** Las mujeres en la Revolución Mexicana, 1884-1920, México.

> **LXII Legislatura, (2014)** Documentos constitucionalistas: Venustiano Carranza, Cámara de Diputados LXII Legislatura.

> **Monteón González, Humberto; Riquelme Alcántar, Gabriela María Luisa, (2007)** “El presidente Cárdenas y el sufragio femenino” en Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad, Vol. XIII (38), México.

> **Pateman, Carole, (1995),** El contrato sexual, México, Anthropos/UAM.

> **Poulain de la Barre, François, (s.f.),** La igualdad de los sexos. Discurso físico y moral en el que se destaca la importancia de deshacerse de los prejuicios, México, UNAM/CEIICH.

> **Rocha Islas, Martha Eva, (2013),** “Feminismo y Revolución” en Espinosa Damián, Gisela; Jaiven, Ana Lau (coords.) Un fantasma recorre el siglo luchas feministas en México 1910-2010, México, UAM/CO-NACYT/Itaca.

> **Secretaría de Cultura / Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (2016),** Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México, Secretaría de Cultura.



Andrea
Samaniego Sánchez

Eduardo
Torres Alonso

Las mujeres no cuentan.
La exclusión
del voto femenino
en el congreso
constituyente de 1917

> **Torres Alonso, Eduardo; Samaniego Sánchez, Andrea, (2020)** "Derechos políticos de las mujeres en México. Del reconocimiento a la participación", en Revista Politikón, No. 3(1), Argentina.

> **Torres Alonso, Eduardo, (2020)** "La discusión constitucional en 1916-1917 sobre los derechos políticos de las mujeres en México", IgualdadES, 2.

> **Valcárcel, Amélia, (2020)** "Democracia y feminismo" en Pensar El Feminismo y vindicar el humanismo. Mujeres, ética y política, Universitat de València, España.

> **Wollstonecraft, Mary, (s.f.)** Vindicación de los derechos de la mujer, España, Ediciones Cátedra.

> **Zarco, Francisco (2009)**, Historia del Congreso Constituyente, México, INHERM.

Paridad de género en las dirigencias y órganos de dirección partidistas.

Sumario:

I. Introducción.

II. Brechas de desigualdad de género al interior de los partidos políticos.

III. Aproximaciones teóricas y normativas sobre el capital político de las mujeres.

IV. Marco normativo y doctrina judicial del TEPJF en materia de la paridad en dirigencias y órganos partidistas.

V. Casos relevantes y actuales: últimos criterios sobre el tema.

VI. Conclusiones.

Fortalecimiento del capital político de las mujeres²³

Gender parity in political party leadership and managment.

Strengthening women´s political capital

Mtra. Yari Zapata López²⁴

Dra. Vanessa Góngora Cervantes²⁵

²³ *Agradecemos a Jennifer Rodríguez Vega, estudiante de la Licenciatura de Ciencia Política de la Universidad de Guanajuato el apoyo de investigación brindado a este proyecto.*

²⁴ *Magistrada presidenta del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, con estudios de maestría en Administración por la Universidad de La Salle Bajío y en Derechos Humanos por la Universidad de Granada.*

²⁵ *Doctora en Estudios Sociales, Procesos Políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Profesora investigadora del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato, Campus Guanajuato. Actualmente es titular del Enlace de Género del Campus Guanajuato*

Palabras clave:

- Capital político
- Género
- Paridad
- Igualdad

Keywords:

- *Political capital*
- *Gender*
- *Parity*
- *Equality*



Resumen:

En el presente trabajo se exploran los obstáculos que atraviesan las mujeres para acceder al “capital político” que se traduce en respaldo de sindicatos, asociaciones campesinas o empresariales, que limita su acceso a los cargos ejecutivos al interior de sus propios partidos, lo que obliga a analizar las posibles causas de fondo y reconsiderar el impacto de las acciones afirmativas implementadas hasta el momento.



Yari Zapata
López

Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

I. INTRODUCCIÓN

Las últimas dos décadas han sido muy relevantes para el adelanto de las mujeres en el ámbito político en México y en el mundo, consecuencia del feminismo institucional internacional que, por medio de la celebración de importantes cumbres y convenciones, promovió como eje prioritario el incremento de número de mujeres en posiciones de poder, su postulación en cargos de elección popular y demás formas de participación democrática de los Estados Parte. Los principales avances se han registrado en los espacios legislativos nacionales y subnacionales. De acuerdo con los datos de la Unión Interparlamentaria (IPU por sus siglas en inglés) hay 26.2% de mujeres en estos espacios en el mundo; 34.6% en América. Derivado de la paridad alcanzada en las elecciones federales del 2018 y 2021 (IPU-Parline, 2022), México se posicionó en el sexto lugar del ranking elaborado por ONU-Mujeres y la IPU del 2021 de mujeres en los parlamentos (cámaras alta y baja), después de Ruanda, Cuba, Emiratos Árabes, Nicaragua y Nueva Zelanda.

En contraste, los cargos ejecutivos siguen siendo un reto mundial: en el 2021 solo había 9 jefas de estado y 13 jefas de gobierno de 152 y 193 países, respectivamente (IPU, ONU-Mujeres, 2021). Hasta el momento, ninguna mujer ha accedido al Ejecutivo Federal, pero México ocupa el lugar 22

El principio de paridad de género exige la superación de los obstáculos socioculturales que impiden a las mujeres ser vistas como candidatas viables para ocupar cargos de liderazgo de la más alta jerarquía.

del *ranking* de mujeres con cargos ministeriales de la IPU y ONU-Mujeres, gracias al gabinete paritario del presidente Andrés Manuel López Obrador y las reformas constitucionales de paridad en todo,²⁶ aunque las brechas persisten en los ejecutivos estatales y municipales.

El principio de paridad de género exige la superación de los obstáculos socioculturales que impiden a

²⁶ Cabe mencionar que la conformación inicial del gobierno del actual presidente de México fue paritario (ocho mujeres y ocho hombres), pero en el 2019 se institucionalizó esta decisión cuando se aprobó "la reforma a los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para garantizar que la mitad de los cargos de decisión política en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), en los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y organismos autónomos sean para mujeres, lo que se conoce como "paridad en todo" o paridad transversal..." (Vázquez-Correa, 2019).

las mujeres ser vistas como candidatas viables para ocupar cargos de liderazgo de la más alta jerarquía. Como se verá más adelante, la teoría del capital político considera relevante para el fortalecimiento de trayectorias políticas la experiencia adquirida en labores cotidianas de militancia (*know-how*) y sobre todo la que se obtiene en posiciones de liderazgo partidista (capital político oligárquico), pues permite adquirir destrezas, conformar alianzas e integrar grupos de simpatizantes, que se transforman en apoyo económico y de movilización del voto cuando se aspira a una carrera política. Sin embargo, la persistencia de una cultura partidista sexista impide que las mujeres puedan acceder en igualdad de condiciones que los hombres a los cargos de toma de decisiones, y de esta forma, fortalecer su capital político.

Ante la demanda de incorporar más mujeres en la estructura directiva, los partidos políticos han argumentado una supuesta interferencia de los lineamientos de paridad en su vida interna, así como la afectación a la certeza y seguridad del proceso electoral. La ape-

Yari Zapata
López

Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

lación a la defensa de estos principios se ha utilizado continuamente para resistirse a la implementación de medidas especiales que aceleran la integración de las mujeres en el ámbito político (desde las cuotas hasta las dimensiones horizontal y vertical de la paridad en las candidaturas de cargos legislativos y ejecutivos), pues se considera que tergiversan el sentido real de la decisión de la mayoría militante y perjudican la organización del partido de frente a los comicios electorales (véase Góngora-Cervantes, 2016).

