

INFORME SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO DURANTE EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024

Óscar Sánchez Muñoz
23/09/2024

ÍNDICE

1. Resumen Ejecutivo.....	2
2. Introducción.....	3
3. Antecedentes de la actividad jurisdiccional del TEPJF en el marco del ciclo electoral federal 2023-2024.....	4
5. Objetivos específicos.....	8
6. Metodología.....	9
7. Estudio analítico de la jurisprudencia del TEPJF durante el proceso electoral 2023-2024	9
7.1. Paridad de género en la representación política	9
7.2. Violencia política contra las mujeres en razón de género	18
7.3. Representación política de grupos minoritarios vulnerables: personas indígenas, personas de la diversidad sexual, personas con discapacidad y afroamericanos	26
7.4. Derechos políticos de las personas en prisión preventiva	36
7.5. Actos anticipados de campaña	38
7.6. Uso indebido de recursos públicos	40
7.7. Irregularidades en el financiamiento de campañas.	45
7.8. Irregularidades en la información y la comunicación.....	48
8. Conclusiones.....	52

1. Resumen Ejecutivo

Este informe analiza la labor jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) de México durante el ciclo electoral 2023-2024, enfocándose en su papel en la salvaguarda de los derechos político-electorales y la garantía de la integridad electoral.

Principales hallazgos:

Un sistema de justicia electoral sólido: México cuenta con un sólido sistema de justicia electoral, en el que el TEPJF desempeña un papel fundamental en la defensa de los principios democráticos; sin embargo, el sistema enfrenta diversos desafíos debido a la interferencia política en un contexto altamente polarizado.

Alta incidencia de controversias electorales: el alto volumen de asuntos que atiende el TEPJF refleja que el sistema de justicia electoral está profundamente arraigado en la cultura política del país, pero también resalta una falta de apego a las leyes electorales por parte de los actores políticos.

Paridad de género en la representación política: el TEPJF ha desempeñado un papel decisivo en la promoción de la paridad de género a través de su jurisprudencia, garantizando la igualdad de acceso de las mujeres a los cargos de elección popular. Las sentencias clave durante este ciclo abordaron la alternancia de género en cargos de liderazgo, la paridad en las nominaciones de personas candidatas y la asignación de fondos públicos, así como tiempo en los medios de comunicación.

Lucha contra la violencia política en razón de género: el TEPJF ha tomado medidas importantes para abordar la violencia política contra las mujeres en razón de género, incluida la creación de una Defensoría Pública Electoral Especializada; no obstante, aún persisten desafíos para definir los límites entre la libertad de expresión y la violencia política, lo que lleva a incongruencias en las sentencias.

Representación política de grupos vulnerables: el TEPJF ha protegido activamente los derechos políticos de los grupos marginados mediante medidas afirmativas y sanciones contra prácticas discriminatorias. Las sentencias clave abordaron la representación de las comunidades indígenas, las personas con discapacidad, las personas LGBTQ+ y las personas migrantes; sin embargo, persisten desafíos para garantizar la afiliación genuina de las personas candidatas a los grupos que representan y prevenir el uso indebido de la acción afirmativa.

Derecho al voto para personas en prisión preventiva: el TEPJF ha defendido el derecho de voto de las personas en prisión preventiva, de conformidad con las normas internacionales; no obstante, la implementación de este derecho enfrenta complejidades logísticas y debates continuos.

¿Cómo enfrentar las amenazas a la equidad electoral? El TEPJF ha abordado cuestiones tales como campañas anticipadas, uso indebido de recursos públicos e irregularidades en el financiamiento de campañas; sin embargo, la eficacia de las sanciones y las medidas preventivas siguen siendo motivo de preocupación, especialmente en lo que respecta a la conducta de los funcionarios de alto rango.

Irregularidades en la información y la comunicación: el TEPJF ha resuelto controversias relacionadas con la cobertura mediática y las redes sociales durante las campañas, equilibrando la libertad de expresión con la necesidad de prevenir la desinformación y la calumnia.;

no obstante, persisten desafíos al momento de definir los límites entre una crítica política legítima y un discurso perjudicial.

Uso de inteligencia artificial en las campañas: el TEPJF ha abordado el uso de imágenes generadas por la inteligencia artificial (IA) en la publicidad política, destacando la necesidad de contar con directrices para garantizar la transparencia y proteger los derechos de las personas.

2. Introducción

México es uno de los miembros más activos de la Comisión de Venecia en América Latina. Desde la adhesión de México a la Comisión en 2012, se ha fomentado un diálogo activo con diversas instituciones nacionales, en particular con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y el Instituto Nacional Electoral (INE).

Desde 2012, la Comisión ha cooperado activamente con el TEPJF en diversas áreas, en particular en el desarrollo de la base de datos VOTA y la participación activa dentro de la Red Mundial de Justicia Electoral.

El 25 de marzo de 2024, la presidenta del TEPJF y la consejera presidenta del INE invitaron oficialmente a la Comisión de Venecia a participar en su Programa de Visitantes Extranjeros en el marco del proceso electoral federal 2024 de México. El objetivo principal de esta invitación fue brindarles a los miembros de la Comisión de Venecia una visión general completa del trabajo que realiza el TEPJF, así como de su papel durante el proceso electoral 2023-2024 y buscar la opinión de personas expertas sobre la implementación de los principios y normas internacionales, con un enfoque particular en la salvaguarda efectiva de los derechos político-electorales de los grupos prioritarios.

La Comisión aceptó la invitación y entre el 28 de mayo y el 2 de junio, los miembros de la Comisión Srdjan Darmanović, Óscar Sanchez Muñoz y Katharina Pabel participaron en el programa, asistidos por los miembros de la Secretaría Delphine Freymann y Serguei Kouznetsov. Durante este periodo, los integrantes del programa de visitantes participaron en diversas reuniones con los magistrados de la Sala Superior del TEPJF, magistrados de las Salas Regionales, integrantes de los órganos judiciales electorales locales,

representantes de las distintas áreas del Tribunal, observadores nacionales especializados en justicia electoral, así como con integrantes del INE y de los institutos electorales locales. Durante la jornada electoral del 2 de junio, las y los integrantes del programa pudieron observar su desarrollo en distintas casillas de la Ciudad de México.

En el marco de su cooperación con la Comisión de Venecia sobre cuestiones del proceso electoral, el Tribunal también solicitó que se presentara un informe analítico sobre la “Protección del sufragio igualitario a través de la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México (TEPJF) durante las elecciones de 2024”. La elaboración del presente documento es en respuesta a dicha solicitud.

El presente informe toma en cuenta las opiniones adoptadas previamente por la Comisión de Venecia respecto de la legislación mexicana en materia electoral: CDL-AD(2013)021 y CDL-AD(2022)031. El documento CDL-PI(2023)007 sintetiza la información sobre los cambios jurídicos posteriores a la adopción del dictamen de 2022.

Además, durante las elecciones federales mexicanas de 2021, un experto de la Comisión de Venecia elaboró un informe sobre determinadas sentencias del Tribunal Electoral de México, desde la perspectiva de las normas internacionales.

Las consultas con expertos internacionales resultaron útiles para el TEPJF en su labor, las cuales contribuyeron a mejorar la transparencia y la comprensión del proceso, sus complejidades y desafíos, así como a fortalecer la confianza en el desarrollo de las elecciones. Además, el proyecto estratégico de acompañamiento internacional en materia de justicia electoral tiene como objetivo garantizar el cumplimiento de las normas internacionales en materia de integridad y evaluar el impacto de las sentencias en la calidad general de las elecciones. Asimismo, puede fomentar reflexiones sobre las fortalezas y debilidades inherentes al sistema de justicia electoral mexicano y contribuir a mejorar el marco jurídico existente.

3. Antecedentes de la actividad jurisdiccional del TEPJF en el marco del ciclo electoral federal 2023-2024

El 2 de junio de 2024, casi 100 millones de mexicanos fueron llamados para salir a votar y elegir la nueva presidencia para el siguiente sexenio, a los 500 integrantes de la Cámara de Diputados y a los 128 integrantes del Senado de la República. En coincidencia con el proceso electoral federal, también se celebraron elecciones en los estados para elegir las gubernaturas (jefe de Gobierno de la Ciudad de México y ocho gobernadores estatales (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán) y legislaturas (de los 32 estados), así como miles de cargos municipales. En total se disputó la elección de más de 20,000 cargos públicos.

México cuenta con un sistema de justicia electoral sólido, con una reconocida trayectoria como garante de elecciones democráticas, libres y competitivas. Estos órganos jurisdiccionales actúan dentro de un marco jurídico y en condiciones organizativas que garantizan un alto grado de profesionalismo; sin embargo, el sistema democrático del país¹ se enfrenta a numerosos desafíos. Por un lado, los grupos delictivos están tratando de utilizar las elecciones para influir en las estructuras gubernamentales². Por el otro, algunas figuras políticas no respetan las leyes electorales: uso indebido de recursos públicos, financiamiento ilícito de partidos políticos y candidatos y compra de votos y coerción de los electores. Estos graves problemas socavan la confianza de los ciudadanos en los procesos electorales y representan una amenaza para la democracia en el país.

Históricamente, el TEPJF y, en particular, su Sala Superior, han desempeñado un papel protagónico en el establecimiento de precedentes trascendentales para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y la integridad electoral; no obstante, la crisis interna que ha afectado al Tribunal en los últimos meses se ha suscitado cierta polémica por su actuación durante el proceso electoral 2023-2024.

En términos cuantitativos, el trabajo del TEPJF a lo largo del ciclo electoral 2023-2024 ha sido impresionante. Como órgano supremo de justicia electoral, el TEPJF ha adoptado, al momento de elaborar este informe, decisiones sobre más de 27 mil asuntos en el contexto de los procesos electorales federales. Hubo 23,000 casos relacionados con la elección de diputados y casi 21,000 recursos de reconsideración³. Hubo 2,350 casos sobre elecciones al Senado y 2,080 casos sobre elecciones presidenciales.

El 15 de agosto de 2024, la Sala Superior del TEPJF adoptó en sesión pública el dictamen sobre el resultado final de la elección para la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos, la declaratoria de validez de la elección y la declaratoria de presidente electo.

Anteriormente, la Sala Superior resolvió los recursos de apelación relativos a la elección presidencial (**SUP-JDC-906/2024**, **SUP-JIN-144/2024** y **SUP-JIN145/2024**, **acumulados -12/08/2024-**), desestimándose todos ellos y confirmándose los resultados controvertidos. La oposición afirmó que hubo múltiples acciones ilegales que afectaron la imparcialidad de la elección. Las denuncias presentadas por los partidos de oposición alegaron que hubo un contexto de violencia generalizada provocada por la delincuencia organizada;

¹ Véase el Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE). *Cuarto informe sobre integridad en el proceso electoral 2023-2024*, p. 10.

² Véase Laboratorio Electoral: *Violencia electoral en México. Proceso 2023-2024 (Informe final)*, 10 de septiembre de 2024; ANIE: *Expediente: impugnaciones y declaración de validez de la elección presidencial (amicus curiae)*, pp. 1 y 2.

³ De los 20,997 recursos de reconsideración relacionados con las elecciones de diputados, 20,547 corresponden a impugnaciones contra la asignación de escaños de representación proporcional, de los cuales 8,459 fueron resueltos y acumulados a los expedientes SUP-REC-1250/2024, 7.033 al SUP-REC-10086/2024 y 5.055 al SUP-REC-17241/2024.

que varios funcionarios públicos, incluido el presidente, incumplieron su deber de neutralidad; o que MORENA, el partido gobernante, emprendió una estrategia de compra de votos.

La anulación de una elección es la sanción más grave que puede imponer el TEPJF y, para ello, las infracciones deben ser sistemáticas y determinantes para el resultado. Los seis magistrados de la Sala Superior coincidieron en que las denuncias y pruebas presentadas por la oposición no eran suficientes para tomar tal decisión; sin embargo, dos de ellos señalaron que efectivamente hubo hechos que deberían investigarse más a fondo y sancionarse.

En consecuencia, la elección fue validada porque fue libre y genuina. Se consideró que las demandas de nulidad de la elección eran infundadas porque el cúmulo de pruebas presentadas y estudiadas no demostró que alguna de las irregularidades denunciadas hubiera podido generar un resultado diferente.

Reconociendo que el Tribunal ha desempeñado su labor con eficiencia y profesionalismo, cabe señalar que ha enfrentado este enorme desafío en una situación de crisis interna derivada de la inacción del Senado para ocupar las vacantes en la Sala Superior y las Salas Regionales. La Sala Superior tenía dos vacantes (de un total de siete) y las Salas Regionales tenían seis. Además, hubo un alto número de vacantes en los tribunales electorales locales.

Esta situación ha sido causada por el fracaso de los órganos legislativos en designar a los miembros de los tribunales electorales. En el caso del TEPJF, es la falta de acción del Senado la que ha provocado este problema. El 18 de septiembre de 2023, la Suprema Corte de Justicia de la Nación envió al Senado, en tiempo y forma, las ternas para el nombramiento de las magistraturas (de conformidad con lo dispuesto por el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)), pero el Senado no procedió a realizar los nombramientos. Algunos políticos nacionales y expertos electorales interpretaron este retraso como una estrategia de la mayoría política para debilitar y deslegitimar a los órganos de la jurisdicción electoral.

A finales de 2023, también se sumaron la renuncia del presidente y el nombramiento de una nueva presidenta a los problemas derivados de la integración incompleta en un clima de tensiones internas entre las cinco magistraturas de la Sala Superior. Si bien esta situación no ha afectado el desempeño normal de las funciones del Tribunal, no cabe duda de que los desacuerdos internos han tenido incidencia en algunas de las sentencias más importantes del proceso electoral, en las que se ha hecho evidente la división de la Sala Superior en dos bloques.

No se puede descartar que las tensiones internas en el Tribunal, mientras se resuelven cuestiones de gran relevancia para el proceso electoral, hayan comprometido la credibilidad de la institución. Como podremos observar más adelante en este informe, en algunas ocasiones las discrepancias en el respeto

a la jurisprudencia previa o los cambios de criterio sin una debida justificación podrían generar la percepción de que las opiniones políticas han prevalecido sobre las consideraciones estrictamente jurídicas, lo que puede afectar a la imagen de independencia e imparcialidad del Tribunal.

Respecto de la integración incompleta de la Sala Superior, surgió la duda principal sobre la declaración de validez o nulidad de la elección presidencial, ya que según el art. 167 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), dicha declaratoria sólo podrá ser realizada por la Sala Superior del TEPJF con la presencia de al menos seis de sus integrantes.

Este problema se resolvió aplicando las normas reglamentarias del propio Tribunal, contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que estipula que cuando se produzca una vacante definitiva en una elección de la Sala Superior del TEPJF, ésta será cubierta por la magistratura de la Sala Regional de mayor antigüedad o, en su caso, de mayor edad (para atender asuntos urgentes). En aplicación de esta norma, el 18 de julio de 2024 la Sala Superior decidió invitar a la magistrada Claudia Valle Aguilasocho a participar en el proceso de calificación y validación de la elección presidencial.

La labor del TEPJF también se ha visto afectada por las dificultades operativas y el conflicto interno al interior del órgano de gestión electoral, el INE. El desacuerdo entre los integrantes del Consejo General del INE ha provocado que, desde abril de 2023, la Secretaría Ejecutiva, tres direcciones ejecutivas y cuatro unidades técnicas se encuentren vacantes, y la presidenta haya designado de manera unilateral a encargados de despacho para encabezarlas. Los desacuerdos internos entre los miembros del Consejo General del INE repercutieron negativamente en la capacidad operativa del organismo. Esta situación es absolutamente inédita en la historia del INE y ha afectado su imagen de neutralidad.

En el asunto **SUP-RAP-388/2023 y acumulados (10/01/2024)**, la Sala Superior del TEPJF modificó el mecanismo para cubrir las vacantes de puestos clave del INE y; por otro lado, conservó la facultad discrecional de la presidencia para nombrar encargados de despacho eliminando los plazos y requisitos adicionales no estipulados en la ley. Dos magistraturas disintieron y adujeron que validaba una forma de eludir los mecanismos de control en el nombramiento de funcionarios.