Derivado de lo anterior, ha sido trascendental la intervención de los organismos y tribunales electorales para garantizar la paridad de género en las dirigencias y órganos partidistas: primero, porque la vida interna de estas organizaciones no debe ser ajena a los valores democráticos establecidos en instrumentos internacionales, la Constitución y normas electorales, en este caso, el principio de paridad de género; segundo, porque proporciona una interpretación amplia y progresiva de dicho principio a favor de garantizar el acceso y goce de los derechos políticos de las mujeres; y en tercer lugar, porque acelera la transformación de la cultura organizacional de los propios partidos, permitiendo su incorporación en la toma de decisiones y que, de esta forma, puedan tener una mayor proyección como líderes partidistas con capital político.

El objetivo de este ensayo es mostrar la importancia de la actuación de los tribunales electorales para la interpretación del principio de paridad de género.

El objetivo de este ensayo es mostrar la importancia de la actuación de los tribunales electorales para la interpretación del principio de paridad de género y garantizar su aplicación en la composición de órganos directivos y en el nombramiento/elección de dirigencias partidistas, lo cual promueve el fortalecimiento del capital político de las trayectorias de mujeres y de la agenda partidista con perspectiva de género. En un primer apartado se mostrarán las brechas de desigualdad de género al interior de los partidos políticos en México. Después se explorarán algunos de los postulados teóricos vinculados con la teoría de capital político que indican la necesidad particular de las mujeres de acceder a liderazgos partidistas para fortalecer sus trayectorias. En un tercer apartado, se analizarán las disposiciones internacionales y normativas nacionales en materia de paridad de género que orientaron la resolución de controversias por parte de tribu-

nales electorales. Posteriormente, se revisarán los principales casos que han sido tratados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Al finalizar, se expondrá una síntesis del papel de los tribunales en la interpretación del principio de paridad en las dirigencias y órganos de dirección partidista, para cerrar con una reflexión sobre la importancia de fortalecer las políticas partidistas para la promoción del liderazgo político de las mujeres.

II. BRECHAS DE DESIGUALDAD DE GÉNERO AL INTERIOR DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las brechas de desigualdad de género en cargos ejecutivos siguen siendo un reto, a pesar de los gran-

Yari Zapata
López
Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

des avances de la paridad en México. Si bien se ha elevado el porcentaje de mujeres en presidencias municipales de un 3.55% en el 2005 a un 22.18% en el 2021 (Vázquez-Piñón y Pérez-Cárdenas, 2022) sigue siendo un número lejano a la expectativa paritaria. De igual manera, el número de mujeres electas como gobernadoras (catorce) de 1957 a la fecha, es mínimo y debe incrementarse con medidas especiales.²⁷

Como sostendremos más adelante, esta brecha de género en los cargos ejecutivos de elección popular puede ser explicada por la percepción del electorado partidista que considera que las mujeres no tienen suficiente “capital político” para postularse para un cargo ejecutivo, por lo que constituyen un riesgo electoral o simplemente no figuran como una opción propuesta viable. Esta función de *gatekeepers* también ha obstaculizado la inclusión de mujeres en posiciones de poder al interior de los partidos. De esta forma, se cae en un círculo vicioso: sin mujeres en los espacios de toma de decisiones, no se evalúa su liderazgo, lo cual refuerza la idea de que no cuentan con un perfil idóneo para cargos ejecutivos de elección popular. Por el contrario, al haber más mujeres en estos espacios de toma de decisión

²⁷ La Sala Superior del TEPJF resolvió en la sentencia SUP-RAP-116/2020 que los partidos políticos deben observar la dimensión horizontal de la paridad de género en la postulación de candidaturas a gubernaturas en cada proceso electoral.

“El rol de las mujeres en los partidos políticos, en su mayoría, no trasciende de la militancia de base, desempeñando roles administrativos, de logística y con muy poca incidencia en la toma de decisiones”.

partidista, éstas adquirirán más recursos que las posicionan como líderes políticas y, de esta forma, fortalecerán sus trayectorias políticas de cara a las elecciones.

Algunas investigaciones en América Latina (véase Llanos y Roza, 2015) han mostrado una distribución paritaria por sexo en la militancia de los partidos políticos, pero una brecha importante en la composición de los comités ejecutivos nacionales y en las dirigencias: “el rol de las mujeres en los partidos políticos, en su mayoría, no trasciende de la militancia de base, desempeñando roles administrativos, de logística y con muy poca incidencia en la toma de decisiones” (Accossatto, 2015, p. 207). Esta discordancia se reproduce en México: la última actualización del Instituto Nacional Electoral (INE) de 2020, registra un 59.96% de militantes mujeres y un 40.04% de militantes hombres, todos los partidos tienen un mayor número de mujeres que de

hombres;²⁸ lo cual contrasta con el porcentaje de mujeres que han tenido posiciones de poder dentro de las estructuras partidistas (fenómeno de techo de cristal). Al analizar registros de 1997 al 2018, una investigación financiada por el INE encontró que las mujeres constituyen sólo el 36.32% de personas en los órganos directivos de los partidos políticos (Ruiz-Guerra, Bustos-Martínez y Flores-Torres, 2020). Solo 14 mujeres han ocupado la dirigencia nacional de los partidos, algunas de ellas por períodos cortos de tiempo, destacando Amalia García, Ivonne Ortega Pacheco, Rosario Robles y Beatriz Paredes, que también fueron gobernadoras/jefas de gobierno, lo cual demuestra el peso importante de los cargos internos de liderazgo en las trayectorias políticas.

En el 2019 se identificaron 41 mujeres ocupando dirigencias estatales de los siete partidos con registro nacional, siendo el Partido de

²⁸ Base de datos de padrones de afiliados de partidos políticos con registro nacional. Última actualización 2020. <https://portal.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/padron-afiliados/>

Yari Zapata
López

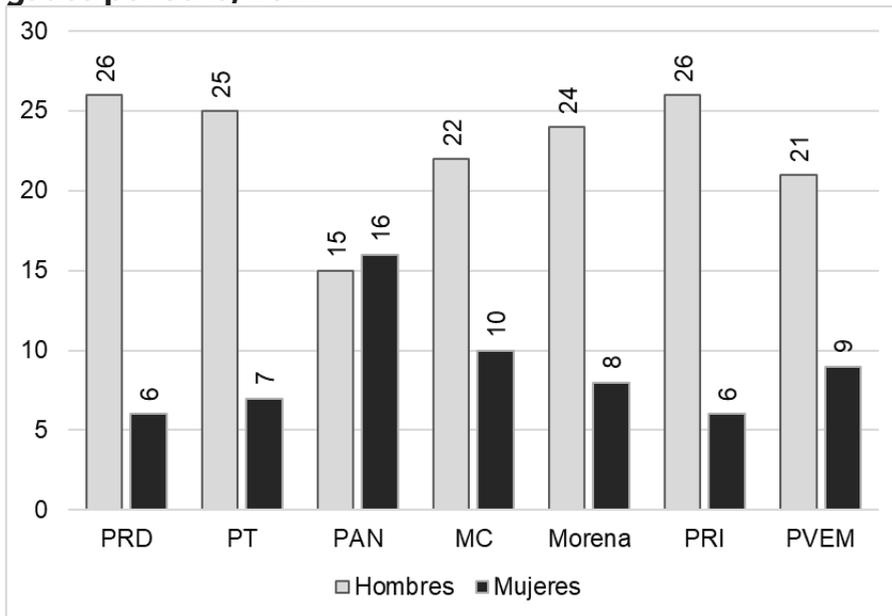
Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

la Revolución Democrática (PRD) el partido que tenía un número mayor de mujeres y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) el menor (González-Rosas y Góngora-Cervantes, 2020). Los datos actualizados a mayo del 2022 arrojaron 62 mujeres dirigentes de un total 224 dirigencias estatales de los siete partidos con registro, lo cual representa cerca del 28%. Como se puede observar en el gráfico 1, en el momento del levantamiento de la información, solo el Partido Acción Nacional (PAN) cuenta con un número paritario de mujeres y hombres en las dirigencias estatales (16 y 15 respectivamente) mientras que el resto de los partidos políticos siguen presentando una amplia brecha de género con números que oscilan entre 10 y 6 mujeres dirigentes estatales y, en contraste, más de 20 hombres dirigentes de cada partido.

Los datos actualizados a mayo del 2022 arrojaron 62 mujeres dirigentes de un total 224 dirigencias estatales de los siete partidos con registro, lo cual representa cerca del 28%.

Gráfico 1. Dirigentes estatales de partidos políticos en México desagregados por sexo, 2022



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos en las páginas web de los partidos políticos y verificados vía llamada telefónica en mayo del 2022. Sin información del PVEM en Baja California Sur y Chiapas y del PAN en Guerrero.

Yari Zapata
López

Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

III. APROXIMACIONES TEÓRICAS Y NORMATIVAS SOBRE EL CAPITAL POLÍTICO DE LAS MUJERES

En otro espacio (González-Rosas y Góngora-Cervantes, 2020) se explicó ampliamente las diferentes aristas del abordaje teórico sobre las mujeres y el liderazgo político. Por un lado, la línea de investigación que se interesa por las características o estilos de liderazgo y los resultados de la gestión de las mujeres. Una segunda línea de investigación se concentra en los factores que obstaculizan el acceso de las mujeres al espacio político. Flavia Freidenberg en 2017 explicó que dichos obstáculos son culturales (creencia de que las mujeres no son capaces), partidistas (prácticas de segregación a la base de los partidos o a candidaturas de circunscripciones no competitivas), político-institucionales (ausencia de mecanismos de acción afirmativa y/o aplicación del principio de paridad de género) y estructurales (omisión de acciones que consideren el rol de cuidado de las militantes). Estos obstáculos impiden que las mujeres adquieran o refuercen recursos específicos que son considerados valiosos un cálculo estratégico

¿Por qué una persona decide participar o dedicarse a la política? ¿O por qué una persona creería que tiene lo necesario para aspirar a una posición de poder?

en el momento de postularse a un cargo de poder.

Alfredo Joignant (2012) realiza una interesante propuesta de adopción de los postulados sociológicos de Pierre Bourdieu para el análisis de las trayectorias políticas. ¿Por qué una persona decide participar o dedicarse a la política? ¿O por qué una persona creería que tiene lo necesario para aspirar a una posición de poder? Son las preguntas con las que Joignant hace una crítica a la respuesta centrada en la vocación o atributos especiales innatos, reorientando el análisis a las fuentes políticas y sociales que posibilitan y promueven el acceso y ascenso en la arena política. Las personas cuentan con recursos que pueden adquirirse en espacios que no están dentro de la política formal y están asociados al individuo como tal (capital incorporado), por ejemplo, sus relaciones familiares, su educación, el liderazgo social que desarrolla como estudiante o en su trabajo. O pueden obtener otros recursos gracias a la militancia dentro de un partido político,

es decir, el capital es la experiencia partidista adquirida (capital objetivado). Éste último, propiamente el *capital político*, implica el aprendizaje adquirido por una militancia prolongada (*know-how*), y/o la experiencia en cargos de poder de primera línea del partido, lo cual permite “la adquisición de saberes y destrezas” específicas ideales para el desarrollo de trayectorias políticas de liderazgo. Estos recursos, considerados valiosos en cierta coyuntura, pueden acumularse (no son excluyentes) y se *capitalizan* para respaldar la aspiración a una carrera política.

Esta propuesta teórica es interesante para el análisis de las trayectorias políticas y más desde la perspectiva de género, para observar la desventaja histórica y estructural de las mujeres en la conformación de sus carreras políticas. Se debe prestar atención a los obstáculos que atraviesan para acceder al “capital político” dentro de los partidos (objetivado), pues ellas pueden contar con capital familiar, universitario, o “padrinazgo político”, pero el capital político que se traduce en el respaldo -activista y económico-

Yari Zapata
López

Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

de sindicatos, asociaciones campesinas, empresariales, no necesariamente se presenta en condiciones equitativas que los hombres. Por ejemplo, si las redes se originan, mantienen y crecen a través de la transacción de recursos como tiempo y dinero, la mayoría de las mujeres tienen mayores limitaciones a acceder al dinero y a destinar tiempo, pues compaginan sus actividades políticas con cargas familiares (Sacchet, 2008). O el estilo de vinculación con grupos de apoyo es distinto. Maxine Molyneux (2008, p. 67) explica que el “capital” de las mujeres es diferente al de los hombres pues es predominantemente social, asentado en el hogar, basado en intercambios de tiempo y de capacidades (trabajo voluntario y de cuidados asistenciales); “es un capital social más vinculado a la creación de lazos que de puentes”, mientras que las redes de hombres están asociadas a la política formal, al trabajo y las redes de financiamiento económico.

En síntesis, la persistencia de las brechas de desigualdad de género en los cargos ejecutivos nos obliga a analizar las posibles causas de fondo y reconsiderar el impacto de las acciones afirmativas implementadas hasta el momento. La desventaja estructural de las mujeres en la conformación y acumulación de su capital político, especialmente el militante y oligárquico propuesto por Joignant, puede orientar la generación de estrategias efectivas para promover el acceso de las mujeres a los cargos de lide-

razgo interno, así como una labor constante de garantía y protección de sus derechos políticos por parte de los organismos y tribunales electorales. Como lo explica una de las sentencias que analizaremos en este ensayo:

el partido debe optimizar las condiciones necesarias para cumplir con su deber constitucional de postulación paritaria de candidaturas en procesos constitucionales, esto es, si los partidos tienen que postular candidaturas a cargos de elección popular paritaria, deben generar las condiciones necesarias para tener mujeres preparadas, lo cual se optimiza o potencia, por ejemplo, asegurando su participación en condiciones de igualdad en los cargos de dirigencia interna (SUP-JDC-369-2017, las cursivas son nuestras).

IV. MARCO NORMATIVO Y DOCTRINA JUDICIAL DEL TEPJF EN MATERIA DE LA PARIDAD EN DIRIGENCIAS Y ÓRGANOS PARTIDISTAS

La influencia del movimiento feminista y de mujeres a nivel internacional ha sido decisivo para la defensa de los derechos políticos, la promoción de la paridad política y de acciones afirmativas para el adelanto de las mujeres en el ámbito político. De manera general, se deben mencionar el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, la *Convención Americana Sobre Derechos Humanos* y la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, que establecen los mismos derechos de ellas a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas en igualdad de condiciones con los hombres.