4. Objetivo principal y áreas temáticas que abarca el informe

El objetivo principal de este informe es brindar un análisis imparcial de la labor jurisdiccional realizada por el TEPJF en el contexto del proceso electoral de 2024.

Este análisis se centrará en las siguientes áreas temáticas:

- (1) Inclusión: protección de los derechos de los grupos tradicionalmente marginados en términos de representación política.

En los últimos 30 años, el TEPJF ha desempeñado un papel muy activo para garantizar la igualdad de acceso a la justicia electoral y la protección de los derechos político-electorales de los grupos tradicionalmente marginados.

En esta sección se analizarán diversas decisiones judiciales recientes sobre las siguientes cuestiones:

- Paridad de género en la representación política.
 - Violencia política contra las mujeres en razón de género.
 - Representación política de grupos minoritarios vulnerables: personas indígenas, personas de la diversidad sexual, personas con discapacidad y afroamericanos.
 - Derechos políticos de las personas en prisión preventiva.
- (2) Respuesta judicial a fenómenos graves que amenazan la libertad y la equidad de la contienda electoral:
- Actos anticipados de campaña.
 - Uso indebido de recursos públicos.
 - Irregularidades en el financiamiento de campañas.
 - Irregularidades en la información y la comunicación.

5. Objetivos específicos

Los objetivos específicos del informe son tres:

1. Identificar las fortalezas y áreas de mejora con respecto al *acceso a la justicia electoral*. En este ámbito, el enfoque del análisis se alejará de un enfoque meramente formalista, limitado a aspectos procesales, para tratar de responder a la pregunta central de si las demandas y conflictos planteados por los diferentes actores electorales (ciudadanos, candidatos, partidos) han podido llegar al Tribunal y si éste ha contado con los instrumentos jurídicos, los recursos materiales y la voluntad para dar respuesta a todas esas demandas y conflictos.
2. Identificar las fortalezas y áreas de mejora para *obtener una decisión legalmente fundamentada* por las personas que acceden a la justicia electoral. En este ámbito, las cuestiones que deben considerarse son, en primer lugar, si efectivamente se obtiene una decisión legalmente fundada y, en segundo lugar, es necesario ver si tal decisión da una respuesta efectiva a las solicitudes planteadas por los demandantes y, en tercer lugar, si tal decisión está en consonancia con la jurisprudencia previa del Tribunal.
3. Identificar las fortalezas y áreas de mejora en relación con la *aplicación de normas internacionales* por parte del sistema de justicia electoral. En este ámbito, las cuestiones que deben evaluarse son el uso de normas –si se hace referencia explícita a normas internacionales en la justificación de las decisiones– y el cumplimiento de las normas –si las resoluciones son de

conformidad con las normas internacionales, incluso si no se citan explícitamente en las sentencias.

6. Metodología

1. *Análisis de las sentencias seleccionadas.* La selección de sentencias se realizó en acuerdo con el TEPJF.
2. *Entrevistas a los integrantes del TEPJF.* Con motivo de la visita a México en pleno periodo electoral, se sostuvieron varias reuniones con la presidenta y otras magistraturas del TEPJF. Durante la elaboración del informe la comunicación fue muy fluida y se continuó interactuando directamente con las magistraturas y el personal del Tribunal para realizarles consultas específicas sobre el objeto del análisis.
3. Análisis comparativo de sentencias judiciales nacionales e internacionales y otros documentos de referencia que contienen normas internacionales.
4. *Análisis de los informes de las organizaciones civiles sobre el proceso electoral.* En particular, el informe elaborado por el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA) -un comité de expertos (*think tank*) integrado por reconocidos investigadores y académicos-, y la serie de informes publicados por el Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE)⁴. Otros documentos consultados fueron el Informe sobre violencia política emitido por el Laboratorio Electoral⁵ y el escrito de *amicus curiae* presentado por el ANIE al procedimiento judicial para la declaratoria de validez de la elección presidencial⁶.

7. Estudio analítico de la jurisprudencia del TEPJF durante el proceso electoral 2023-2024

7.1. Paridad de género en la representación política

Desde 2014, el artículo 41 de la Constitución Mexicana estipula el principio de paridad de género mediante el cual se ordena a las autoridades a crear las condiciones adecuadas para que las mujeres tengan acceso, en igualdad de condiciones que los hombres, a cargos públicos de elección popular y de toma de decisiones. En los últimos años, se han producido avances jurídicos y jurisprudenciales encaminados a promover la participación de las mujeres en la vida pública. A partir de un concepto basado en cuotas de género, que buscaba

⁴ El ANIE es un acuerdo suscrito por 32 organizaciones cívicas, instituciones públicas como el propio TEPJF, 32 Tribunales Electorales Locales, 31 Organismos Públicos Electorales Locales (OPLES), 5 Consejeros Electorales del INE; 3 Universidades: la Academia Interamericana de Derechos Humanos (AIDH), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), a través de su proyecto de Voto Informado; y el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

⁵ Laboratorio Electoral: *Violencia electoral en México. Proceso 2023-2024 (Informe final)*, 10 de septiembre de 2024.

⁶ ANIE: *Expediente: impugnaciones y declaración de validez de la elección presidencial (amicus curiae)*.

garantizar un umbral mínimo de mujeres en cargos de representación política, se ha impuesto una nueva regla en la que no sólo se busca un número mínimo de mujeres, sino una plena paridad en la integración de todos los órganos estatales. Esta nueva norma se creó con la reforma constitucional de 2019⁷.

El TEPJF de México ha desempeñado un papel esencial en la promoción de la paridad de género en la representación política. Su labor ha sido fundamental para garantizar que las mujeres gocen de una igualdad de oportunidades para acceder a cargos electivos y cargos de toma de decisiones. A través de sus resoluciones y fallos, el Tribunal ha interpretado y aplicado la normativa electoral con perspectiva de género, combatiendo la discriminación y promoviendo la participación equitativa de las mujeres y los hombres en la vida política del país.

Durante el ciclo electoral 2023-2024, el TEPJF ha dado continuidad a la línea jurisprudencial que ya había establecido en procesos anteriores, cuando se sentaron precedentes importantes en materia de paridad de género, estableciendo criterios claros para la postulación de personas candidatas y garantizando que los partidos políticos cumplan con la obligación de incluir a mujeres en sus listas de manera equitativa. También ha sancionado los actos de violencia política contra las mujeres, protegiendo los derechos de las mujeres que participan en la política y garantizando que puedan ejercer cargos públicos sin ser objeto de discriminación ni violencia. Esta cuestión se tratará en una sección aparte.

Análisis de sentencias individuales:

SUP-JDC-74/2023 y acumulados (22/02/2023): Alternancia de género en la presidencia del INE

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió una serie de demandas ciudadanas que impugnan el acuerdo de la Cámara de Diputados respecto del proceso de designación de los consejeros del INE.

Desde el punto de vista sustantivo se analizaron dos agravios principales:

En primer lugar, la inconstitucionalidad del requisito de dos años de residencia en el país: la Sala Superior confirmó la constitucionalidad de este requisito, argumentando que es razonable y proporcional garantizar que los consejeros electorales estén vinculados a la comunidad y al contexto nacional.

En segundo lugar, la violación de los principios de igualdad, progresividad, no discriminación y paridad de género: si bien la Cámara reconoció que la convocatoria garantizaba la paridad de género en la integración del Consejo General (5 consejeros de cada género), determinó que se debía aplicar la alternancia de género en la presidencia.

La Sala Superior sigue así su jurisprudencia anterior en la que había establecido que la alternancia es un medio para mejorar la participación política de las

⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 06/06/2019.

mujeres⁸ y, por lo tanto, contribuye para lograr los objetivos de una política de paridad. En el caso de cargos unipersonales y de puestos de dirección de órganos, dado que es físicamente imposible cumplir con la paridad de género en un mismo periodo, se ha considerado que ésta puede observarse si se alterna el género de la persona que ocupa el cargo en cada mandato o en cada periodo de nombramiento. En varios casos que involucran a institutos electorales locales⁹, la Sala Superior determinó que la alternancia constituye un mecanismo que favorece la reversión de la exclusión histórica en la designación del máximo cargo de dirección del órgano. Por lo tanto, la Sala Superior se obliga a analizar el contexto histórico en la integración del respectivo órgano electoral, a efecto de determinar si las mujeres han sido excluidas de ocupar la titularidad del organismo.¹⁰

Aplicando esta línea jurisprudencial al caso de la dirección del INE, la Sala Superior observa que ha existido una exclusión histórica y sistemática de las mujeres en el acceso a la presidencia de dicho órgano, lo que justifica la adopción de una regla de alternancia.

Por ello, la Sala Superior modificó parcialmente el acuerdo impugnado, ordenando que el quinteto para la presidencia del INE esté integrado exclusivamente por mujeres, garantizando así la alternancia de género en dicho cargo.

Esta sentencia contó con dos votos en contra de los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales, quienes consideraron que la convocatoria ya garantizaba suficientemente la igualdad de oportunidades para ambos géneros y que la paridad se lograría progresivamente con las nuevas designaciones.

SUP-RAP-327/2023 y acumulado (09/08/2023): paridad de género en la postulación de candidaturas a las gubernaturas estatales y a la jefatura de Gobierno de la Ciudad de México

Movimiento Ciudadano (MC) impugnó el Acuerdo del INE del 24/10/2023 (INE/CG569/2023) sobre paridad de género en la postulación de candidaturas a las elecciones de los órganos ejecutivos estatales.

Este acuerdo, ante la omisión legislativa detectada en la mayoría de los estados donde se elegiría al jefe del Ejecutivo, obligaba a los partidos políticos nacionales a presentar al menos a cinco candidatas mujeres de un total de nueve cargos en juego.

⁸ SUP-REC-2038/2021 y acumulados.

⁹ Este argumento se siguió en los expedientes SUP-JDC-117/2021 -presidencia del Instituto Electoral del Estado de México-, SUP-RAP-452/2021 y acumulados -presidencia del Instituto Electoral de Querétaro-, SUP-JDC-858/2021 -presidencia del Instituto Electoral de Oaxaca-, y SUP-JDC-739/2021 -presidencia del Instituto Electoral de Chihuahua. ¹⁰ SUP-JDC-1351/2021.

¹⁰ SUP-JDC-1351/2021.

Al mismo tiempo, un escrito de *amicus curiae* fue presentado por Sara Alicia Alvarado Avendaño, por derecho propio y como integrante de colectivos feministas. El Tribunal entendió que debía ser considerado como una demanda de nulidad del acuerdo del INE y, en consecuencia, lo reclasificó como demanda ciudadana (**SUPJDC-564/2023**). Desde el punto de vista del acceso a la justicia, esto es una muestra de la flexibilidad del TEPJF a la hora de garantizar que todas las reclamaciones encuentren una vía procesal para ser atendidas.

El Tribunal Electoral confirmó la vigencia del acuerdo del INE sobre la obligación de presentar al menos cinco mujeres como candidatas a los cargos ejecutivos en juego.

El fondo de la controversia en este asunto es el alcance de la competencia del INE para supervisar que los partidos políticos nacionales desarrollen reglas que garanticen la paridad sustantiva en la nominación de candidatos a gubernaturas estatales. Al respecto, en su jurisprudencia anterior, correspondiente a los ciclos electorales posteriores a la reforma constitucional de 2019, el TEPJF ha establecido una serie de criterios¹¹:

- (1) El INE no es competente para regular la paridad a nivel estatal, ya que se trata de una materia que les compete exclusivamente a los estados.
- (2) Ante el vacío legal en las entidades federativas, la Sala Superior del TEPJF puede ordenar a los partidos políticos nacionales modificar sus reglamentos internos para garantizar la paridad sustantiva de género en el acceso a las gubernaturas, por aplicación directa de la Constitución.
- (3) Asimismo, la Sala Superior del TEPJF podrá ordenar al INE que supervise el cumplimiento de las medidas que deben acatar los partidos políticos nacionales.

Por lo tanto, la premisa del TEPJF en esta sentencia es que existe un marco jurídico vigente que habilita al INE para emitir resoluciones encaminadas a supervisar que los partidos políticos nacionales cumplan con la paridad sustantiva en la postulación de los candidatos a gobernador¹².

Esto quizás matiza lo que el propio TEPJF dijo en **SUP-RAP-116/2020** y acumulados, pero no puede considerarse una resolución derogatoria para todos los efectos, dado que en dicha resolución ya se hablaba de la facultad del INE para supervisar los mandatos emitidos por el TEPJF a los partidos políticos. Lo que hace el Tribunal en esta sentencia es simplemente darle un significado más amplio al término “supervisar”, que incluiría también la capacidad de emitir regulaciones que permitan dicha supervisión.

¹¹ Estos criterios fueron elaborados en decisiones sucesivas para los procesos electorales entre 2021 y 2023: SUP-RAP-116/2020 y sus acumulados, SUP-JDC-91/2022 y SUP-JDC434/2022, y SUP-RAP 220/2022.

¹² Sin embargo, el TEPJF determinó que no le corresponde al INE fijar la regla de alternancia de género para los partidos políticos locales, sino a los institutos electorales locales, en caso de que ocurra una omisión legislativa en alguna de las entidades federativas.

Un elemento interesante de esta sentencia es que el TEPJF entiende que la paridad no debe considerarse por separado en cada una de las entidades federativas que celebran elecciones al frente de su ejecutivo, sino que es necesario tener una visión global para evaluar si existe paridad entre todas ellas, de manera horizontal. Esto refuerza aún más la necesidad de que el organismo nacional, el INE, sea el garante de la paridad.

Sin embargo, se desestimaron los argumentos del recurrente (el autor del escrito de *amicus curiae*), pues su afirmación es que el TEPJF fue mucho más allá y facultó al INE a establecer acciones y lineamientos para obligar a los partidos a identificar bloques competitivos, vincularlos a la alternancia en la postulación de sus candidatos o emitir convocatorias en las que sólo se postularan mujeres. El Tribunal negó que el INE pudiera tener dicha competencia porque dicha regulación le corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión y a los congresos estatales.

La magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso emitió un voto concurrente en la sentencia en el sentido de que aun cuando todos los estados hubieran legislado sobre la paridad en el acceso a sus gubernaturas, ello no impediría que el INE intervenga para supervisar la paridad horizontal entre ellos, lo que requeriría la armonización de la normatividad nacional y estatal.

Los magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Felipe Alfredo Fuentes Barrera firmaron un voto disidente por considerar que la competencia del INE debe limitarse a supervisar el cumplimiento de los partidos políticos a los mandatos emitidos por el TEPJF, pero no puede llegar a emitir disposiciones. Ante la falta de competencia del INE, los magistrados disidentes entienden que debió ser la propia Sala Superior la que emitiera las reglas necesarias para la aplicación del principio de paridad.

La aplicación del Acuerdo del INE de 24/10/2023 (INE/CG569/2023) volvió a ser objeto de controversia ante la Sala Superior en el expediente **SUP-JDC274/2024 (13/03/2024)**. La recurrente, Carmela Santos Vicente, activista de MORENA y candidata a la gubernatura de Chiapas, cuestionó la competencia de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (DEPPP) del INE para verificar el cumplimiento de los requisitos de paridad en los mecanismos de selección de candidatos de los partidos, y también cuestionó el mecanismo específico establecido por MORENA. Los argumentos de la recurrente fueron desestimados por la Sala Superior.

SUP-RAP-328/2023 (15/11/2023): Financiación pública y tiempo en radio y televisión para candidatas mujeres

La sentencia confirma la modificación de los Lineamientos del INE aumentando del 40% al 50% la dotación mínima de financiación pública y tiempo de radio y televisión para candidaturas de mujeres.

El recurrente –el partido político Movimiento Ciudadano (MC)– argumentó que el INE se extralimitó en sus facultades al modificar los Lineamientos, y que la

modificación en todo caso debió realizarse dentro de los 90 días previos al proceso electoral.

La Sala Superior ratificó que el INE sí tiene la facultad de emitir dichos lineamientos, pues éstos no modifican las leyes electorales, sino que las complementan para garantizar la efectividad del principio constitucional de paridad de género. Respecto de la certeza y seguridad jurídica –principio de estabilidad del derecho electoral-, el razonamiento de la Sala Superior fue que la modificación realizada no puede considerarse como “fundamental” y, por lo tanto, no está sujeta al plazo de 90 días.

SCM-JRC-17/2024 y acumulados (12/03/2024): Paridad de género en las candidaturas a presidencias municipales en el Estado de Hidalgo

Esta sentencia de la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF es interesante por la aplicación del principio de paridad a los cargos ejecutivos a nivel municipal.

Lo primero que hay que destacar, desde el punto de vista del acceso a la justicia electoral, es la excepción al principio de definitividad, que exige el agotamiento de los recursos judiciales en otras instancias antes de presentar un asunto ante el TEPJF. En este caso, la Sala Regional interpretó el principio en el sentido que, dada la proximidad de la fecha establecida para el registro de candidaturas, era aplicable el criterio jurisprudencial, conforme al cual se puede acceder al TEPJF *per saltum* (es decir, omitiendo los asuntos anteriores) cuando el agotamiento de estos recursos previos resultara en una amenaza a los derechos sustanciales que son objeto del litigio. Se trata, por lo tanto, de un criterio que le da flexibilidad y favorece el acceso a la justicia para que la decisión del órgano jurisdiccional no pierda relevancia por llegar demasiado tarde.

En cuanto al fondo de la controversia, ésta se origina en el Acuerdo del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo del 31 de octubre de 2023 (IEEH/CG/63/2023) que establece que todos los partidos con derecho a presentar candidatos deberán postular candidatas mujeres a la presidencia municipal en 20 municipios (incluidos 7 municipios clasificados como indígenas) respetando en todo momento la paridad horizontal a nivel del total de sus postulaciones de partido, la alternancia de género en la paridad vertical y la postulación de personas pertenecientes a grupos prioritarios dentro de cada lista de candidatos. Este acuerdo significó que el Código Electoral Estatal, que estipulaba reglas de paridad más laxas, ya no se aplicaría.

En una primera sentencia emitida el 2 de enero de 2024, el tribunal local revocó el Acuerdo anterior por considerar que la acción afirmativa establecida por el Instituto Electoral no estaba bien fundamentada.

El 16 de febrero, el asunto llegó por primera vez a la Sala Regional del TEPJF, que modificó parcialmente la sentencia del tribunal local, precisando que el Instituto, en su nuevo Acuerdo, deberá determinar los municipios que serán reservados para las mujeres, tomando en cuenta aquellos municipios que no habían sido gobernados por mujeres desde 1947.

El 15 de febrero de 2024, el Instituto Electoral emitió el nuevo Acuerdo en cumplimiento de la resolución del TEPJF (IEEH/CG/024/202424). En el Acuerdo se identificaron 27 municipios que nunca habían tenido una mujer como presidenta municipal, incluidos 10 clasificados como municipios indígenas. En estos municipios el Instituto ordenó la postulación de candidaturas encabezadas por mujeres.

Los recurrentes argumentaron que el Instituto Electoral no estaba facultado para regular esta cuestión, dejando sin efecto lo dispuesto en la propia legislación del estado.

En respuesta a ello, la Sala Regional recordó que el TEPJF ha señalado en reiteradas ocasiones que tanto los institutos electorales locales como los nacionales tienen facultades regulatorias para emitir lineamientos y normas que busquen maximizar los derechos de los grupos desfavorecidos, así como los de las mujeres:

“Jurisprudencia 9/2021 de la Sala Superior de rubro y texto PARIDAD DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES TIENEN FACULTADES PARA ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN EL DERECHO DE LAS MUJERES AL ACCESO A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR EN CONDICIONES DE IGUALDAD. De una interpretación sistemática de los artículos 1º, 4º y 41 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 1º, inciso 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 2º, incisos 1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículos 4º, incisos (f) y (j) y 6 (a) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Artículos 1º, 2º, 4 incisos (1) y 7º incisos (a) y (b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); y II y III de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como los Artículos II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, cabe señalar que todas las autoridades administrativas electorales, en observancia de su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, tienen la facultad de adoptar los lineamientos generales que estimen necesarios para hacer efectivo y concreto el principio de paridad de género, así como para desarrollar, implementar y garantizar el cumplimiento de los preceptos legislativos en los que se contemplen acciones afirmativas y normas específicas en la materia”.

En diversos precedentes, la Sala Superior ha validado la adopción de lineamientos emitidos por los distintos institutos electorales locales, tendientes a garantizar la igualdad de género en la postulación de candidaturas, así como

ajustes en la composición de los órganos públicos electos¹³. El problema surge cuando ya existe una ley aprobada por el congreso estatal. En estos casos, la postura del TEPJF es que las normas reglamentarias de los institutos electorales no pueden modificar ni alterar el contenido de una ley, pero sí pueden detallar los supuestos normativos para su aplicación cuando dichos institutos entiendan que la ley es insuficiente para garantizar la paridad y justifiquen adecuadamente su necesidad.

En el caso concreto, la Sala Regional señaló que el Instituto Electoral del Estado de Hidalgo efectivamente había justificado adecuadamente la necesidad de la medida –la reserva de la presidencia de 27 municipios para candidatas mujeres– y que la regla contenida en el Código Electoral local –candidaturas en bloque competitivas– era insuficiente y podía ser completada con la medida ordenada por el Instituto.

Una de las cuestiones interesantes desde el punto de vista de la aplicación de las normas internacionales –aunque estas no se citan directamente– fue la posible violación del principio de estabilidad del derecho electoral, pues el Instituto Electoral adoptó su acuerdo en un momento en que el proceso electoral ya estaba muy avanzado. Al respecto, la Sala Regional se basó en la jurisprudencia de la Sala Superior que admite excepciones al principio de estabilidad¹⁴ cuando los cambios regulatorios no sean de carácter trascendental para el proceso electoral, algo que tal vez sería discutible en un caso como el que nos ocupa. La Sala Regional optó por seguir la interpretación dada por la Sala Superior en el sentido de que la introducción de modificaciones normativas en un breve periodo antes de la elección era admisible cuando éstas persiguieran el cumplimiento de deberes derivados de los convenios internacionales para garantizar el respeto de los derechos humanos¹⁵. En cualquier caso, la medida se implementó antes del inicio del registro de candidatos.

SUP-REC-11276/2024 y acumulados (30/08/2024): Paridad de género en la asignación de escaños en el Congreso de Nuevo León

La aplicación de las reglas de paridad de género en la asignación de escaños en los congresos estatales ha sido muy controvertida ya que el principio de “paridad en todo”, estipulado en la Constitución, exige paridad no sólo en el punto de partida, cuando se presentan las candidaturas, sino también en el resultado final, cuando se asignan los escaños, lo que puede obligar a realizar ajustes a los resultados de las distintas listas. En esta sentencia, la Sala Superior resolvió recursos de reconsideración respecto de la asignación de escaños de representación proporcional para el Congreso de Nuevo León.

¹³ Véanse las sentencias de los recursos SUP-RAP-726/2017 y acumulados, SUP-JDC-1172/2017 y acumulados, SUP-RAP-121/2020 y acumulados, SUP-REC-249/2020 y SUPREC-231/2021, entre otros.

¹⁴ Este llamado principio de “certidumbre” está consagrado en el artículo 105-II, penúltimo párrafo, de la Constitución, que estipula que las modificaciones legislativas deben realizarse 90 días antes del inicio del proceso electoral. ¹⁵ SUP-JRC 14/2020.

¹⁵ 5 SUP-JRC 14/2020.

Entre otras cuestiones, la Sala Superior corrigió la interpretación que hizo la Sala Regional de Monterrey del principio de paridad de género. La Sala Regional había ajustado la asignación de escaños para lograr una paridad del 50% de hombres y el 50% de mujeres, favoreciendo a los hombres en algunos casos. La Sala Superior señaló que esto era incorrecto, pues el principio de paridad debe interpretarse como un mínimo respecto de la representación de las mujeres, no como un máximo, y debe en todo caso beneficiar a las mujeres, quienes históricamente han estado subrepresentadas. La asignación final fue de 24 mujeres y 18 hombres.

La decisión de la Sala Superior es congruente con la jurisprudencia anterior del TEPJF que ha señalado reiteradamente que los principios, normas y reglas establecidos en beneficio de grupos subrepresentados no pueden aplicarse para favorecer a los hombres¹⁶. A juicio de la Sala, esto se basa en que, en este caso, los hombres no están en la misma desventaja que las mujeres en cuanto al acceso y ejercicio de cargos públicos, por lo que no corresponde adoptar ninguna medida específica en su favor. En resumen, las normas de paridad de género, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse en su mayor beneficio.¹⁷.

SUP-REC-2999/2024 y acumulados (30/08/2024): Paridad de género en la asignación de escaños en el Congreso de Sonora

Otra aplicación controvertida del principio de paridad de género ocurrió en el Congreso de Sonora. La Sala Regional Guadalajara del TEPJF modificó la asignación de escaños realizada por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora y finalmente, la Sala Superior revocó la resolución de la Sala Regional y confirmó la primera asignación realizada por el Instituto.

El debate se centró en cuáles partidos políticos deberían realizar los ajustes para lograr la paridad en la representación. La Sala Superior, con base en sus precedentes¹⁸, ratificó que el criterio a seguir fue aplicar estos ajustes a los partidos políticos con menor representación de mujeres.

Esta sentencia también es interesante dado que hace referencia directa a las normas internacionales. Además de todos los textos convencionales referentes a los derechos de las mujeres a la participación democrática, la Cámara hace una referencia especial al Consenso de Quito, adoptado en la X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2007). Este documento reconoce que:

“[...] la paridad es uno de los propulsores determinantes de la democracia, cuyo fin es alcanzar la igualdad en el ejercicio del poder, en la toma de decisiones, en los mecanismos de participación y representación social y

¹⁶ SUP-REC-1524-2021.

¹⁷ Jurisprudencia 11/2018 del TEPJF.

¹⁸ SUP-REC-1414/2021 y acumulados, respecto del Congreso de la Unión.

política, y en las relaciones familiares al interior de los diversos tipos de familias, las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales, y que constituye una meta para erradicar la exclusión estructural de las mujeres” (párrafo 17).

También cita, en sentido similar, la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la adopción de medidas encaminadas a la paridad en todos los niveles de gobierno y la obligación de los tribunales de exigir el cumplimiento de estos mecanismos.

Todos estos documentos, a juicio de la Sala Superior, obligan a todas las autoridades de todos los niveles a implementar medidas significativas para lograr la igualdad real y sustantiva a través de la composición efectiva e igualitaria de los órganos gubernamentales y colegiados, en lugar de reducir la participación igualitaria de las mujeres a la mera nominación política.

7.2. Violencia política contra las mujeres en razón de género

La violencia política contra las mujeres es probablemente uno de los principales obstáculos para la participación política igualitaria. La definición legal fue introducida en abril de 2020 mediante una reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia:

“Artículo 29 *bis*. Es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo”.

Uno de los cambios clave que se introduce con esta reforma es que las autoridades electorales, el poder judicial y los organismos especializados quedan designados como responsables de resolver y sancionar la violencia política en razón de género.

En esencia, esta reforma creó un marco jurídico integral para prevenir, atender y sancionar la violencia política contra las mujeres en razón de género en México, con el objetivo de garantizar su participación plena e igualitaria en la esfera política.

Con base en esta legislación, el TEPJF ha asumido un papel importante en la lucha contra la violencia política contra las mujeres en razón de género.

Una sentencia que conviene destacar es la **SUP-JDC-10263/2020**, que obliga a los partidos políticos a implementar acciones concretas para prevenir y abordar la violencia política contra las mujeres en razón de género. En concreto, la sentencia obliga a los partidos políticos a elaborar y aplicar protocolos internos,

crear órganos especializados dentro de los partidos para recibir y tramitar denuncias, cooperar con las autoridades electorales en la investigación y sanción de actos de violencia política en razón de género, y realizar programas de formación y campañas de sensibilización para crear consciencia entre los miembros del partido sobre esta cuestión.

En abril de 2024, el TEPJF creó la Defensoría Pública Electoral Especializada en materia de paridad y violencia política en razón de género. Desde el punto de vista del acceso a la justicia, este organismo puede convertirse en un mecanismo muy útil para que las mujeres que enfrentan violencia política en razón de género busquen recursos legales y protección, ofreciéndoles representación legal y asesoría gratuita. La Defensoría Pública está integrada por expertas en derecho electoral y cuestiones de género, lo que garantiza que los casos de violencia política contra las mujeres se manejen con sensibilidad y comprensión.

Dada su reciente creación, el número de asuntos atendidos por la Defensoría Pública aún no es muy elevado: 65 casos, al momento de la redacción de este informe, pero sin duda es un mecanismo que está llamado a desempeñar un papel cada vez más fundamental en el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia política.

Los esfuerzos del Tribunal van más allá de la resolución de casos específicos. Ha promovido activamente programas de sensibilización y capacitación sobre violencia política en razón de género para autoridades electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil. El TEPJF también colabora con organizaciones internacionales y otros organismos electorales para compartir las mejores prácticas y fortalecer su capacidad para abordar esta compleja cuestión.

En cuanto a su estricta función jurisdiccional, el TEPJF ha emitido sentencias históricas que reconocen y sancionan la violencia política en razón de género, sentando precedentes importantes para asuntos futuros.

Durante el proceso electoral 2023-2024, los casos relacionados con la violencia política contra las mujeres en razón de género han sido significativos. Hay que tomar en cuenta que muchos casos han sido atendidos por el sistema de justicia penal y que el debate sobre la competencia del TEPJF se ha centrado en cuestiones de carácter estrictamente electoral, tales como declaraciones de políticos o periodistas hombres sobre políticas o candidatas a cargos electivos, donde la principal cuestión jurídica es el alcance de los límites de la libertad de expresión en el contexto político.

Se trata de una cuestión que aún no está plenamente aclarada en la jurisprudencia del TEPJF y la consecuencia de ello ha sido la diversidad de criterios reflejados en las decisiones. Es importante subrayar que, en el contexto del debate electoral, toda decisión que afecte la libertad de expresión debe adoptarse bajo un análisis casuístico exhaustivo. El TEPJF enfrenta el reto de generar certidumbre en un ámbito donde ésta no existe a la fecha y, en este contexto, la incertidumbre tiene el efecto de desincentivar el debate público. En resumen, la TEPJF debe evitar que el objetivo legítimo de proteger la libertad de

las mujeres frente a la violencia política se utilice para limitar la crítica política y la exposición de información de relevancia pública.

Análisis de sentencias individuales:

SUP-REP-642/2023 y SUP-REP-643/2023, acumulado (07/02/2023): Revocan sanción a periodista motivada por presunta violencia política en contra de una candidata

La Sala Superior revocó una sentencia de la Sala Regional Especializada que determinó la existencia de violencia política contra las mujeres en razón de género en las expresiones de la periodista Denise Eugenia Dresser durante un programa de análisis político. La sentencia considera que dichas expresiones están protegidas por la libertad de expresión y la actividad periodística.

La polémica se originó a partir de una denuncia de la diputada Andrea Chávez, quien denunció que Dresser la había vinculado sentimentalmente con un candidato presidencial, afectando su imagen y sus derechos político-electorales. La Sala Especializada determinó que estas expresiones constituyeron violencia política en contra de Chávez porque reproducían estereotipos de género; sin embargo, la Sala Superior, considera estas expresiones como una crítica política y no un ataque a Chávez por su condición de mujer. Por lo tanto, prevalece la mayor protección de la libertad de expresión y de la actividad periodística en el contexto político, especialmente cuando se tratan cuestiones de interés público, tales como la transparencia y la rendición de cuentas.