Yari Zapata
López

Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

La *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés) considera que los Estados deben promover medidas especiales para fomentar la igualdad de las mujeres en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, así como para ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales. La Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en Beijing en 1995, establece, específicamente, que los Estados deben instar a los partidos a examinar sus estructuras y procedimientos para eliminar las barreras que obstaculizan la participación de las mujeres e implementar medidas para que accedan a la dirección del partido y a la designación de candidaturas para los procesos electorales. El Consenso de Quito, en el mismo orden de ideas, plantea la necesidad de llevar a cabo acciones afirmativas para garantizar el acceso de las mujeres a cargos públicos y de representación política con el fin de alcanzar la paridad de género en todos los poderes del Estado.

Además de lo dispuesto en el artículo 1 y 4 sobre la igualdad de las mujeres y hombres y no discriminación, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece en el artículo 41 la obligación de los partidos políticos de promover la participación en la vida demo-

El artículo 3, párrafo 3 de la Ley General de Partidos Políticos, estipula que se deberá buscar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de los órganos partidistas.

crática y observar el principio de paridad de género en la postulación de candidaturas; además, es importante la reforma a diversas disposiciones constitucionales para incluir la “paridad en todo”, esto es, en todos los poderes del Estado, en todos los niveles de gobierno y órganos autónomos, lo cual representa una ampliación explícita y trascendental del principio de la paridad de género. La *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* solicita al instituto electoral, organismos públicos locales electorales y partidos políticos garantizar el principio de paridad de género en el ejercicio de los derechos políticos y electorales; en lo que concierne a los órganos internos y de selección de candidaturas de los partidos políticos, en el artículo 43, obliga la observación del principio de paridad de género. El artículo 3, párrafo 3 de la *Ley General de Partidos Políticos*, estipula que se deberá buscar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de los órganos partidistas, así como en

la postulación de candidaturas. El artículo 36, fracción IV, de la *Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres*, dispone la obligación de promover la participación y representación equilibrada entre mujeres y hombres dentro de las estructuras de los partidos políticos.

En la doctrina judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) referente a la paridad en dirigencias y órganos de dirección partidista destacan las siguientes tesis y jurisprudencias:

- La jurisprudencia 24/2002, DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES. Establece como derecho fundamental la asociación libre a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, que comprende no sólo la militancia “sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia”, como la participación en los órganos internos y dirigencia partidista.

Yari Zapata
López

Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

- La tesis XXVI/2015, PARIDAD DE GÉNERO. DEBE CUMPLIRSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN. Estipula que el principio de paridad de género debe materializarse por medio de la inclusión de las mujeres en los órganos de representación partidaria.
- La tesis IX/2016 CUOTA DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS DIRECTIVOS PARTIDISTAS. Considera una obligación de los partidos “procurar la igualdad de oportunidades y paridad de género en la integración de sus órganos, y que al menos el cuarenta por ciento de los consejeros nacionales debe ser de un género distinto al de la mayoría”.
- La jurisprudencia 20/2018, PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN. Sintetiza su posicionamiento tras la resolución de casos emblemáticos vinculados con la observancia de la paridad de género en la postulación de dirigencias y composición de órganos directivos partidistas: “... los institutos políticos deben garantizar la participación efectiva de ambos géneros en la integración de sus órganos de dirección, así como promover la

Aunque la normativa interna de los partidos políticos no prevea la paridad de género o no la defina expresamente, éstos se encuentran obligados a observarla en la integración de dichos órganos.

representación igualitaria entre mujeres y hombres dentro de sus estructuras internas. Por tanto, aunque la normativa interna de los partidos políticos no prevea la paridad de género o no la defina expresamente, éstos se encuentran obligados a observarla en la integración de dichos órganos, por tratarse de un estándar constitucional que garantiza la participación efectiva de las mujeres.

V. CASOS RELEVANTES Y ACTUALES: ÚLTIMOS CRITERIOS SOBRE EL TEMA

Uno de los casos emblemáticos en la materia, que motivan la referida jurisprudencia 20/2018, es el juicio

para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-369/2017 y acumulados, promovidos por militantes del Partido del Trabajo (PT) respecto a la omisión del principio de paridad de género en la renovación de los órganos internos directivos nacionales, entre otras circunstancias. El partido argumentaba que la normatividad constitucional sólo exigía la paridad en las candidaturas a cargos de elección popular, no así a la organización interna partidista, la cual debería ser respetada a la luz del principio de autodeterminación de los partidos políticos. Sin embargo, la Sala Superior consideró que el PT está obligado a asegurar el principio de paridad en la conformación de sus órganos de dirigencia interna (aun cuando no esté explícitamente establecido en sus estatutos) dado que:

... la regulación constitucional del principio de paridad de género no puede limitarse a ser objeto de aplicación y de observancia por los partidos políticos únicamente, respecto de las candidaturas a cargos de elección popular, sino que además

Yari Zapata
López

Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

debe trascender a la vida interna de aquellos, particularmente, a la integración de sus órganos directivos, en tanto que es necesario el establecimiento de condiciones que permitan una adecuada y efectiva participación de las mujeres en las actividades políticas de aquellos partidos en los cuales militan.

De esta manera la Sala Superior considera que el precepto constitucional de paridad de género debe ser interpretado de manera amplia y no de forma estricta o literal, lo cual refiere la trascendencia del papel de quien juzga en la búsqueda de darle sentido a la voluntad de la persona legisladora. Los partidos políticos, al ser instituciones de interés público, deben ser los primeros interesados en la promoción de la democracia paritaria tanto en la designación de candidaturas como en sus procesos internos, sin excepción de la elección de sus dirigentes y órganos directivos.

Vinculado con el proceso anterior, está el recurso de reconsideración **SUP-REC-1319/2017** interpuesto por militantes del Partido Socialista, partido local del Estado de Tlaxcala, por medio del cual se impugnó la sentencia de la Sala Regional de la Ciudad de México que anuló la reforma a los estatutos y la elección de integrantes de diversos órganos de dirección de este partido y ordenó la reposición de su tercer congreso estatal ordinario. La Sala Superior consideró infundado el agravio pues respaldó la decisión de la

sala regional que exigía la observancia del principio de paridad de género en la integración del comité ejecutivo y de dirección política, en las comisiones de contraloría y fiscalización, garantías, justicia y controversias, lo cual no contraviene el principio de autodeterminación de los partidos políticos, como ya se ha señalado líneas arriba. La sentencia refiere que “ese principio de base constitucional y configuración legal se debe aplicar de manera transversal, con el fin de alcanzar la participación igualitaria de las mujeres en la vida política, lo que implica su reconocimiento necesario en la integración de los órganos de dirección de los partidos políticos. Lo cual, además, consideró necesario para erradicar las prácticas discriminatorias en la participación política del género femenino.”

Sobre la aplicación de las dimensiones de paridad de género en la composición de órganos de dirección y dirigencias partidistas, destaca el juicio para la protección de

los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-20/2018**, interpuesto por una militante del Partido de la Revolución Democrática (PRD) contra la resolución de la Comisión Nacional Jurisdiccional de dicho partido que validó la elección de la presidencia y secretaría general, a pesar de no observar el principio de paridad de género, de manera particular, la dimensión vertical. El partido alegó que las reglas de género (constitucionales, electorales y lo establecido en su propio estatuto) no se extendían a los cargos unipersonales como la dirigencia del partido, cuya designación se realiza a mano alzada de los y las integrantes del Consejo Nacional Electivo, contrario a las elecciones realizadas por votación secreta y directa en las urnas, y que sí se observa en la integración del Comité Ejecutivo Nacional de este partido. También se alegó la excepcionalidad del proceso derivado de la sentencia SUP-JDC-633/2017, que les obligaba a llevar a cabo la renovación de los órganos directivos internos. La Sala Superior respalda el posicionamiento de la mi-

Yari Zapata
López
Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

litante,²⁹ al considerar que se debe observar la dimensión vertical del principio de paridad de género en la integración y elección de la fórmula para la presidencia y secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, toda vez que en sus estatutos lo establecen. La interpretación es que el sentido de la paridad expuesto en los estatutos es amplia y no restrictiva.