Para la Sala Superior, lo fundamental al momento de calificar la violencia política en este tipo de casos es que las expresiones estén basadas en elementos de género y tengan como finalidad o resultado menoscabar los derechos político-electorales de las mujeres. En el caso concreto, si bien pueden considerarse fuertes o severas, a juicio del Tribunal no tuvieron la intención de discriminar a Chávez por ser mujer.

Desde el punto de vista del acceso a la justicia, cabe destacar la admisión del escrito de *amicus curiae* presentado por Francisco Maldonado Gutiérrez de la Campaña Global por la Libre Expresión ARTÍCULO 19, Oficina para México y Centroamérica, y Agnesis Sampieri, Analista de Políticas Públicas para América Latina y el Caribe de Access Now.

Desde el punto de vista de la coherencia de la sentencia con los precedentes del propio TEPJF, la Sala Superior opinó que la sentencia revocada no había aplicado correctamente la jurisprudencia establecida (Jurisprudencia 21/2018)¹⁹, donde se había establecido una metodología para acreditar la existencia de violencia política en razón de género en el marco de un debate político, con base en la concurrencia de los siguientes elementos:

¹⁹ Jurisprudencia 21/2018, de rubro: VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO.

- “1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público;
2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;
3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico;
4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres, y
5. Se basa en elementos de género, es decir: i. se dirige a una mujer por ser mujer, ii. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; iii. afecta desproporcionadamente a las mujeres [...]”.

Otros elementos que la Sala toma en cuenta al emitir su decisión son el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Guía para Juzgar con Perspectiva de Género en Materia Electoral, elaborada por el propio TEPJF. Ambos documentos señalan la importancia de tener en cuenta el contexto en el que se realizan las declaraciones públicas.

En este caso, el contexto de las polémicas expresiones fue un debate sobre el uso indebido de recursos públicos, donde las palabras de la periodista fueron emitidas de manera espontánea y en el ejercicio de su profesión periodística, lo que hace pertinente la jurisprudencia previa del TEPJF sobre la presunción de licitud de la actividad periodística²⁰ y aquí también se aplica la protección especial de la actividad periodística en el contexto del debate político²¹.

La sentencia cuenta con varios votos concurrentes a los que resulta interesante hacer referencia aquí.

El magistrado Fuentes Barrera discrepa de la inclusión de la asimetría de poder como elemento configurador de la violencia política contra las mujeres en razón de género y considera que es necesario adaptar la metodología establecida en la Jurisprudencia 21/2018 en los casos que involucran a periodistas, para tener en cuenta la protección especial que se otorga a la actividad periodística.

La magistrada Otálora Malassis también coincide con la reversión, pero considera que no se debió iniciar un proceso en contra del medio de comunicación Latinus y cuestiona la pertinencia del concepto de asimetría de poder en este caso específico.

²⁰ Jurisprudencia 15/2018, de rubro: PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA

²¹ Jurisprudencia 11/2008, de rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO.

El magistrado Rodríguez Mondragón, aunque está de acuerdo con la reversión, discrepa en algunos aspectos del análisis sobre la competencia electoral en este caso y en la reproducción de estereotipos de género.

SM-JDC-189/2023 (01/11/2024): Reversión de la carga de la prueba en casos de denuncias relacionadas con la violencia política contra las mujeres en razón de género

Esta sentencia de la Sala Regional Monterrey del TEPJF involucra a una diputada local que acusó al coordinador de su grupo parlamentario de retenerle apoyo económico debido a su voto en contra de una iniciativa del partido.

El Tribunal Electoral de Guanajuato había determinado que no había pruebas suficientes para comprobar las acusaciones; no obstante, la Sala de Monterrey revocó esta decisión, argumentando que el tribunal local no aplicó una perspectiva de género en su valoración de la prueba. Se destacó que en los casos de violencia política contra las mujeres, la carga de la prueba debe recaer en el acusado, dada la naturaleza a menudo privada de tales actos.

Aquí, la Sala de Monterrey aplica el criterio establecido por el TEPJF en su Jurisprudencia 8/2023 en el sentido de que la reversión de la carga de la prueba opera a favor de la víctima en los casos de violencia política en razón de género en situaciones de dificultad para aportar las pruebas²².

Se regresó el caso al tribunal local con instrucciones de que volviera a analizar las pruebas con una perspectiva de género y garantizar que el acusado estuviera al tanto de la reversión de la carga de la prueba.

SRE-PSC-200/2024 (13/06/2024): El presidente de la República cometió violencia política en razón de género en contra de una servidora pública

La Sala Especializada del TEPJF determinó que el presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, cometió violencia política en razón de género en contra de una servidora pública, con expresiones realizadas en las mañaneras celebradas los días 3, 5, 10, 11 y 14 de julio, así como los días 3, 7 y 18 de agosto de 2023.

El Pleno consideró que el titular del Ejecutivo Federal realizó declaraciones que constituyen violencia simbólica con el objetivo de menoscabar el reconocimiento de los derechos políticos de esta servidora pública, con motivo de su género y su origen indígena, al reforzar el estereotipo de inferioridad o dependencia para el acceso a cargos públicos.

El presidente no puede ser sancionado por infracciones de carácter electoral, sólo es responsable, conforme a los criterios que establezca la Sala Superior del TEPJF. Por esta razón, tampoco le aplican otras medidas de reparación integral,

²² Jurisprudencia 8/2023, de rubro: REVERSIÓN DE LA CARGA PROBATORIA. PROCEDE EN CASOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO A FAVOR DE LA VÍCTIMA ANTE LA CONSTATAción DE DIFICULTADES PROBATORIAS

como la inscripción en el Registro Nacional de Personas Sancionadas por Violencia Política contra las Mujeres del INE. Como en otros casos similares, ciertos colaboradores directos del presidente fueron señalados como responsables de la conducta y la sentencia fue comunicada al Órgano Interno de Control de la Presidencia de la República para que determine lo que corresponda legalmente.

SUP-REP-696/2024 (07/10/2024): Violencia política en razón de género en contra de una candidata

La Sala Superior del TEPJF confirmó la sanción a un diputado por haber cometido actos de violencia política en razón de género en contra de una militante de un partido político, candidata al Congreso federal.

Dejando de lado las cuestiones de jurisdicción, que también fueron objeto de discusión y no son pertinentes para este informe, lo que sí resulta de interés en este caso es que el concepto de violencia política en razón de género se amplía enormemente para cubrir casi cualquier expresión pública hecha en contra de una mujer política.

Las declaraciones cuestionaron la trayectoria política de esta activista, así como de las personas de su entorno político que supuestamente influyen en su trabajo político, sin ninguna connotación sexual ni estereotipos de género.

La sentencia se aparta de decisiones anteriores en las que expresiones similares, que cuestionaban la autonomía política de determinadas políticas o el origen de su nombramiento, pero sin vincular estas cuestiones al género, o conteniendo una mera alusión a relaciones sentimentales, no fueron consideradas constitutivas de verdadera violencia política en razón de género²³.

SUP-REP-432/2024 y acumulados (17/07/2024): Necesidad de un análisis profundo sobre las sanciones a la violencia política contra las mujeres en razón de género

Esta sentencia pone de relieve la tensión entre la libertad de expresión y la necesidad de combatir la violencia política contra las mujeres. Si bien mantiene las sanciones en contra de algunas personas, también destaca la importancia de considerar cuidadosamente el contexto y la intención detrás de las expresiones, especialmente en el ámbito de la actividad periodística.

El caso se originó a partir de unas declaraciones que hizo la gobernadora de Campeche (Layda Sansores, MORENA) en el programa “Martes del Jaguar” en donde dio a entender que legisladoras del PRI habían asegurado sus cargos enviando fotos sexuales y sugerentes al líder de su partido. Posteriormente, estas expresiones fueron repetidas, interpretadas y comentadas por los periodistas.

²³ Algunos de estos precedentes, citados en el voto disidente de la magistrada Otálora Malassis, fueron SUP-REP 119/2016, SUP-JDC 383/2017, SUP-JDC 473/2022, SUP-JE-286-2022, SUP-JE240/2022, SUP-JDC 566/2022, entre otros.

Una de las diputadas en cuestión inició dos procedimientos judiciales. Por un lado, una demanda ciudadana ante el TEPJF se resolvió mediante la sentencia **SUP-JDC 613/2022 (23/11/2022)**, en la que la Sala Superior determinó que las declaraciones constituyeron violencia política y afectaron los derechos político-electorales del recurrente, ordenando a la gobernadora retirar las publicaciones, abstenerse de más manifestaciones y ofrecer disculpas públicas. Por otra parte, una queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) del INE contra la gobernadora, el partido MORENA (por culpa in vigilando), el presidente estatal del partido y diversos influencers y periodistas. Esta denuncia dio lugar a un procedimiento sancionador especial resuelto por la Sala Regional Especializada del TEPJF, imponiendo sanciones a los imputados, tales como multas, amonestaciones públicas e inclusión en el Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política contra las Mujeres en Razones de Género. También se confirmó la inclusión de la gobernadora en este registro por cuatro años y seis meses; sin embargo, en apelación, la Sala Superior (**SUP-REP-150/2023 y acumulados**) revocó parcialmente esta decisión, argumentando que la Sala Especializada no había realizado un análisis exhaustivo de las publicaciones, especialmente en lo relativo a la protección otorgada a la labor periodística. Se ordenó una reevaluación, enfatizando la necesidad de distinguir entre informes y opiniones fácticos y de considerar el contexto informativo más amplio.

En la sentencia posterior (**SRE-PSC-47/2023**), la Sala Especializada volvió a declarar culpables de violencia política en razón de género a varias personas, entre ellas periodistas y funcionarios gubernamentales. Sostuvo que sus expresiones iban más allá de la actividad periodística legítima y perpetuaban estereotipos de género nocivos, afectando los derechos políticos de las legisladoras. Se mantuvieron las sanciones y la inclusión en el Registro Nacional, aunque el plazo de la inclusión de la gobernadora se redujo a dos años.

Un voto disidente firmado por la magistrada Otálora Malassis argumentó que la mayoría de las expresiones de los periodistas estaban protegidas por la libertad de expresión, señalando que no hay razones claras que expliquen por qué esta sentencia difiere de la sentencia del caso Denise Dresser (SUP-REP-642/2023 y SUP-REP643/2023, acumulados), analizada anteriormente en este informe. Otras razones para la opinión disidente fueron que no se debe atribuir responsabilidad indirecta a los funcionarios gubernamentales involucrados en la transmisión del programa y que las acciones de la gobernadora no deben evaluarse como sistemáticas.

SUP-REP-738/2024 y acumulados (24/07/2024): publicaciones en contra de una candidata

Esta sentencia es una muestra más de la falta de criterios claros para definir la frontera que divide la libertad de expresión y el ejercicio de la profesión periodística de las expresiones o manifestaciones públicas que constituyen violencia política contra las mujeres.

El caso se originó a partir de una denuncia presentada por una candidata contra varios medios de comunicación por publicaciones que consideró como violencia política en razón de género. La Sala Especializada inicialmente resolvió (**SRE-PSC-240/2024**) que 26 de las 28 publicaciones no constituyeron tal violencia, pero se encontraron dos publicaciones de *Noticias Cuautla* que sí lo hicieron. Responsabilizaron al director, Francisco Andrés Salas Salgado. Tanto Salas como el denunciante apelaron esta decisión ante la Sala Superior.

Salas argumentó que él simplemente compartió el contenido, pero que no fue su autor, y que sus acciones estaban protegidas por la libertad de expresión y de prensa. El recurrente argumentó que la Sala Especializada no analizó exhaustivamente una publicación de *Noticias BDM* donde la calificaron de “edecán”, término que ella consideraba machista y una forma de violencia simbólica de género.

La Sala Superior confirmó la sentencia de la Sala Especializada respecto de las dos publicaciones de *Noticias Cuautla*, afirmando que, si bien Salas compartió el contenido y no lo creó, aun así, fue responsable de difundirlo. Destacaron el mayor deber que tienen los medios de comunicación de ejercer cautela en el manejo de información relacionada con el interés público.

Sin embargo, la Sala Superior revocó parcialmente la decisión relativa a la publicación de *Noticias BDM*. La sentencia ordenó a la Sala Especializada que reevaluara esta publicación utilizando una metodología específica para analizar el lenguaje en busca de estereotipos de género discriminatorios y considerar el caso con una perspectiva de género. La Sala destacó la importancia de considerar la desventaja histórica que enfrentan las mujeres en la sociedad y el impacto potencial del lenguaje aparentemente neutral en la perpetuación de los estereotipos de género.

La magistrada Otálora Malassis firmó un voto disidente con argumentos similares a los expresados en otros casos analizados en este informe.

SUP-REC-2522/2024 y acumulados (30/08/2024): anulación de la elección municipal por violencia política contra una candidata

Una vez que se dieron a conocer los resultados de las elecciones en el municipio de Irimbo (Michoacán), una candidata y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentaron demandas ante el Tribunal Electoral del estado, solicitando la nulidad de la elección, argumentando que se ejerció violencia política en razón de género en su contra en catorce publicaciones en Facebook en el perfil *La Voz de Irimbo*.

El artículo 72, inciso d) de la Ley de Justicia Electoral y Participación Ciudadana del estado de Michoacán prevé que la elección puede ser declarada nula “por faltas graves, dolosas y determinantes” en distintos casos, entre ellos cuando se haya presentado “violencia política en razón de género”.

En primera instancia, el juzgado local declaró la nulidad de la elección del concejo municipal, señalando que las publicaciones constituían una “campaña sistemática” contra la candidata denunciante y que estas publicaciones podrían

haber tenido un efecto decisivo en el resultado por la pequeña diferencia de votos entre el primer y el segundo candidato (de apenas 1.47%) y teniendo en cuenta el número de seguidores de la página de Facebook y otras consideraciones.

Esta decisión fue confirmada por la Sala Regional de Toluca del TEPJF. El candidato declarado ganador inicialmente y su partido político (PRI) impugnaron esta resolución ante la Sala Superior argumentando que se omitió realizar un estudio de inconstitucionalidad de la norma local que prevé la posibilidad de anular una elección por violencia política en razón de género junto con otros alegatos con fundamento en el derecho a una tutela judicial efectiva.

La Sala Superior confirmó la sentencia de la Sala Regional de Toluca, por ser insuficientes las quejas para justificar la supuesta inconstitucionalidad.

7.3. Representación política de grupos minoritarios vulnerables: personas indígenas, personas de la diversidad sexual, personas con discapacidad y afroamericanos

El panorama político de México ha experimentado transformaciones significativas en las últimas décadas para abordar la subrepresentación histórica de los grupos vulnerables y marginados. Estos grupos, incluidas las comunidades indígenas, las personas con discapacidad, las personas LGBTQ+, los migrantes y los afroamericanos, han enfrentado barreras sistémicas para llegar a una participación política plena.

La Constitución de México, particularmente después de las reformas de 2011 y 2014, consagra principios de igualdad y no discriminación. El artículo 1º prohíbe la discriminación basada en diversos motivos, incluida la orientación sexual, la identidad de género, la discapacidad y el origen étnico. El artículo 2º exige medidas de acción afirmativa para garantizar una representación adecuada de las comunidades indígenas en los órganos legislativos.

Estos principios se desarrollan con más detalle en la legislación. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) incluye disposiciones sobre medidas de acción afirmativa para los partidos políticos, requiriéndoles incluir un cierto porcentaje de candidatos de grupos subrepresentados en sus listas electorales.

La Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación prohíbe la discriminación en todas las esferas de la vida pública y privada. Establece mecanismos para que las personas presenten denuncias y soliciten reparación por prácticas discriminatorias, incluidas aquellas que obstaculizan su participación política.

La Ley Federal de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas y establece mecanismos para su participación en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus comunidades.

Estas normas constitucionales y legislativas crean un marco jurídico sólido para promover la representación política de los grupos vulnerables en México; sin embargo, para su implementación efectiva se requiere la participación activa de las instituciones electorales, el poder judicial y las organizaciones de la sociedad civil.

El INE desempeña un papel fundamental en la implementación de medidas de acción afirmativa y en la garantía de los derechos políticos de los grupos marginados. Ha establecido lineamientos para que los partidos políticos promuevan la inclusión de candidatos de grupos subrepresentados en sus listas electorales. El INE también vigila y sanciona las prácticas discriminatorias durante las campañas electorales.

El TEPJF ha desempeñado un papel central a la hora de garantizar la inclusión política de los grupos marginados a través de su jurisprudencia. Ha interpretado y aplicado activamente las disposiciones constitucionales y legislativas para proteger sus derechos político-electorales.

Además, el TEPJF ha estado alerta para abordar las prácticas discriminatorias que obstaculizan la participación política de los grupos vulnerables. Ha sancionado a partidos políticos y candidatos por promover discursos de odio o narrativas excluyentes durante las campañas. Al intervenir activamente para reparar dichas violaciones, el TEPJF ha contribuido a la creación de condiciones más equitativas para los grupos marginados en el ámbito electoral.

La tesis jurisprudencial **Tesis II/2019** del TEPJF dio origen a un marco jurídico esencial para proteger los derechos de estos grupos en el contexto de los procesos electorales. Establece los principios y lineamientos clave que deben respetar las autoridades electorales y los partidos políticos:

- Plantea una definición clara de los grupos vulnerables, que abarca a aquellos que han enfrentado una discriminación histórica, exclusión social o subrepresentación política, tales como los pueblos indígenas, los afroamericanos, las personas con discapacidad, las mujeres y la comunidad LGBTIQ+.
- Establece la obligación de las autoridades electorales y los partidos políticos de implementar medidas de acción afirmativa para garantizar la participación efectiva de los grupos vulnerables en las elecciones, incluyendo medidas como escaños reservados, cuotas y programas de alcance dirigido.
- Prohíbe explícitamente toda práctica discriminatoria que pueda obstaculizar la participación política de grupos vulnerables, como la denegación de registro, la imposición de requisitos arbitrarios o la difusión de discursos de odio.
- Destaca la necesidad de garantizar la accesibilidad y la inclusión en todos los aspectos del proceso electoral, desde el registro de electores hasta las actividades de campaña, para permitir la plena participación de las personas con discapacidad y otros grupos marginados.

Se pueden citar varias decisiones históricas en este ámbito, como por ejemplo: **SUP-RAP121/2020**, que aborda la subrepresentación histórica y la exclusión de estos grupos al ordenar al Instituto Nacional Electoral (INE) que implemente medidas de acción afirmativa. Otras sentencias pertinentes son: **SUP-REC-277/2020**, que refuerza la representación indígena, **SUP-JDC-1109/2021**, sobre la inclusión y el reconocimiento de las personas no binarias, y **SUP-REC-117/2021**, que mantiene las cuotas para candidatos LGBTIQ+.

Durante el ciclo electoral 2023-2024, un número importante de decisiones del TEPJF han estado relacionadas con la representación política de grupos vulnerables, especialmente al momento de presentar candidaturas, pero también a lo largo de la campaña y al momento de la asignación de escaños.²⁴

Los analistas nacionales han señalado un preocupante patrón de lagunas y simulaciones por parte de varios partidos políticos a la hora de cumplir con las medidas de acción afirmativa para nominar a los candidatos de grupos subrepresentados. Denuncian pruebas de que algunos partidos podrían haber nominado a personas que realmente no pertenecen a esas poblaciones o carecen de vínculos verificables para cumplir con las cuotas numéricas.

Análisis de sentencias individuales:

SUP-REC-231/2023 (30/08/2023): Sostiene la consulta previa sobre acciones afirmativas para la representación de las comunidades indígenas y afromexicanas

Esta sentencia se refiere a la constitucionalidad de un acuerdo del Organismo Público Electoral Local de Veracruz (OPLEV) para realizar consultas a comunidades indígenas y afromexicanas sobre medidas de acción afirmativa en la representación política. El Partido Acción Nacional (PAN) impugnó el acuerdo, argumentando que el OPLEV excedió sus facultades, ya que la legislatura estatal aún no había dejado de legislar sobre el asunto.

La Sala Regional inicialmente acogió esta impugnación, pero la Sala Superior revocó su decisión. Sostuvo que el Instituto Electoral Local puede tomar medidas preparatorias para las medidas de acción afirmativa, incluso antes de que se produzca una omisión legislativa.

Esto es fundamental para garantizar el derecho a la consulta previa de las comunidades indígenas y afromexicanas, la cual debe ser libre, previa, informada, de buena fe y culturalmente apropiada.

SUP-JDC-335/2023 (25/10/2023): Confirma la inexistencia de la omisión legislativa en Querétaro

Este caso se centró en la cuestión de si las recientes reformas a la ley electoral de Querétaro habían abordado adecuadamente las medidas de acción afirmativa

²⁴ Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE). *Cuarto informe sobre integridad en el proceso electoral 2023-2024*, p. 5.

para estos grupos en las elecciones locales. Los demandantes argumentaron que las reformas eran insuficientes para garantizar la nominación y representación de estos grupos en cargos electivos; sin embargo, el TEPJF coincidió con la decisión del tribunal local, afirmando que los cambios legislativos sí proporcionan un marco para la acción afirmativa, incluso si no establecen explícitamente cuotas o mecanismos específicos. La Sala Superior destacó la discreción del legislador a la hora de diseñar dichas medidas y el papel de los reglamentos y lineamientos para definir su implementación con mayor precisión.

SUP-JDC-529/2023 (08/11/2023): Reconoce omisión legislativa en Quintana Roo

La Sala Superior del TEPJF atendió una demanda ciudadana interpuesta por integrantes de la comunidad LGBTQ+ en Quintana Roo. La polémica surgió por la omisión del Congreso local y del Instituto Electoral de Quintana Roo de implementar acciones afirmativas que garantizaran los derechos político-electorales de esta comunidad, particularmente el derecho a ser votado y a desempeñarse dentro de las autoridades electorales.

Aunque el tribunal local desestimó estos reclamos, la Sala Superior revocó esta decisión. Determinó que el Congreso local, a pesar de discutir iniciativas sobre cupos para grupos vulnerables, no ha legislado específicamente para garantizar los derechos de las personas de la diversidad sexual. La falta de normas que garanticen su participación política constituye una omisión legislativa.

En consecuencia, la Sala Superior ordenó al Congreso local dictar la legislación necesaria que se aplicará a partir del proceso electoral siguiente al que inicia en enero de 2024, debido al carácter sustancial de los cambios requeridos.

Adicionalmente, se le ordenó al Instituto Electoral de Quintana Roo que implementara acciones afirmativas que garanticen el derecho de los ciudadanos de la diversidad sexual a ser votados en el proceso electoral de 2024.

SUP-JDC-338/2023 y acumulados (15/11/2023): Revocación del Acuerdo del INE sobre acciones afirmativas

Este es uno de los casos más importantes que ha abordado el TEPJF en la fase previa a la presentación de candidaturas ya que se trata del Acuerdo INE/CG527/2023 del Consejo General del INE, por el que se establecen los criterios aplicables al registro de candidatos a distintos cargos de elección popular en el proceso electoral federal de 2023-2024.

Se presentaron varias demandas contra este Acuerdo cuestionando los criterios de inscripción de los candidatos al Congreso respecto de las acciones afirmativas de los siguientes grupos: mexicanos residentes en el extranjero, personas con discapacidad, personas de la diversidad sexual, pueblos indígenas, juventudes y personas en situación de pobreza.

Es imposible analizar en este informe todas las denuncias presentadas. Por ello, nos centraremos en las más relevantes:

En primer lugar, el debate sobre el *principio de progresividad* (o no regresión) de medidas. Al respecto, la Sala Superior establece un conjunto de criterios para analizar si una medida *supuestamente regresiva* es válida o justificada:

- “(i) Tiene como finalidad esencial aumentar el grado de protección de un derecho humano;
- (ii) Se reduce o limita el alcance sustantivo de la protección del derecho en cuestión;
- (iii) Está justificado por razones imperiosas;
- (iv) Cuando disminuye o desvía significativamente los recursos públicos destinados a satisfacer el derecho; y
- (v) Crea un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera irracional la efectividad de cualquiera de estos”.

Aplicando estos criterios, la Sala Superior determinó que el Acuerdo del INE violó el principio de progresividad en perjuicio de grupos vulnerables en materia de candidaturas a la Cámara de Diputados. Así, el Tribunal ordenó el restablecimiento del modelo de nominación contenido en las acciones afirmativas implementadas en el proceso electoral 2020-2021. Respecto de las candidaturas al Senado, la Sala Superior revocó el Acuerdo del INE sólo parcialmente.

En segundo lugar, el debate sobre la *inclusión de otros grupos vulnerables o marginados*. Los solicitantes señalaron como grupo que las personas adultas mayores también deberían ser consideradas para la acción afirmativa, pero el Tribunal desestimó esta afirmación sin entrar realmente en el debate.

El debate sobre la inclusión de otros colectivos volvió a plantearse en un expediente posterior a raíz de una solicitud de acción afirmativa a favor de las juventudes que fue desestimada por el INE (INE/CG08/2024). En la sentencia **SUP-JDC-73/2024 (14/02/2024)**, la Sala Superior concluyó que las medidas de acción afirmativa para este proceso electoral ya estaban definidas y confirmadas en resoluciones anteriores, y el INE estaba obligado a cumplir dichas decisiones. Se destacó que la definición de los grupos beneficiarios de la acción afirmativa ya se había ultimado y no podía modificarse en esta etapa. Por lo tanto, se consideró procedente la respuesta del INE a la solicitud y se desestimó el recurso.

En tercer lugar, el debate sobre la *autoidentificación*, es decir, el debate sobre cómo demostrar que los individuos pertenecen a los grupos favorecidos por la acción afirmativa. La Sala Superior no entró en este debate por considerarlo innecesario, pues el acuerdo del INE ya había sido revocado por otras causas previamente expuestas; no obstante, es interesante referirse a la posición del Tribunal sobre esta cuestión expresada en decisiones anteriores.

En términos generales, el TEPJF ha sostenido que la autoidentificación es un derecho fundamental de las personas pertenecientes a grupos especialmente

vulnerables, y que debe ser respetado y protegido por las autoridades electorales²⁵. Esto implica que los individuos tienen derecho a identificarse como miembros de estos grupos sin necesidad de cumplir requisitos adicionales o demostrar su asociación con pruebas externas. Habiendo dicho esto, el Tribunal también ha señalado que la autoadscripción debe complementarse con otros mecanismos de verificación, tales como la consulta a las comunidades o la revisión de documentos oficiales, para garantizar que las acciones afirmativas y otros derechos se otorguen efectivamente a quienes en realidad los necesitan.

Un elemento notable de esta sentencia es el uso y aplicación de las normas internacionales con referencias muy amplias y detalladas a normas contenidas en tratados y convenciones internacionales y a recomendaciones emitidas por los Comités de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. En concreto, se refiere a la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre el principio de igualdad y no discriminación (caso de *Castañeda Gutman vs. México*; caso de *Las Niñas Yean y Bosico vs. la República Dominicana*). En relación con la acción afirmativa, se hace referencia al artículo 4º de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y a varias decisiones importantes de la Corte Interamericana;²⁶ al igual que a la jurisprudencia europea²⁷ e incluso a la jurisprudencia estadounidense más reciente²⁸.

SUP-JDC-183/2024 (06/03/2024): Verificación del cumplimiento de las acciones afirmativas por parte del INE

Este caso se refiere a una demanda por la presunta omisión del INE de aplicar medidas de acción afirmativa a favor de los candidatos afroamericanos en el proceso de selección interna de la coalición "Sigamos Haciendo Historia" para las candidaturas al Senado en Veracruz. La demandante, que se autoidentifica como afroamericana, afirma que el hecho de que no la hayan seleccionado viola sus derechos y la obligación del INE de garantizar el cumplimiento de las medidas de acción afirmativa; sin embargo, la Sala Superior desestimó la demanda, señalando que la obligación del INE de verificar el cumplimiento de

²⁵ SUP-REC-34/2019 y acumulados: el TEPJF reconoció la autoidentificación como criterio válido para determinar la pertenencia a una comunidad indígena en el contexto de candidaturas independientes; SUP-JDC-12601/2018: la autoadscripción es un elemento fundamental para garantizar el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas; SUP-JDC433/2015: importancia de la autoadscripción en el acceso a acciones afirmativas para personas con discapacidad. ²⁶ Caso de *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. la República Dominicana*; caso de *Las Niñas Yean y Bosico vs. la República Dominicana*; caso de *Guzmán Albarracín y otras vs. Ecuador*; caso de *Vicky Hernández y otras vs. Honduras*.

²⁶ Caso de *Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana*; caso de *Las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*; caso de *Guzmán Albarracín y otras Vs. Ecuador*; caso de *Vicky Hernández y otras Vs. Honduras*.

²⁷ TEDH, *Thlimmenos vs. Grecia* (6 de abril de 2000); *Pretty vs. Reino Unido* (29 de abril de 2002); TJUE, *George Badeck y otros* (28 de marzo de 2000); *Abrahamsson y Anderson vs. Fogelqvist* (6 de julio de 2000)

²⁸ *Students for fair admissions, inc. vs. presidente y miembros de la Universidad de Harvard y la Universidad de Carolina del Norte, et al.* (29 de junio 2023).

las medidas de acción afirmativa sólo surge al momento del registro del candidato, lo cual aún no había ocurrido cuando se presentó la demanda.

El Tribunal enfatizó que el papel del INE es verificar el cumplimiento durante el proceso de registro, no durante el proceso interno de selección de los partidos políticos o coaliciones.

SUP-JDC-279/2024 (13/03/2024): Representación de personas no binarias

Este caso es un ejemplo de cómo las personas afectadas pueden desafiar las normas internas de los partidos políticos relativas a la inclusión de grupos vulnerables o marginados en las candidaturas.

La persona demandante impugnó la invitación del PAN para la designación de personas candidatas, argumentando que no garantizaba una representación adecuada de las mujeres y las personas de la comunidad LGBTTTQ+, particularmente las personas no binarias. El TEPJF confirmó la decisión de la Comisión de Justicia del PAN, que confirmó la invitación. El Tribunal razonó que la invitación del PAN, si bien no reservaba explícitamente un lugar para personas no binarias, estaba abierta a todas las personas que cumplían con los criterios de elegibilidad, incluyéndolas así implícitamente. También destacó que el PAN había cumplido con los requisitos de paridad de género al reservar ciertos distritos electorales para candidatas mujeres.

No obstante, el Tribunal reconoció la queja de la persona demandante porque en los formularios de registro del partido no se incluía una opción “no binaria”. Consideró que esto era excluyente y ordenó a todos los partidos políticos que incluyeran una opción de género “no binaria” en los futuros procesos de selección de candidatos para garantizar la visibilidad y el reconocimiento de las personas que se identifican fuera del binario de género tradicional.

SUP-JDC-389/2024 y SUP-RAP-124/2024 acumulados (10/04/2024): Representación de la población migrante

En este caso, el TEPJF revocó una decisión tomada por el Consejo General del INE. La decisión del INE se relaciona con el presunto incumplimiento de la coalición “Sigamos Haciendo Historia” a las reglas de paridad de género en sus postulaciones a diputados federales, y con la inelegibilidad de un candidato postulado bajo la modalidad de acción afirmativa para ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Dejando de lado el razonamiento relativo a la paridad, que ya hemos discutido en otras resoluciones, nos centraremos en la cuestión de la representación de la población migrante. En el caso específico que es objeto de la sentencia, el INE señaló que si bien esta persona presentó documentos que acreditaban su residencia actual en el extranjero y su vinculación con la comunidad migrante, también presentó una constancia de vecindad que indicaba que era residente en Oaxaca, México, desde 1989. En este sentido, el TEPJF contradice los argumentos del INE y aboga por un estándar probatorio flexible para evaluar la vinculación de los candidatos migrantes con sus electores. Este estándar de

prueba flexible ya había sido utilizado por el Tribunal en casos anteriores, como por ejemplo en la sentencia **SUP-JDC-394/2024 y acumulados (03/04/2024)**.