Por otra parte, la dimensión horizontal se aborda en el caso de la sentencia **SUP-REC-578/2019** y acumulados, que corresponden a recursos de reconsideración presentados por militantes del PAN de la Ciudad de México, en relación a la elección de los 16 comités directivos de sus demarcaciones territoriales. En las convocatorias realizadas con este propósito se estableció como medida afirmativa que la conformación de cada planilla debería ser paritaria (dimensión vertical), no obstante, no se observó la dimensión horizontal de la paridad de género, es decir, que en la postulación las planillas para la dirigencia de dichos comités, la mitad de los cargos de presidencias debían corresponder a mujeres. En este caso, se ratificó

²⁹ Cabe mencionar que la Sala Superior ratificó, en lo general, la decisión del partido dado que, para el cumplimiento de la sentencia previa del Tribunal, el PRD contaba con un tiempo mínimo para realizar la renovación de la dirigencia, por lo que no asistió la solicitud de la revocación de los nombramientos realizados, pero sí respaldó la argumentación de la aplicación de la paridad.

Si una mujer accede a estos puestos, empezará a generar una serie de redes políticas, así como de experiencia y bagaje que le permitirá, posteriormente, acceder a otros cargos de igual o mayor relevancia política.

la decisión de la Sala Regional de la Ciudad de México de convocar nuevamente a un proceso electivo de los comités directivos de las demarcaciones territoriales. En la sentencia se lee: “es de trascendencia y relevancia, advertir que la paridad en cargos intrapartidistas incluye, también, su horizontalidad al momento de renovar sus dirigencias, puesto que, señalar lo contrario sería modificar el sentido de los precedentes que esta Sala ha emitido, e incumplir con el principio de progresividad respecto a la aplicación sustantiva y real de la paridad de género.”

En la sentencia **SUP-JDC-1862/2019** se atendió la impugnación de una militante a una resolución de la Comisión Nacional de Justicia Intrapartidaria del PRI, relacionada con la designación de delegados estatales del CEN de dicho partido. En este caso se apeló, como ya lo hemos mencionado, a una versión restrictiva del principio constitucional de la paridad de género sólo aplicable a la elección popular de

dirigencias partidistas y candidaturas, mas no así en la designación unipersonal de las delegaciones generales a cargo de la presidencia del partido. Sin embargo, la Sala Superior retoma el sentido amplio del principio aludiendo al espíritu de la persona legisladora de las reformas constitucionales de “paridad en todo” o “paridad total” y exige la revocación de dichos nombramientos para que sean restituidos de manera paritaria (del total de los 32 nombramientos la mitad deben ser para mujeres).

En congruencia con las aproximaciones teóricas sobre el fortalecimiento del capital político de las trayectorias de las militantes desarrolladas en este ensayo, en el tratamiento de la sentencia se explica que, en este tipo de cargos, “de incidencia política y de trascendencia [...] se genera una proyección importante para las personas que ocupan estos cargos, lo que resulta en un impulso en sus carreras políticas. Por ello, si una mujer accede a estos puestos, empezará a generar una serie de redes políticas, así como de experiencia y bagaje que le permitirá, posteriormente, acce-

Yari Zapata
López

Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

der a otros cargos de igual o mayor relevancia política.”
(SUP-JDC-1862/2019)

VI. CONCLUSIONES

La interpretación del principio constitucional de paridad de género se ha ampliado de la aplicación estricta en las candidaturas de diputaciones y senadurías, hasta la visibilización de las dimensiones vertical y horizontal de todas las candidaturas, de todos los niveles y dentro de la vida interna partidista. Contra los argumentos sostenidos por los partidos políticos que invocan la defensa del principio de autodeterminación, las resoluciones jurisprudenciales han permitido aclarar: 1) que es obligación de los partidos políticos observar los valores democráticos en su vida interna, incluyendo el principio de paridad de género; 2) que dicho principio debe interpretarse siempre de manera progresiva y amplia, por lo que sus dimensiones vertical y horizontal, reconocidas para la designación de candidaturas para cargos de elección popular, también deben aplicarse a los procesos internos; 3) que la paridad debe verse reflejada en los estatutos partidistas y reglamentos

Las resoluciones de los tribunales son un importante apoyo para la generación de estos cambios, pero es esencial la actuación de los órganos interpartidistas.

internos, de forma que se incorpore en los procesos de elección y designación interna de sus dirigencias y órganos internos; y 4) que la observancia de estas disposiciones garantiza los derechos políticos de las mujeres y fortalece sus trayectorias políticas en igualdad de condiciones que los hombres.

En consonancia con estas conclusiones se advierte que los partidos políticos deben fortalecer sus planes de igualdad de género, de forma que se identifiquen las áreas de oportunidad de las trayectorias políticas de sus militantes y se desarrollen estrategias eficaces para la igualdad sustantiva en cargos de toma de decisiones partidistas. Si bien es trascendental la actuación de los institutos y tribunales electorales para la interpretación y materialización de la paridad de género, la militancia de los partidos políticos es la principal interesada en realizar las acciones pertinentes para transformar su cultura organizacional, institucionalizar y transver-

salizar la perspectiva de género en su vida cotidiana. Las resoluciones de los tribunales son un importante apoyo para la generación de estos cambios, pero es esencial la actuación de los órganos interpartidistas que promueven la igualdad de género, así como las redes internas e intrapartidistas de mujeres.

FUENTES

Libros y artículos académicos

- > **Accossatto, R. 2021.** El lugar de las mujeres en los partidos políticos de América Latina: el caso de Ecuador". Revista CIBOD d'Afers Internacional, no. 127, p. 201-228.
- > **Freidenberg, F. (ed.). 2017.** La representación política de las mujeres en México, INE, UNAM.
- > **Góngora-Cervantes, V. 2015.** A golpe de sentencias: la inter-

Yari Zapata
López
Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

pretación jurisprudencial de la paridad de género en las elecciones 2015. En Héctor Tejera, Emanuel Rodríguez y Pablo Castro (coord.), El momento que vivimos en la democracia mexicana. Procesos locales y nacionales a partir de las elecciones 2015, Universidad Autónoma Metropolitana, Juan Pablos Editor, pp. 417-443.

> **González-Rosas, E. L. y Góngora-Cervantes, V. 2020.** Competencias de liderazgo de mujeres dirigentes nacionales de partido en México: Amalia García, Cecilia Romero y Beatriz Mojica. Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, núm. 240, pp. 397-430.

> **Joignant, A. 2012. Habitus, campo y capital. Elementos para una teoría general del capital político".** Revista Mexicana de Sociología 74, núm. 4.

> **Llanos, B. y Roza, V. 2015.** Partidos políticos y paridad: un desafío de la democracia en América Latina, BID e IDEA Internacional.

> **Molyneux, M. 2008.** La política de desarrollo y la dimensión de género del capital social. Papeles, núm. 101, pp. 63-79.

> **Ruiz-Guerra, A.J., Bustos-Martínez, A. y Flores-Torres, A.L. 2020.** Análisis de las trayectorias de las mujeres en

los partidos políticos: obstáculos y prospectiva para su desarrollo, Instituto Nacional Electoral, Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir.