La Sala Superior sostiene que los requisitos probatorios rígidos pueden obstaculizar desproporcionadamente la participación de grupos marginados, en particular aquellos que enfrentan desventajas sistémicas. La sentencia enumera específicamente los desafíos que enfrentan los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero para demostrar sus vínculos con sus comunidades de origen debido a factores como la ausencia prolongada y el acceso limitado a la documentación. Plantea la necesidad de tener un enfoque más flexible que considere las circunstancias únicas de estas personas y priorice su acceso efectivo a la participación política. Esta norma flexible se alinea con los principios de acción afirmativa, que buscan rectificar las desigualdades históricas y promover la igualdad sustantiva eliminando las barreras a la participación de los grupos subrepresentados.

SUP-REC-525/2024 (01/06/2024): Representación de la población afromexicana

Esta sentencia confirmó un recurso de amparo interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) contra la resolución de la Sala Regional de la Ciudad de México del TEPJF, que confirmó la aprobación del INE a una candidatura a senador en Guerrero. Esta candidatura fue registrada inicialmente bajo la categoría de acción afirmativa afromexicana, pero posteriormente fue modificada tras determinarse que la candidatura no pertenecía a esa comunidad. El PRI sostuvo que este cambio violaba el principio de seguridad jurídica y socavaba la eficacia de las medidas de acción afirmativa.

La Sala Superior revocó la decisión de la instancia jurisdiccional inferior y la aprobación del INE a esta candidatura sin el carácter de acción afirmativa. Destacó que una vez que un partido político designa una candidatura específica para cumplir una medida de acción afirmativa, esta decisión no puede modificarse arbitrariamente, especialmente cuando impacta de forma negativa la aplicación de dichas medidas.

El fallo destaca que la eficacia de las acciones afirmativas depende de la afiliación genuina de los candidatos a los grupos que pretenden representar. Critica el posible uso indebido de medidas de acción afirmativa para obtener beneficios políticos, en particular a través de la práctica de "usurpar" candidaturas destinadas a grupos específicos. El TEPJF destaca la importancia de mantener los principios de certeza y seguridad jurídica en la aplicación de las acciones afirmativas, garantizando que los espacios designados para estas medidas sean respetados y no modificados arbitrariamente en perjuicio de los beneficiarios previstos.

SRE-PSC-214/2024 (Sala Regional Especializada) (28/06/2024): Video en redes sociales que cuestiona la adscripción a la comunidad de diversidad sexual de una candidata

Este caso puede ser representativo de algunas de las controversias que surgieron durante el periodo de campaña electoral sobre las acciones afirmativas en favor de grupos vulnerables o marginados.

El caso legal se originó a partir de una denuncia presentada por una candidata a diputada federal, en contra de dos candidatas a diputadas locales y su partido político, Movimiento Ciudadano (MC), alegando violencia política en razón de género. La denuncia surgió a raíz de un video publicado en Facebook e Instagram donde se acusa a la denunciante de afirmar falsamente ser lesbiana para conseguir una candidatura reservada a la comunidad LGBTQ+. Las personas autoras del video recordaron que la diputada no había apoyado iniciativas que favorecieran la ampliación de derechos para las personas de la diversidad sexual.

La controversia legal giró en torno a si el contenido del video constituía violencia política contra las mujeres en razón de género. La denunciante argumentó que el video pretendía desacreditar su carrera política y cuestionar su orientación sexual, causando daño a su reputación y dignidad. Las personas acusadas replicaron que el video era un ejercicio legítimo de la libertad de expresión y constituía una crítica fuerte pero válida a la candidatura de la denunciante.

La Sala Regional Especializada del TEPJF finalmente resolvió que el video no constituyó violencia política contra las mujeres en razón de género. Se determinó que las expresiones, aunque críticas, estaban dentro de los límites del debate político permisible y no apuntaban directamente al género ni la orientación sexual de la denunciante. La sentencia destacó la importancia de salvaguardar la libertad de expresión, particularmente en el contexto de las campañas electorales.

SUP-REC-1135/2024 y acumulados (13/08/2024): Representación de los migrantes en el Congreso del Estado de Nayarit

La asignación de escaños también ha generado controversia en relación con la representación de grupos vulnerables o marginados. Este caso se originó a partir de la asignación de escaños en el Congreso del Estado de Nayarit bajo el principio de representación proporcional (RP). El Instituto Electoral aprobó la asignación, que posteriormente fue confirmada por el Tribunal Electoral del estado. Los candidatos inconformes recurrieron ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, que también confirmó la decisión (**SG-JDC-505/2024 y sus acumulados**).

La base de la controversia jurídica radicó en si Movimiento Ciudadano (MC) calificaba para recibir escaños bajo el principio de RP, a pesar de no haber nominado a un candidato migrante dentro de las primeras cinco posiciones de su lista, como aparentemente lo mandan la constitución estatal y la ley electoral. La Sala Regional dictaminó que MC sí calificaba e interpretó que las reformas

legales de 2023 habían eliminado la sanción por el incumplimiento de este requisito²⁹.

La reforma legal eliminó la disposición que anteriormente condicionaba la participación en la asignación de escaños mediante representación proporcional a la nominación de al menos un candidato migrante, con el fin de garantizar el derecho a la participación política no sólo de los migrantes, sino también de otros grupos en condiciones de vulnerabilidad, como los pueblos y comunidades indígenas, las personas con discapacidad, las personas de la diversidad sexual, entre otros. En otras palabras, la reforma amplió el espectro de beneficiarios de las medidas afirmativas para incluir a otros grupos poblacionales que también han sido discriminados históricamente en términos de participación política.

Las personas recurrentes argumentaron que esta interpretación viola el principio de progresividad en derechos humanos, ya que revierte medidas de acción afirmativa destinadas a promover la participación política de los migrantes. Sostuvieron que la obligación de nominar candidaturas migrantes sigue estando consagrada en la constitución y se debe hacer cumplir.

La decisión de la Sala Superior fue revocar la sentencia de la Sala Regional. La sentencia determinó que, a pesar de la reforma electoral de 2023, la obligación de los partidos de postular candidaturas migrantes a escaños de RP seguía vigente debido a su presencia en la constitución estatal. Por lo tanto, el hecho de que MC no nominara a una candidatura migrante lo descalificó para participar en la asignación de escaños de RP. En consecuencia, el TEPJF realizó una nueva asignación de escaños, excluyendo a MC, y ordenó al instituto estatal electoral que emitiera nuevas constancias de asignación de acuerdo con esta asignación modificada.

SUP-REC-4511/2024 (28/08/2024): Asignación de escaños de representación proporcional en el Congreso Federal, candidato indígena

Laura Inés Rangel Huerta fue candidata a diputada federal en la lista del Partido Acción Nacional (PAN) para el primer distrito electoral, en la categoría de acción afirmativa indígena. Ella figuraba en la décima posición de la lista del PAN. El INE asignó ocho diputaciones al PAN para el primer distrito, dejando sin escaño a Rangel Huerta.

La demandante impugnó la decisión del INE, alegando que el candidato electo del PAN en la sexta posición no calificaba porque estaba registrado en la cuota de diversidad, pero no pertenecía a ese grupo. También argumentó que había subrepresentación de las comunidades indígenas en el primer distrito, lo que hacía necesario un ajuste para asignar más escaños a los candidatos indígenas.

La Sala Superior confirmó la asignación de escaños del INE y desestimó las pretensiones de Rangel Huerta por carecer de legitimidad para impugnar la elegibilidad de un candidato de un grupo de acción afirmativa diferente. La Sala

²⁹ Reforma al Código Electoral de Nayarit aprobada el 5 de octubre de 2023 que modifica el artículo 21.

también sostuvo que los ajustes de acción afirmativa y las reasignaciones de escaños no pueden implementarse en esta etapa tardía del proceso electoral debido a que hay que observar los principios de certeza y seguridad jurídica. Estas preocupaciones deberían plantearse antes, ya sea antes del registro del candidato o cuestionando los criterios iniciales de acción afirmativa.

SUP-REC-6462/2024 (28/08/2024): Autoidentificación del candidato como persona de la diversidad sexual

En este caso, una activista de la comunidad LGBTQ+ y presidenta de la Fundación Orgullo Diverso, interpuso un recurso de amparo impugnando la asignación por parte del INE de escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados, uno de los cuales le fue asignado a Verónica Pérez Herrera, candidata del Partido Acción Nacional (PAN) bajo la cuota de diversidad sexual.

La recurrente señaló las acciones pasadas de Pérez Herrera como diputada local en Durango, donde votó en contra de la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo e hizo declaraciones percibidas como contrarias a la agenda LGBTQ+. A su parecer, estas acciones comprueban que Pérez Herrera no pertenece a la comunidad LGBTQ+, por lo que ello le resta validez a su reclamo a un escaño asignado bajo la medida de acción afirmativa para la diversidad sexual.

Por lo tanto, el núcleo de la controversia jurídica radica en si es válida la autoidentificación de Pérez Herrera como miembro de la comunidad LGBTQ+ o no.

La Sala Superior razonó que la prueba presentada por la recurrente era insuficiente para refutar su autoidentificación como miembro de la comunidad LGBTQ+. Si bien reconoció las preocupaciones de la recurrente, la Sala enfatizó que la autoidentificación es el criterio principal para reconocer la afiliación de un candidato con la comunidad LGBTQ+ para fines de acción afirmativa. Además, el Tribunal le ordenó al INE que iniciara diálogos con organizaciones LGBTQ+ para explorar posibles mejoras a las medidas de acción afirmativa para futuras elecciones.

7.4. Derechos políticos de las personas en prisión preventiva

En México, el derecho al voto de las personas en prisión preventiva ha sido objeto de un importante debate jurídico y político. Si bien la Constitución mexicana garantiza el sufragio universal (artículo 35), históricamente han existido restricciones al derecho al voto de las personas encarceladas.

Una sentencia histórica del TEPJF (**SUP-JDC-352/2018 y acumulados SUPJDC-353/2018 -20/02/2019-**) afirmó que los detenidos en prisión preventiva, que se presumen inocentes hasta que se demuestre su culpabilidad, tienen derecho a votar. La sentencia destacó la necesidad de realizar una interpretación

evolutiva de los derechos al voto, en consonancia con las normas internacionales.³⁰

Si bien se ha reconocido el derecho a votar de las personas en prisión preventiva persisten debates sobre los mecanismos y procedimientos específicos para implementar este derecho. Tras la sentencia del Tribunal Superior, el INE ha puesto en marcha programas piloto y reformas para facilitar su voto³¹. Estos esfuerzos han incluido iniciativas como la votación anticipada en los centros penitenciarios y el desarrollo de mecanismos de votación seguros dentro de los centros de detención.

Estos esfuerzos han permitido que las personas en prisión preventiva participen en las elecciones presidenciales y algunas elecciones locales por primera vez durante el ciclo electoral 2023-2024. La medida ha sido elogiada como un paso hacia una mayor inclusión y la protección de los derechos políticos de los grupos tradicionalmente marginados; sin embargo, también ha generado debates sobre posibles desafíos, como garantizar la integridad del proceso de votación dentro de los centros de detención y abordar las preocupaciones sobre una posible influencia indebida.

Análisis de sentencias individuales:

SUP-JDC-648/2023 y acumulados (07/02/2024): Confirma acuerdo del Consejo General del INE sobre voto de personas en prisión preventiva

La resolución del TEPJF de 2019, antes citada, le instruyó al INE que implementara un programa para habilitar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva a partir de 2024. Posteriormente, el INE llevó a cabo programas piloto y emitió lineamientos encaminados a dar cumplimiento a dichas instrucciones. El 3 de noviembre de 2023, el Consejo General del INE adoptó el Acuerdo INE/CG602/2023 por el que se aprueban los Lineamientos, el modelo de operación y la documentación electoral para la organización del voto de las personas en prisión preventiva en el proceso electoral federal 2023-2024; sin embargo, estos lineamientos se centraron principalmente en las elecciones presidenciales y en las elecciones locales en estados con legislación específica que permitía ese tipo de votación.

Diversas personas en prisión preventiva interpusieron demandas contra los Lineamientos del INE argumentando que esta restricción era discriminatoria y contradecía la resolución anterior del TEPJF. Sostuvieron que el derecho al voto

³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en el Continente Americano*.

³¹ El 3 de febrero de 2021, el Consejo General del INE aprobó un programa piloto para el proceso electoral federal 2020-2021 (Acuerdo INE/CG97/2021). El 17 de diciembre de 2021, el Consejo General del INE aprobó los lineamientos y el modelo de operación del proceso electoral local 2021-2022 en el estado de Hidalgo (Acuerdo INE/CG1792/2021). El 29 de noviembre de 2022, el Consejo General del INE aprobó los lineamientos, el modelo de operación y la documentación electoral para la prueba piloto del proceso electoral local 2022-2023 en Coahuila y el Estado de México (Acuerdo INE/CG822/2022).

debería extenderse a todas las personas en prisión preventiva en todas las elecciones, independientemente de la legislación a nivel estatal.

El TEPJF confirmó los Lineamientos, afirmando que la implementación del derecho al voto para las personas en prisión preventiva es un proceso gradual. El Tribunal enfatizó que su fallo de 2019 se centró principalmente en garantizar el derecho al voto en las elecciones presidenciales de 2024. La decisión del INE de incluir ciertas elecciones locales se interpretó como una medida adicional para ampliar estos derechos, no una restricción. El Tribunal reconoció las complejidades logísticas involucradas y concluyó que el INE había actuado dentro de su ámbito de competencia para permitir el ejercicio del derecho al voto de las personas en prisión preventiva de manera gradual. Además, les instruyó al INE y a los órganos electorales locales que siguieran trabajando para ampliar estos derechos en futuras elecciones locales.

SUP-REC-342/2023 (21/02/2024): Expedición de credenciales a personas en prisión preventiva

En este caso, una persona en prisión preventiva le solicitó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) que le expidiera su credencial de elector. Su solicitud fue denegada dos veces, alegando que las personas en centros de detención no podían realizar este trámite. Por ello, la persona presentó dos demandas. La primera fue desestimada, mientras que la segunda concluyó en una sentencia que instruyó a la DERFE a brindarle orientación efectiva sobre a cómo dicha persona podría ejercer su derecho al voto; no obstante, la DERFE reiteró su postura, señalando que la persona se encontraba legal y materialmente imposibilitada para acudir a un módulo de atención ciudadana para tramitar su credencial de elector y que la sentencia anterior sólo garantizaba su derecho a votar, no su derecho a tramitar la credencial.

La cuestión central fue si negar la expedición de una credencial para votar a una persona en prisión preventiva violaba su derecho a la identidad. La persona demandante argumentó que la decisión se tomó sin una perspectiva de derechos humanos, pasando por alto que carecía de un medio oficial de identificación.

La Sala Superior modificó la sentencia de la Sala Regional, enfatizando que el derecho a la identidad, materializado en la credencial para votar, debe garantizarse incluso a las personas que se encuentran en prisión preventiva, siempre que no se les suspendan sus derechos políticos. El Tribunal le ordenó a la DERFE que expidiera la credencial para votar y ordenó al Consejo General del INE que emitiera lineamientos para garantizar el acceso a la credencial para votar como medio de identificación de las personas en prisión preventiva.

7.5. Actos anticipados de campaña

Una de las controversias políticas y jurídicas más relevantes durante la primera fase del proceso electoral 2023-2024, en relación con el respeto a la equidad electoral, ha sido la polémica provocada por la decisión del partido mayoritario y

sus partidos aliados de adelantar los procedimientos internos de selección de la candidatura presidencial.

El INE y el TEPJF validaron *a priori* lo que parece ser una clara violación del marco legal a través de acuerdos y sentencias que llevaron a que los tres partidos de oposición también avanzaran en sus procesos de selección.

Análisis de sentencias individuales:

SUP-REP-180/2023 y acumulado (11/07/2023): Selección de candidato presidencial por parte de MORENA

La Sala Superior del TEPJF confirmó por mayoría de cuatro votos el Acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (INE) por el que decidió no suspender el proceso iniciado por MORENA para elegir a la *Coordinadora Nacional de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación 2024-2030*, un proceso que tenía claramente como objetivo elegir al candidato/a a la elección presidencial.

Las personas demandantes solicitaron medidas preventivas para i) detener el proceso de selección de la candidatura presidencial de MORENA y ii) que los partidos denunciados dejaran de realizar actividades proselitistas relacionadas con el proceso electoral 2023-2024 para la renovación de la Presidencia.

La Comisión de Quejas del INE había desestimado tales medidas por entender que el proceso en curso era un proceso de autoorganización del partido; sin embargo, advirtió que las acciones del partido y de las personas que participan en el proceso podrían violar la equidad de la contienda. Por lo tanto, los obligó a respetar los principios de legalidad y equidad, ordenándoles que se abstuvieran de solicitar votos o presentar propuestas o plataformas electorales.

Las personas demandantes impugnaron esta decisión ante la Sala Superior, argumentando que las medidas adoptadas por el INE eran insuficientes para salvaguardar la equidad del próximo proceso electoral.

Las cuatro magistraturas que constituían la mayoría entendieron que no era posible suspender el proceso interno de un partido político. Las otras tres magistraturas no estuvieron de acuerdo con la decisión de la mayoría, aunque sus razonamientos fueron diversos.

La magistrada Otálora Malassis consideró que el proceso debía suspenderse porque se trataba de una simulación para evadir la ley, que atenta contra la equidad de la contienda, impide la debida supervisión y trasgrede la integridad del proceso electoral.

El entonces magistrado presidente, Reyes Rodríguez Mondragón, consideró que no sería válido suspender el proceso por tratarse de un mecanismo de autoorganización partidaria, pero que podría vulnerar la equidad de la contienda debido a que no existían normas que lo regularan. Por ello, consideró que se debía ordenar al Consejo General del INE que emitiera lineamientos para regular y supervisar, de manera preventiva, el proceso denunciado y otros similares,

incluyendo la posibilidad de computar los gastos dentro del techo de gasto de precampaña.

7.6. Uso indebido de recursos públicos

La legislación electoral mexicana le da gran importancia a la neutralidad del Estado y a la prevención del uso indebido de recursos públicos durante las campañas electorales. Así lo establece el artículo 134 de la Constitución, que prohíbe el uso de fondos públicos para fines partidistas.

El código electoral establece lineamientos claros sobre el uso de los recursos públicos, incluidas las restricciones a la publicidad gubernamental y el uso de instalaciones públicas para eventos de campaña. También les prohíbe a las personas servidoras públicas realizar actividades partidistas durante el horario laboral.

El partido gobernante, MORENA, ha sido criticado duramente durante todo el proceso electoral por su uso cuestionable de los programas sociales y recursos públicos para favorecer a sus candidatos y candidatas.³² El despliegue de miles de personas funcionarias nacionales vistiendo los colores del partido gobernante para entregar programas sociales, así como el pago anticipado de pensiones a personas mayores, han sido algunos de los hechos denunciados.

Otro tema que ha sido fuente de litigios durante el proceso electoral han sido las intervenciones continuas en la campaña por parte del presidente de la Nación y otras personas servidoras públicas. A través de sus declaraciones en las conferencias de prensa matutinas –conocidas popularmente como “las mañaneras”– y en la promoción de reformas legislativas clave, el presidente ha llevado a cabo una campaña encubierta a favor de su partido y su candidato.

La intervención indebida del presidente ha sido acreditada múltiples veces por el INE³³ y por múltiples resoluciones del TEPJF.³⁴

Si bien las autoridades electorales han dictado numerosas medidas cautelares y sanciones –a los colaboradores del presidente, dado que éste no puede ser sancionado– éstas han sido insuficientes para inhibir esta conducta, lo que ha generado un clima de inequidad y falta de neutralidad en la contienda.

³² Véase el Acuerdo Nacional por la Integridad Electoral (ANIE): *Cuarto informe sobre integridad en el proceso electoral 2023-2024*, p. 4, pp. 39-45; Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA): *Reporte de observación al término de las campañas electorales*, p. 5.

³³ El presidente de la República ha sido denunciado más de 300 veces ante la UTCE y en al menos 30 casos se ha determinado que su conducta sí viola el marco electoral vigente. Véase ANA: *Expediente: impugnaciones y declaración de validez de la elección presidencial (amicus curiae)*, p. 7.

³⁴ A modo de ejemplo se pueden citar las siguientes sentencias en las que se constatan infracciones por parte del presidente: SRE-PSC-236/2024; SRE-PSC-249/2024; SRE-PSC-311/2024; SRE-PSC-323/2024; SRE-PSC-335/2024; SRE-PSC-365/2024; SRE-PSC-392/2024; SRE-PSC-439/2024; y SRE-PSC-441/2024. Por otra parte, no se determinó la existencia de una infracción en las siguientes sentencias: SRE-PSC-283/2024; SRE-PSC-304/2024; SRE-PSC-406/2024; SRE-PSC-426/2024; SRE-PSC-432/2024; y SRE-PSC-440/2024.

Análisis de sentencias individuales:

SUP-RAP-222/2023 (25/10/2023): Lineamientos del INE sobre la actuación de los servidores públicos

En cumplimiento a la sentencia del TEPJF **SUP-JRC-101/2022 (28/09/2022)**, el Consejo General del INE adoptó el Acuerdo INE/CG882/2022, por el que se aprueban los Lineamientos para garantizar la neutralidad, imparcialidad y equidad en materia electoral de los servidores públicos. Tras los recursos de MORENA y del presidente de México, el TEPJF revocó estos lineamientos (**SUP-RAP-4/2023 y SUP-JE-12/2023 -03/08/2023**) y le encargó al INE que adoptara unos nuevas, tal como lo hizo el 20 de septiembre de 2023 (INE/CG535/2023).

Los nuevos lineamientos fueron impugnados nuevamente por MORENA ante el TEPJF, alegando que eran contrarios a la Constitución y a la ley, que excedían lo ordenado por el TEPJF y que no estaban debidamente fundados y motivados por no haber establecido una prueba de proporcionalidad en cada una de las reglas que limitan o prohíben la participación de los servidores públicos en los procesos electorales.

La Sala Superior recuerda que el INE sí tiene la facultad de emitir lineamientos en esta materia, con base en su mandato constitucional y legal de garantizar que las elecciones sean justas e imparciales. Esta sentencia argumenta de forma integral la justificación jurídica de la facultad del INE para emitir lineamientos encaminados a prevenir la interferencia de los servidores públicos en las elecciones, los cuales son fundamentales para defender los principios de neutralidad, imparcialidad y equidad en el proceso electoral.

La sentencia contiene una completa referencia a la jurisprudencia previa del TEPJF relativa al principio de neutralidad de los servidores públicos durante el proceso electoral.³⁵

³⁵ Tesis V/2016, de rubro: PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES (LEGISLACIÓN DE COLIMA). Jurisprudencia 14/2016, de rubro: RADIO Y TELEVISIÓN. LA UTILIZACIÓN DE LOS TIEMPOS ASIGNADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PARA PROMOCIONAR LA IMAGEN DE CANDIDATOS POSTULADOS POR OTROS INSTITUTOS POLÍTICOS O COALICIONES, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD. La utilización del tiempo asignado a los partidos políticos para promover la imagen de candidatos nominados por otras instituciones políticas o coaliciones contraviene el principio de equidad); Tesis L/2015, de rubro: ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES. Los servidores públicos deberán abstenerse de asistir a ellos en días hábiles); SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumuladas, respecto de los principios que rigen las elecciones de autoridades públicas; SUP-JRC-384/2016, se determinó que los beneficios de los programas sociales no pueden entregarse en eventos masivos y el deber de cuidado; SUP-REP-162/2018, relacionada con el deber de diligencia de los legisladores; Jurisprudencia 38/2013, de rubro: SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL. SUP-JRC-30/2019 y acumulados, respecto de la neutralidad e imparcialidad y el principio de equidad en la contienda electoral; SUPREC-1452/2018 y acumulados, respecto de la imparcialidad, neutralidad y preservación de las condiciones de equidad en las elecciones; SUP-REP-238/2018, respecto del principio de neutralidad.

SUP-REP-70/2024 (02/07/2024): Caso Notimex. Facultades de investigación de la UTCE

Esta sentencia es un ejemplo de un problema recurrente durante el periodo electoral 2023-2024, en particular durante los meses previos a la elección, cuando se establecieron dinámicas de bloques en la Sala Superior del TEPJF. Del análisis de diversas resoluciones de la Sala Superior emitidas en los primeros meses de 2024, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE (en adelante UTCE), en algunos casos, optó por renunciar a sus facultades de investigación o no realizó un análisis integral de los hechos denunciados, mientras que, en otros casos, asumió facultades que excedían sus competencias.

En los procedimientos especiales sancionadores (PES), la UTCE actúa como autoridad investigadora y la Sala Regional Especializada del TEPJF es la autoridad resolutoria, pudiendo interponerse recurso de apelación ante la Sala Superior. El procedimiento se inicia con una reclamación, que la UTCE está obligada a admitir o desestimar expresamente dentro de un plazo determinado.

En el proceso electoral pasado, un número importante de denuncias fueron desestimadas por la UTCE sin instruir una investigación más profunda y, en muchos casos, la decisión de desestimación fue avalada, posteriormente, por el TEPJF, siempre por una mayoría de 3 a 2, lo que puede contribuir a la percepción de que en esta dinámica de bloques las opiniones políticas han prevalecido sobre las consideraciones estrictamente jurídicas.

Consideremos el ejemplo del caso en análisis. El origen del caso es una denuncia del Partido de la Revolución Democrática (PRD) sobre un supuesto

uso indebido de fondos públicos por parte de varias personas servidoras públicas y del partido político MORENA para financiar la campaña electoral de Claudia Sheinbaum. La UTCE desestimó la denuncia, considerándola superficial debido a la falta de pruebas suficientes más allá de artículos periodísticos y una publicación en las redes sociales. El recurso impugna esta desestimación, argumentando que las pruebas presentadas eran suficientes para justificar una investigación. La Sala Superior del TEPJF revisó el caso y confirmó la decisión de la UTCE.

La resolución del TEPJF señala que las pruebas aportadas por el PRD, que eran principalmente artículos periodísticos y una publicación en redes sociales, no ofrecieron fundamentos suficientes para iniciar una investigación. El Tribunal enfatizó que, si bien la UTCE tiene una función investigadora, la carga de la prueba respecto de las pruebas preliminares recae sobre la recurrente. En este caso, las pruebas ofrecidas carecían de detalles específicos sobre la presunta mala conducta, lo que obstaculiza la posibilidad de una investigación efectiva.

Se presentó un voto disidente, argumentando que tal desestimación fue prematura. Sostuvo que las acusaciones, junto con las pruebas presentadas, justificaban una investigación preliminar por parte de la UTCE. Los jueces

disidentes consideraron que desestimar la denuncia en esta etapa socavaba la función investigadora de la UTCE.

SUP-REP-39/2024 (28/02/2024): El discurso del presidente supone una promoción personalizada. Creación de un cuaderno auxiliar para recopilar infracciones electorales

De los innumerables casos relacionados con las intervenciones del presidente en la campaña, éste tiene la particularidad de que en dichos procesos se trató la creación y alcances de un cuaderno auxiliar para recopilar los delitos electorales. Esta recopilación podría haber sido una herramienta muy útil para evaluar el carácter sistemático de las infracciones en las elecciones presidenciales.

El caso se originó a partir de una denuncia presentada por la senadora Kenia López Rabadán sobre un discurso pronunciado por el presidente durante un acto de conmemoración del quinto aniversario de su victoria electoral. La denuncia alegó que el discurso del presidente violó las normas electorales al promover su imagen, hacer mal uso de recursos públicos y generar inequidad en el proceso electoral. La Sala Especializada resolvió inicialmente (**SRE-PSC-118/2023**) que no se habían producido infracciones, pero la Sala Superior revocó esta decisión (**SUP-REP-633/2023, 29/11/2023**), exigiendo un análisis más exhaustivo del discurso del presidente. Posteriormente, la Sala Especializada reevaluó el caso y determinó que, efectivamente, el presidente había incurrido en promoción personalizada, mal uso de recursos públicos y violado los principios de imparcialidad, neutralidad y equidad en la contienda electoral (**SRE-PSC-118/2023, segunda sentencia**).

El presidente recurrió nuevamente la sentencia de la Sala Especializada, alegando falta de congruencia entre la decisión y el acuerdo de la Sala Superior, falta de exhaustividad, fundamentación insuficiente y motivación de la decisión impugnada y falta de pruebas para acreditar las infracciones que se le imputan.

La Sala Superior del TEPJF confirmó la resolución de la Sala Especializada, confirmando que el discurso del presidente constituyó infracciones electorales. El Tribunal enfatizó que los servidores públicos, especialmente aquellos en puestos de alto rango, tienen el deber de garantizar que sus acciones y comunicaciones no influyan indebidamente en el proceso electoral. También subrayó la importancia de mantener la imparcialidad, la neutralidad y la equidad en el contexto electoral.

Como se señaló anteriormente, lo más interesante de este caso fue el debate sobre la creación de un cuaderno auxiliar para recopilar las infracciones del presidente. Dos magistrados presentaron su opinión disidente con la decisión de la mayoría de limitar el alcance del catálogo de infracciones electorales propuesto. Argumentaron que el catálogo debe incluir todas las resoluciones definitivas sobre infracciones electorales, no sólo las de las salas del TEPJF, y debe centrarse en las infracciones que impactan los procesos electorales y no únicamente a las personas sancionadas. Destacaron la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en materia electoral, propugnando por

una herramienta más integral para supervisar y comprender las violaciones electorales.

SUP-REP-164/2024 (20/03/2024): Presentación pública del proyecto de reforma constitucional y conferencia matutina del presidente

Este caso representa otro ejemplo de cómo la UTCE del INE renuncia discrecionalmente a sus facultades de investigación y desestima de plano una denuncia de presuntas irregularidades; sin embargo, en este caso, la Sala Superior –a diferencia de lo que había resuelto en el expediente **SUP-REP-67/2024 (02/07/2024)**, que analizaremos más adelante– revoca el acuerdo de la UTCE en el entendido de que su decisión inicial de desestimación se tomó con base en argumentos sustanciales, que sólo pueden tomarse en cuenta luego de una investigación exhaustiva de los hechos alegados.

Jorge Álvarez Máynez, candidato a la presidencia de Movimiento Ciudadano (MC), presentó una denuncia contra el presidente de la República y algunos de sus colaboradores, por uso indebido de recursos públicos, violación al principio de equidad en la contienda, así como por actos anticipados de campaña, derivado de diversas declaraciones realizadas el 5 de febrero, en el marco de la “Ceremonia de Presentación de las Iniciativas de Reforma a la Constitución”, y el 6 de febrero, durante la mañanera de ese día.

La UTCE desestimó la denuncia, al considerar que un análisis preliminar no reveló elementos de una posible violación a la normativa electoral, por tratarse de actos realizados al amparo de la libertad de expresión y del derecho a la información de las y los ciudadanos.

En apelación ante el TEPJF, la Sala Superior revocó la decisión de la UTCE al considerar que la desestimación impugnada se emitió con consideraciones de fondo. La UTCE hizo algo más allá de una primera valoración de los hechos y evaluó las expresiones específicas que fueron objeto de la denuncia y las calificó como protegidas por el derecho a la libertad de expresión, realizando incluso un ejercicio de ponderación con el derecho a la información de la ciudadanía.

Por lo tanto, la Sala Superior reencauzó el caso a la UTCE y realizó la investigación correspondiente para que la Sala Especializada pudiera tomar una decisión.