> **Sacchet, T. 2008.** Beyond numbers: the impact of gender quotas in Latin America". *International Feminist Journal of Politics*, vol. 10, núm. 3.

> **Vázquez-Correa, L. 2019.** Reforma constitucional de paridad de género: rutas para su implementación, cuaderno de investigación no. 58, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República

> **Vázquez-Piñón, M. y Pérez-Cárdenas, L. 2022.** Presidentas municipales y/o equivalentes en funciones, INE, México.

Legislación

> Convención Americana Sobre Derechos Humanos

> Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer

> Convención la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer

> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

> Ley General de Partidos Políticos

> Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

> Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres

> Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

> Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional de la Mujer

Sentencias del TEPJF

> **Sentencia SUP-JDC-369/2017 y acumulados.** Actores: Santiago Vargas Hernández y Florencio Torres Romero. Órganos responsables: Comisión Nacional de Conciliación, garantías, justicia y controversias del Partido del Trabajo y otros.

Yari Zapata
López

Vanessa Góngora
Cervantes

Paridad de género
en las dirigencias
y órganos
de dirección partidistas.
Fortalecimiento del capital
político de las mujeres

> **SUP-REC-1319-2017.** Recurrentes: Agustín Nava Huerta y María Hortensia Marcías Evaristo. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en la Ciudad de México.

> **SUP-JDC-20/2018.** Actora: Diana Cosme Martínez. Autoridad Responsable: Comisión Nacional Jurisdiccional del Partido de la Revolución Democrática.

> **SUP-REC-578/2019 y acumulados.** Recurrentes: Salvador Amado Correa Galván y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con sede en la Ciudad de México.

> **SUP-JDC-1862/2019.** Actora: Blanca Patricia Gándara Pech. Responsable: Comisión Nacional de Justicia Partidaria del Partido Revolucionario Institucional.

Análisis de la sentencia
TEECH/JDC/005/2020
sobre el principio
de paridad de género

El secreto ministerial,
reseña de la sentencia
dictada por la Sala Superior
del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la
Federación dentro del expediente
SUP-JE-3/2022

ANÁLISIS DE SENTENCIAS O JURISPRUDENCIAS

ATRIUM

REVISTA
ELECTRÓNICA
DE DERECHO
ELECTORAL

Análisis de la sentencia TEECH/ JDC/005/2020 sobre el principio de paridad de género

*Analysis of the judgment
TEECH/JDC/005/2020,
about gender
parity principle*

Adriana Sarahi Jiménez López³⁰

³⁰ Doctorante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNACH



La importancia de analizar la sentencia emitida por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, mediante sesión pública, el treinta de septiembre de dos mil veinte, en el expediente TEECH/JDC/005/2020, se basa en el criterio que asumieron dos de las tres magistraturas integrantes de dicho Órgano Jurisdiccional, toda vez que, tuvieron a bien ponderar el principio de paridad de género, ante la sustitución de una persona del mismo género masculino por una mujer, consecuencia de una ausencia de un presidente municipal del Ayuntamiento de Tapachula, Chiapas; lo anterior, ante un caso excepcional y fortuito, consistente en el fallecimiento del entonces edil municipal.

A) Antecedentes y contexto

Para analizar la forma de resolver, es importante exponer los antecedentes y contexto que dio origen a la promoción de dicho Juicio de la Ciudadanía. En ese tenor, se destaca que la ausencia definitiva de la Presidencia Municipal de Tapachula, Chiapas se debió a que el entonces edil municipal electo para el periodo 2019- 2021, a través del sufragio popular en el Proceso Electoral Ordinario Local 2018, falleció.

Ante este panorama y en atención a lo establecido en el artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Políti-

El Congreso Local es la autoridad competente para designar a la persona que ocuparía el cargo de edil municipal ante la ausencia temporal o definitiva del cargo.

ca de los Estados Unidos Mexicanos³¹, en el que se señala que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente o presidenta municipal el número de regidurías y sindicaturas que la norma establezca, con base en el principio de paridad, en relación con el párrafo cuarto del mismo numeral, que prevé que, si alguno de los integrantes dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá acorde a lo que disponga la ley.

En ese sentido, y al tener normada la facultad configurativa del poder legislativo de diseñar los procedimientos de sustituciones correspondientes en el diverso 81, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Sobera-

³¹ En lo subsecuente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se le conoce como CPEUM.

no del Estado de Chiapas, que a la letra se cita:

Artículo 81.

...

En caso de renuncia o falta definitiva de algunos de los miembros del Ayuntamiento, el Congreso del Estado designará, de entre los que quedaren las sustituciones correspondientes, debiendo observar las reglas y el principio de paridad entre los géneros establecidos en la Constitución.

Y en relación a la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas, en específico los artículos 36 y 222, que establece los procedimientos para realizar la sustitución de los integrantes del Ayuntamiento, ante faltas definitivas, el Congreso Local es la autoridad competente para designar a la persona que ocuparía el cargo de edil municipal ante la ausencia temporal o definitiva del cargo; y en su caso de estar en periodo de receso será la Comisión Permanente de dicho Congreso quien asuma la encomienda, con

fundamento en los numerales 92 y 155, de su Reglamento Interno; y, la única restricción que tiene esta Comisión es la establecida en los artículos 156 y 157 de la normativa interna, relativas a necesitar las dos terceras partes de los votos para definir un asunto, en relación a los casos que prevea la Constitución Local, la Ley Orgánica o el reglamento interno. En ese tenor, fue que la Comisión Permanente del Congreso del Estado designó a la entonces Síndica Municipal como Presidenta Municipal, en atención al principio de paridad de género, mediante el Decreto 189, de veintiocho de febrero de dos mil veinte.

Derivado de esta designación por parte del Congreso Local, el entonces primer Regidor de dicho Ayuntamiento Municipal, presentó ante la autoridad responsable un Juicio de la Ciudadanía, en contra de Decreto 189, emitido el veintiocho de febrero de dos mil veinte, por la Comisión Permanente del Congreso del Estado, en específico referente a lo siguiente:

1. La sustitución indebida porque se fundó en el dictamen emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual a su dicho no está facultada para actuar en los procedimientos de sustitución de integrantes de Ayuntamientos.
2. La designación realizada por la Comisión Perma-

El Pleno tuvo a bien confirmar el Decreto número 189, de veintiocho de febrero de dos mil veinte, emitido por la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Chiapas.

nente de la Síndica Municipal afecta el principio de congruencia, conforme al artículo 81, constitucional.

- 3.** El Decreto es inconstitucional e ilegal, porque no atiende el principio de paridad de género, debido a que la vacante de entonces presidente municipal debió sustituirse con el siguiente de la lista que corresponde a su género.

B) Análisis del actuar del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas

Ante ello, se turnó a la ponencia que por orden alfabético y por turno le correspondía el asuntos; no obstante, y una vez que se presentó el proyecto de resolución ante las demás Magistraturas, tuvieron a bien mediante sesión pública de treinta de septiembre de dos mil veinte, determinar que otra Ma-

gistratura realizaría el engrose del asunto, en virtud a que estaban en desacuerdo sus pares sobre la fundamentación y motivación presentada en el primer proyecto de resolución, quedando así aprobado por mayoría de votos con un voto concurrente.

El Pleno tuvo a bien confirmar el Decreto número 189, de veintiocho de febrero de dos mil veinte, emitido por la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Chiapas, por considerar infundado los agravios presentados por el actor por los motivos que se presentarán en los párrafos siguientes.

Respecto al primer agravio se puede afirmar que este Tribunal Electoral Local, analizó debidamente el marco jurídico aplicable en virtud a que la sustitución fue legal contrario a lo argumentado por el actor toda vez que el actuar del Congreso del Estado Local fue acorde a la normativa aplicable, armonizando los artículos 115, párrafo cuarto de la CPEUM, 81 de la Constitución Local, 36 y 22, de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipi-

pal del Estado de Chiapas, toda vez que si bien el Congreso del Estado estaba en periodo de receso, lo cierto es que legalmente está establecido acorde a su normativa interna, que en esos casos se instaura la Comisión Permanente, la cual se puede auxiliar de las diversas comisiones como es el caso de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de dicho Órgano Legislativo.

De tal forma que, al tener desde un primer momento la facultad configurativa para actuar y designar a la persona fue siempre apegado a lo permitido, en ese sentido a lo normado en el marco jurídico aplicable.

Ahora bien, respecto al segundo agravio concerniente en la designación realizada por la Comisión Permanente de la Síndica Municipal afecta el principio de congruencia, conforme al artículo 81, constitucional; es de advertirse que a comparación de un caso que presenta el actor como similar, lo cierto es que cuando sucede este asunto ya existía una reforma en la que ya no era el mismo supuesto, referente a "mismo género"; toda vez que uno de los cambios de la reforma, fue ponderar que las sustituciones correspondientes, deben observar las reglas y principios de paridad entre los géneros establecidos en la Constitución.

Por lo que, es cierto que, al poner un ejemplo similar, el actor parte de dejar como incongruente el actuar del

El Tribunal Electoral Local fundamentó tanto en el marco internacional como en el nacional, respecto al principio de igualdad y no discriminación.

Congreso; no obstante, no previó que los supuestos derivados de una reforma terminan en puntos distintos, por ser fechas diferentes en las que se llevaron a cabo las designaciones.

Ahora bien, respecto del agravio que el actor argumenta que el decreto impugnado es inconstitucional e ilegal por no atender el principio de paridad de género, desde dos perspectivas referente a que la vacante del entonces presidente municipal debió sustituirse con la siguiente persona de la lista que correspondiera a su género y por que con la designación en una mujer, el Ayuntamiento se compone mayoritariamente con personas del género femenino.

En ese sentido, este agravio resultó infundado, argumentando que la interpretación resulta neutral del principio de paridad de género, de tal manera el Tribunal Electoral Local fundamentó tanto en el marco internacional como en el

nacional, respecto al principio de igualdad y no discriminación; en el que además, presupone las acciones afirmativas como medidas especiales de carácter temporal o del establecimiento de tratamientos preferenciales dirigidos a favorecer la materialización de una situación de igualdad material de las mujeres. Aunado a ello, fundamentaron su actuar en la jurisprudencia 2/2015, de rubro "Acciones afirmativas a favor de las mujeres. No son Discriminatorias"³²; señalando pues, que la paridad de género debe entenderse como una política pública formada por diversas reglas de acción afirmativa encaminado a establecer un piso mínimo para que las mujeres puedan contender en igualdad de oportunidades, por los puestos de elección popular.

Por lo anterior el Tribunal Electoral local consideró que la designación

³² Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 12 y 13, o en el sitio electrónico: <https://teechiapas.gob.mx/sentencias/TEECH-JDC-005-2020.pdf>

de presidente sustituto realizada en una mujer para ocupar el cargo que desempeñaba una persona de género masculino, es acorde con el entendimiento del mandato de paridad de género, que supone partir de que tiene por principal finalidad aumentar en un sentido cuantitativo y cualitativo el acceso de las mujeres al poder público y su incidencia en todos los espacios relevantes, por lo que a su dicho argumentativo resultó un logro del objetivo de la igualdad sustantiva, ya que al revisar las condiciones de participación de las mujeres en dicho Ayuntamiento se advierte que con base en datos del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, del mil novecientos quince hasta la designación cuestionada, han sido cincuenta y cinco presidentes municipales y todos del género masculino. De ahí pues, que históricamente existe una desventaja para efectos de alcanzar el cargo público.

Por lo que, en este caso se puede ver que existe una acción afirmativa implementada de cierta forma por el Tribunal Electoral Local, porque fundamentó debidamente el motivo por el cual debía de ser la sustitución una mujer en vez de un hombre, aunado a que no había normativa que lo contraviniera ni lo prohibiera, al contrario fue en beneficio en favor de las mujeres para disminuir esta brecha de desigualdad social que ha existido no solo en Tapachula,

Esta sentencia emitida por el Tribunal Electoral Local y que fue confirmada por las instancias federales, resulta un avance en el tema de la igualdad entre hombres y mujeres.

sino en todo México, rompiendo así esos roles de género establecidos históricamente.

Por lo tanto, se pudo observar que la determinación realizada por el Tribunal Local Electoral fue basada en el marco jurídico aplicable y sobre todo con miras a ponderar el principio de paridad de género, teniendo como resultado demostrar que las mujeres de igual forma pueden estar en un mismo piso político que los hombres, cuestión que históricamente no estaba aceptada.

Por todo lo anterior, es que esta sentencia emitida por el Tribunal Electoral Local y que fue confirmada por las instancias federales, resulta un avance en el tema de la igualdad entre hombres y mujeres, pero sobre todo en la igualdad de oportunidades en materia político-electoral.

FUENTES

> **Tribunal Electoral del Estado de Chiapas. Sentencia recaída en el expediente TEECH/JDC/005/2020**, 30 de septiembre de 2020, <https://teechiapas.gob.mx/sentencias/TEECH-JDC-005-2020.pdf>

Adriana Sarahi
Jiménez López

Análisis de la
sentencia teech/jdc/005/2020
sobre el principio
de paridad
de género

ATRIUM

REVISTA
ELECTRÓNICA
DE DERECHO
ELECTORAL



150

El secreto ministerial, reseña de la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SUP-JE-3/2022

151

*The ministerial secret, review
of the judgment given by
the superior courtroom of
the Electoral Tribunal of the
Federal Judicial Branch within
file SUP-JE-3/2022*

Palma Rosales Sergio³³

³³ Licenciado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Coordinador de Prerrogativas y Partidos Políticos del Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí.

En México la potestad sancionadora *ius puniendi* traducida en la facultad del Estado de prohibir conductas a través de la norma y de imponer sanciones a quienes las cometan, es empleada respecto de actos o hechos considerados como delitos previamente en la norma penal y a su vez aplicada de manera análoga respecto de actos considerados como faltas administrativas susceptibles de punibilidad; esto mediante la ejecución de procedimientos establecidos ya sea en el Código Nacional de Procedimientos Penales y a manera de ejemplo concerniente al presente asunto, en materia administrativa por el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización del INE, mismos que deben ser agotados y colmados en cada una de sus etapas para la imposición de una pena mediante sentencia o resolución firme.

Respecto de ello, es preciso mencionar tal como lo señala Agíss Bitar (2010) *“La existencia legal de instrumentos poderosos de investigación es clave para obtener buenos resultados, máxime cuando el procedimiento administrativo sancionador es de carácter inquisitivo, exhaustivo y se rige bajo los principios del ius puniendi”* (pág. 33). Por lo que el ejercicio correcto de las tareas de investigación debe ser apegados indiscutiblemente conforme a derecho.

La Sala Superior emitió una interesante resolución concerniente al secreto ministerial que enviste a las carpetas de investigación de la Fiscalía General de la República.

En ese sentido, los procedimientos investigadores (parte sustancial para la imposición de una pena o sanción) realizados por parte de las autoridades sustanciadoras como la Fiscalía General de la República o la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, previo a la resolución por parte de un juzgador penal o por el Consejo del Instituto Nacional Electoral, deben prever la correcta tutela que le asiste a toda la ciudadanía respecto del derecho al debido proceso, al integrar las carpetas de investigación, mantener la confidencialidad de la información contenida y de la correcta obtención de las pruebas conforme al principio de licitud, puesto que de lo contrario acaecería de deficiencias los procedimientos penales o administrativos y en consecuencia pondría en riesgo la aplicación de una pena que subyace en una sentencia o resolución.

En relación a ello, la Sala Superior emitió una interesante resolución concerniente al secreto ministerial que enviste a las carpetas de investigación de la Fiscalía General de la República; y se determinó sobre cuáles son las limitantes a dicho principio, cuando su contenido pudiera contener elementos probatorios para sustanciar y resolver procedimientos de carácter administrativo o fiscal; si los mecanismos de labor interinstitucional entre la Unidad Técnica de Fiscalización y la Procuraduría General de la República anteponen su deber como instituciones al mantener la secrecía en la investigación o si se vulnera sus facultades como organismos constitucionales autónomos al proveer información de las que deben cuidar celosamente.

De lo anterior se debe referir que, respecto del caso particular que nos ocupa, se tiene como antecedente que la Unidad Técnica de Fiscalización mediante oficio solicitó a la Fiscalía General de la República la remisión en copias certificadas de cuatro carpetas de investigación al considerar que sus elementos podrían estar vincula-

dos con la sustanciación de un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, a lo que la autoridad solicitada negó la documentación, señalando ser información de carácter reservada en atención a lo provisto en el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En un segundo momento la Unidad Técnica de Fiscalización nuevamente solicitó mediante oficio a la referida autoridad haciendo mención que se hacía dicha solicitud en base a la facultad constitucional del INE, a lo que la Fiscalía General de la República reiteró su negativa. En consecuencia, el INE a través de su Secretario Ejecutivo promovió Juicio Electoral ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al considerar que se vulneraban sus facultades constitucionales, radicándose la citada controversia dentro del expediente SUP-JE-3/2022.

Respecto de ello, con fecha 19 de enero del año 2022, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió resolución sobre el citado expediente de la que derivó un estudio minucioso de fondo de una situación que evidentemente atañe a la función electoral. Por un lado, la Fiscalía General de la República alegó que el secreto ministerial contemplado en el artículo 218 del Código

En ese sentido nos encontramos ante el conflicto de ponderación de facultades de dos órganos autónomos con funciones constitucionalmente válidas.

Nacional de Procedimientos Penales señala que las investigaciones ministeriales solo pueden ser de conocimiento de las partes, ya que la representación social se encuentra obligada a salvaguardar el sigilo de las investigaciones, así como los documentos independientemente de su contenido y naturaleza que sean estrictamente reservados.

En cuanto al INE, esta autoridad solicitó se vincule a la Fiscalía General de la República, en razón a que el artículo 41 de la Constitución señala que los secretos bancario, fiduciario y fiscal no resultan oponibles a la facultad de revisión de la autoridad electoral nacional, y que la autoridad ministerial desconoce que la misma disposición constitucional establece que en el desarrollo de dicha actividad, el INE deberá contar con el apoyo de todas las autoridades federales y locales.

De todo lo anterior, la Sala Superior en su estudio de fondo señá-

ló que el secreto ministerial no es oponible a la facultad de fiscalización del INE, ya que si bien el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales señala que la información integrada en las carpetas de investigación únicamente puede ser consultadas por las partes dentro del procedimiento, de modo que no se adquiera una ventaja o un menoscabo ocasionado por un tercero, perjudicando las labores de la autoridad investigadora; de lo que se deduce que ello no implica que el INE en su facultad de investigación a lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas y de fiscalización de los partidos políticos pudiera ocasionar de manera dolosa un menoscabo o detrimento a la labor de la autoridad ministerial.

En ese sentido nos encontramos ante el conflicto de ponderación de facultades de dos órganos autónomos con funciones constitucionalmente válidas; donde una autoridad pudiera ejercer una función cedente y en consecuencia la otra de receptora de la información. Por lo que la Sala Superior

acertadamente concluyó que las actividades de ambas autoridades no deben verse afectadas una por la otra, y es notoriamente correcto, en razón a que ambas autoridades deben actuar conforme al principio de legalidad dentro de sus tareas, siendo que la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano encargado de superar la limitación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, para realizar su función de auditoría por lo que se encontraría en su caso, obligada a utilizar la información que pudiera obtener de otras autoridades, única y exclusivamente para los fines que se pretenden, y a proteger y mantener secrecía de las actuaciones ministeriales, manteniendo idénticas medidas de seguridad que garanticen su protección y resguardo. A su vez, se hace alusión a que tanto las autoridades y las instituciones públicas y privadas (incluyéndose a la Fiscalía General de la República) están obligadas a responder a la Unidad Técnica de Fiscalización las solicitudes de información protegidas por el señalado secreto bancario, fiduciario y fiscal, esto de conformidad con el artículo 200 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Aunado a ello, se debe referir que la Fiscalía General de la República, de acuerdo a su autonomía que le confiere la Constitución tiene el deber de coordinarse y colaborar dentro del ámbito de sus competencias con otras autoridades para el debido cumplimiento de sus

facultades respectivas, esto de acuerdo a lo contemplado en el artículo 36 de la Ley de la Fiscalía General de la República.

De todo lo anterior, se colige que las disposiciones expuestas muestran que tanto la legislación electoral como penal prevén el principio de auxilio y colaboración, por lo que la Sala Superior declaró como fundados los agravios de la parte actora, siendo jurídicamente viable permitir un traslado de información entre la Fiscalía y el Instituto en el ejercicio de su función fiscalizadora, sin que esto implique dejar de proteger la finalidad que se busca con el secreto ministerial entre ambas autoridades, ajustándose al principio de legalidad, puesto que tal y como lo señala Correa Ortiz J.A. (2016) *“el principio de legalidad constituye una garantía indispensable para resguardar los derechos humanos”*(pág. 31).

Finalmente cabe mencionar que, también como antecedente se tiene lo resuelto por la Sala Superior respecto del expediente SUP-RAP-18/2003, de donde del mismo modo se afirmó la facultad constitucional del Instituto Nacional Electoral para solicitar información protegida por el secreto bancario, no contraviniendo en su momento lo dispuesto por la otrora Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada; por lo que en concatenación de ambas resoluciones, se advierte que la facultad del INE de solicitar información a diversos órganos de gobierno para integrar las investigaciones y los procedimientos sancionadores de fiscalización, no contrapone lo señalado por la legislación respecto del controvertido tema del secreto ministerial, fiduciario o fiscal, al ser una función electoral constitucionalmente válida.

Sergio Palma
Rosales

El secreto ministerial, reseña
de la sentencia dictada por la Sala
Superior del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación
dentro del expediente
SUP-JE-3/2022

FUENTES

- > **Agíss Bitar, F. (2010)** Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- > **Correa Ortíz J.A. (2016)** Cultura de la Legalidad y Derechos Humanos; Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



ATRIUM

REVISTA
ELECTRÓNICA
DE DERECHO
ELECTORAL



DIRECTORIO

Tribunal Estatal
Electoral
de Guanajuato

Presidenta
**Yari Zapata
López**

Magistrada
**María Dolores
López Loza**

Magistrado
**Alejandro Javier
Martínez Mejía**