SUP-REP-813/2024 (08/07/2024): Conferencias de prensa matutinas – “mañaneras”– del gobernador de Baja California

La costumbre de las conferencias de prensa matutinas, introducida por el presidente López Obrador, ha sido replicada por otros mandatarios, provocando el mismo litigio por la supuesta violación del principio de neutralidad en la competencia electoral.

En este caso, el TEPJF confirmó por unanimidad la sentencia de la Sala Especializada (**SRE-PSC-282/2024**) al señalar que las expresiones emitidas en dos conferencias mañaneras por la gobernadora de Baja California, Marina del Pilar Ávila Olmeda, violaron los principios de imparcialidad, equidad y

neutralidad, dado que constituyeron posturas de apoyo a la candidatura de Claudia Sheinbaum a la presidencia de la República y otros candidatos de MORENA.

Además, se comprobó el uso indebido de los recursos públicos porque las conferencias de prensa mañaneras fueron publicadas en las redes sociales oficiales del gobierno estatal y se realizaron en un recinto perteneciente a ese poder local.

La Sala Superior confirmó el fallo, desestimando las declaraciones del Gobernador y del director general de Comunicación Social, en las que resaltaron que las conferencias deben ser consideradas como una actividad de información a la ciudadanía, dado que se trata de un canal de comunicación que garantiza la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de los ciudadanos a acceder a la información sobre asuntos de interés general.

7.7. Irregularidades en el financiamiento de campañas

El TEPJF desempeña un papel fundamental para salvaguardar la integridad de los procesos electorales de México al garantizar la imparcialidad y la equidad en el financiamiento de las campañas. En procesos electorales anteriores, el Tribunal ha resuelto activamente casos relacionados con la presentación de informes y la supervisión del financiamiento de campañas para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas respecto al uso de los fondos. Esto incluye analizar los gastos, las donaciones y las aportaciones en especie para evitar el financiamiento ilícito y mantener la igualdad de condiciones para todas las personas contendientes. El TEPJF también ha abordado la creciente influencia externa en las campañas electorales, particularmente en el ámbito digital.

La transparencia es el principal objetivo que persigue el marco legal. Para tal efecto, se ha diseñado y puesto en práctica un sistema de auditoría a los partidos políticos y a las campañas electorales, en el que el INE ejerce la supervisión a través de la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF); no obstante, el mayor problema del financiamiento de campañas en México no son los recursos públicos ni privados, sino los recursos ilegales, es decir, aquellos que se otorgan a los partidos o candidatos bajo la mesa, sin que se reporten, por lo que podrían ser recursos de procedencia ilícita.

La realidad es que las autoridades electorales casi siempre se ven rebasadas al tratar de rastrear todos los ingresos y gastos no declarados, especialmente dada la falta de recursos e infraestructura para hacerlo en los cortos plazos que requiere la naturaleza de los procesos electorales y la escasa cooperación de otras autoridades (Servicio de Administración Tributaria y otros).³⁶

³⁶ Véase el “Informe que presenta la Comisión de Fiscalización respecto del estado jurídico que guardan los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización que se encuentran en trámite, las sanciones impuestas durante 2016 a 2024 y las solicitudes de

La previsión legal de fuertes sanciones, como la cancelación de la inscripción de una candidatura por superar el techo de gastos de precampaña o por no presentar el informe de ingresos y gastos de campaña, e incluso la nulidad de la elección en caso de superar el techo de gastos de campaña en un 5%, no han logrado acabar con el problema de los recursos privados ilegales en las campañas.

Los actores políticos tienden a hacer un análisis costo-beneficio y muchas veces optan por lidiar con las sanciones en lugar de adherirse al estricto cumplimiento del marco legal. Un ejemplo claro es lo ocurrido en los procesos de selección de candidatos presidenciales, como analizamos anteriormente. Estos procesos han implicado enormes gastos que deberían ser auditados y añadidos a sus topes de gastos previos a la campaña; sin embargo, tanto el INE como el TEPJF han avalado estos procesos políticos inéditos (**SUP-JDC-255/2023 y acumulados**).

El TEPJF instruyó al INE auditar los procesos internos de las coaliciones para seleccionar a sus candidatos³⁷. Este proceso de auditoría no tuvo precedentes, ya que nunca antes se habían auditado los procesos internos de los partidos. La UTF encontró varias irregularidades, tales como ingresos y gastos no declarados, gastos no verificados y gastos no vinculados al proceso auditado. El Consejo General del INE impuso sanciones, y MORENA fue el partido más sancionado. Finalmente, el TEPJF ratificó las multas impuestas por el INE.

En la auditoría a las precampañas federales, el INE detectó diversas irregularidades en los ingresos y gastos reportados por los partidos y sus precandidatos, lo que derivó en fuertes multas. Las principales irregularidades detectadas fueron gastos no reportados, falta de verificación de publicidad en Internet, informes presentados fuera de plazo, gastos no verificados, espectaculares sin identificación del INE y eventos reportados fuera de plazo.³⁸

Análisis de sentencias individuales:

SUP-RAP-391/2023 (31/01/2024): Confirma resolución del INE que sanciona a MORENA por omisiones en la auditoría a su proceso interno

Este caso tiene que ver, precisamente, con los lineamientos adoptados por el INE para regular la fiscalización de los gastos derivados de los procesos de selección intrapartidista de los candidatos presidenciales, en aplicación de las resoluciones **SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023** de la Sala Superior.

información y su atención por diversas autoridades”, presentado ante el Consejo General del INE el 15 de marzo de 2024, p. 15.

³⁷ Véase Acuerdo del Consejo General del INE por el que se emiten los lineamientos generales para la regulación y fiscalización de los procesos, actos, actividades y propaganda realizados en los procesos políticos, dictado en cumplimiento de lo ordenado en las sentencias SUP-JDC-255/2023 y SUP-JE-1423/2023 (INE/CG448/2023), adoptado el 26/07/2023.

³⁸ ANIE: *Expediente: impugnaciones y declaración de validez de la elección presidencial (amicus curiae)*, pp. 3 y 4.

El TEPJF confirma por unanimidad la decisión del Consejo General del INE (INE/CG659/2023) de sancionar al partido político MORENA por no supervisar adecuadamente su proceso interno de selección. El Tribunal Electoral desestimó los recursos de MORENA y confirmó una multa superior a los 60 millones de pesos.

MORENA argumentó en su recurso que el INE reutilizó una matriz de precios anterior, aplicó lineamientos de manera retroactiva, provocó retrasos y cuestionó la validez de los informes de verificación y la atribución de gastos no reportados.

El Tribunal desestimó estos argumentos:

En primer lugar, validó el uso de la matriz de precios, señalando que, si bien fue creada para un proceso electoral anterior, ésta había sido actualizada y cumplía con los parámetros legales.

En segundo lugar, desestimó la pretensión de retroactividad, pues la obligación de informar los gastos existía de antemano y los lineamientos simplemente definían los parámetros de supervisión.

En tercer lugar, desestimó las acusaciones de retrasos, señalando que el INE debe notificar todos los hallazgos para garantizar el derecho de audiencia de MORENA.

En cuarto lugar, confirmó la validez de los informes de verificación como prueba plena a menos de que se demuestre que son defectuosos, y desestimó los argumentos sobre supuestas irregularidades debido a su presentación tardía.

En quinto lugar, confirmó la atribución de gastos no reportados, incluidos eventos, publicidad y transporte, ya que MORENA no logró refutar las conclusiones del INE ni demostrar que no beneficiaron al partido.

Finalmente, el Tribunal desestimó el argumento de que algunos gastos de publicidad (en la vía pública) no deberían declararse. Aunque estaban protegidos por la libertad de expresión, beneficiaron a las personas participantes en el proceso interno.

Respecto a la publicidad exterior, MORENA alegó una violación a su derecho de defensa, pues algunos de los espectaculares ya estaban sujetos a procedimientos sancionadores especiales (no de auditoría) pendientes de resolución. El Tribunal sostiene que ambos procedimientos no son incompatibles. Que un hecho sea investigado mediante un procedimiento sancionador especial no es impedimento para que la autoridad fiscalizadora ejerza sus facultades investigativas. Esto es así porque ambos procedimientos protegen intereses jurídicos diferentes: el procedimiento sancionador especial está orientado a resolver denuncias sobre conductas presuntamente violatorias de las reglas de campaña; por otro lado, el procedimiento de auditoría protege la transparencia y la rendición de cuentas en el manejo de los recursos de los partidos políticos y otros sujetos obligados.

En conclusión, la sentencia confirma la sanción, al considerar que MORENA no cumplió con su carga de refutar las conclusiones del INE y demostrar el cumplimiento de la normatividad en materia de supervisión.

7.8. Irregularidades en la información y la comunicación

En el ámbito de los procesos democráticos, los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental a la hora de moldear la opinión pública e influir en los resultados electorales. En México, el TEPJF actúa como el principal garante de la equidad electoral dentro del panorama mediático. El mandato del TEPJF abarca la resolución de controversias derivadas de campañas mediáticas, garantizando que todos los contendientes tengan un acceso equitativo a los canales de comunicación y que el contenido difundido se adhiera a normas legales y éticas.

Además, con la creciente prominencia de las plataformas de redes sociales como espacios para el discurso y la campaña política, la jurisdicción del TEPJF se ha ampliado para abarcar estos entornos digitales. El Tribunal decide activamente las denuncias relativas a la difusión de información errónea, discurso de odio y otras formas de conducta indebida en línea que podrían socavar la imparcialidad de las contiendas electorales.

Respecto a las controversias relacionadas con el uso de los medios de comunicación durante la campaña en el proceso electoral 2023-2024, muchos de los temas más polémicos ya han sido analizados en apartados anteriores de este informe. Así, se ha hecho referencia con anterioridad a la cuestión de la violencia política contra las mujeres en razón de género que, con frecuencia, se manifiesta a través de la violencia digital en las redes sociales. Asimismo, las violaciones al principio de neutralidad por parte de personas servidoras públicas muchas veces tienen una proyección en sus comparecencias ante los medios de comunicación, como hemos visto en el caso de las conferencias de prensa matutinas –“mañaneras”– del presidente de la República.

En este ámbito, también se han hecho evidentes las disfunciones derivadas de la deliberada falta de acción de la UTCE del INE y la posterior convalidación de dichas acciones por parte de la Sala Superior del TEPJF.

Análisis de sentencias individuales:

SUP-REP-67/2024 (02/07/2024): Entrevista en Chamuco TV. Facultades de investigación de la UTCE

Esta sentencia es una muestra más de la discreción que ha demostrado la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) del INE al admitir o desestimar denuncias sobre irregularidades cometidas durante la campaña. En algunos casos, la UTCE optó por renunciar a sus facultades de investigación o no realizó un análisis exhaustivo de los hechos denunciados. Como se señaló anteriormente, este tipo de casos ha sido frecuente en los meses previos a la

elección, y la intervención de la Sala Superior validando la inacción de la UTCE en decisiones altamente controversiales decididas por una mayoría de 3 a 2, demuestra una dinámica de bloques al interior del TEPJF que puede haber afectado el acceso a la justicia y la imagen de independencia del propio Tribunal.

En este caso, lo que está en juego es una denuncia presentada por el Partido Acción Nacional (PAN). El PAN denunció que Claudia Sheinbaum Pardo y otros incurrieron en adquisición indebida de tiempo televisivo, uso indebido de recursos públicos y violación al principio de imparcialidad, debido a una entrevista transmitida en el programa “Chamuco TV”.

La UTCE determinó que, a partir de un análisis preliminar, no había indicios de que fuera probable que se hubieran producido las infracciones denunciadas. Por lo tanto, la UTCE, se negó a investigar los hechos alegados, ante lo cual la quejosa interpuso un recurso de apelación ante la Sala Superior, alegando, por un lado, que la UTCE se basó en consideraciones de fondo para desestimar su denuncia y, por otro lado, que violó el principio de exhaustividad porque no analizó plenamente todas las cuestiones planteadas en su denuncia original.

El TEPJF desestimó el recurso, señalando que la entrevista estaba protegida por los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de prensa, y que el PAN no había aportado pruebas suficientes para cuestionar la presunción de legitimidad que rodea al trabajo periodístico.

Dos magistrados presentaron una opinión disidente argumentando que la desestimación de la denuncia por parte de la UTCE se basó en consideraciones sustantivas y no en un análisis preliminar.

SUP-REP-537/2024 y acumulado (30/05/2024): comentarios difamatorios sobre un candidato presidencial

Las declaraciones de una de las candidatas presidenciales, Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz, sobre otra candidata, Claudia Sheinbaum Pardo, fueron motivo de varias polémicas ante el TEPJF.

En este caso, la Sala Superior del TEPJF confirmó la decisión de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE de otorgar parcialmente medidas cautelares en un caso de presunta difamación electoral (ACQyD-INE-217/2024). El caso se derivó de unas declaraciones que realizó la candidata presidencial Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz durante un debate, donde se refirió a su contrincante Claudia Sheinbaum Pardo como una “narcocandidata” y a su partido, MORENA, como un “narcopartido”.

Sheinbaum presentó una denuncia alegando que estas declaraciones constituyen una calumnia electoral. La Comisión del INE aprobó parcialmente las medidas cautelares, ordenando eliminar de las plataformas en línea las frases específicas “narcocandidata”, pero no otras declaraciones que critican el manejo que ha hecho MORENA del crimen organizado.

Gálvez y su partido, el PRD (Partido de la Revolución Democrática), recurrieron esta decisión ante el TEPJF. Argumentaron que las medidas violaban la libertad de expresión, que las declaraciones estaban dentro de los límites de la crítica política legítima y que el término “narcocandidato” no debería equipararse automáticamente al de “narcotraficante”.

El TEPJF confirmó la decisión del INE. Razonó que, si bien los candidatos gozan de una amplia libertad de expresión, ésta no es absoluta y debe equilibrarse con la prohibición de la calumnia electoral. El Tribunal consideró que llamar a alguien “narcocandidato” en este contexto implicaba directamente una participación en el tráfico de drogas, lo que constituye una falsa acusación de un delito y podría incidir en el proceso electoral.

Esta sentencia se refería únicamente a medidas cautelares. Las mismas declaraciones también fueron objeto de un procedimiento especial sancionador (PES). La Sala Regional Especializada del TEPJF (**SRE-PSC-325/2024 - 25/07/2024-**) dictaminó que Bertha Xóchitl Gálvez Ruiz cometió calumnias en contra del partido político MORENA durante el tercer debate presidencial del Proceso Electoral Federal 2023-2024. La Sala también determinó que el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) incumplieron su deber de cuidado debido a la infracción cometida por su candidato.

Además de lo anterior, la sentencia (**SRE-PSC-324/2024 -25/07/2024-**) de la Sala Regional Especializada del TEPJF analizó la reiteración de la expresión “narcopartido” –referente a MORENA– en el tercer debate presidencial, resolviendo en forma similar a la sentencia anterior.

SRE-PSC-434/2024 y SRE-PSC-435/2024 (Sala Regional Especializada) (22/08/2024): Infracciones a la prohibición electoral con publicaciones en X

Las decisiones judiciales sobre violaciones a la veda electoral son recurrentes en los procesos electorales mexicanos. Los artículos 210, párrafo 1, y 251, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estipulan que el día de la elección y los tres días previos a ella, los partidos políticos y candidatos tienen prohibido difundir propaganda electoral y realizar actos de campaña. Este periodo se conoce como el periodo de silencio preelectoral (“veda electoral”).

Con el protagonismo de las redes sociales, hoy en día es imposible controlar las declaraciones de las personas que manifiestan sus opiniones políticas y llaman a votar o no por alguno de los candidatos o partidos. Por lo tanto, de acuerdo con la legislación y su interpretación jurisprudencial, la violación del plazo de veda electoral sólo es punible cuando la conducta es realizada por partidos políticos, sus dirigentes, sus candidatos y candidatas militantes, sus militantes o simpatizantes, o incluso por personas que mantengan una preferencia por un partido político, sin tener un vínculo directo (formal o material) con él, siempre que exista una manifestación voluntaria y reiterada de dicha afinidad y un deseo de colaborar con los fines e intereses del partido político manifestado en una

conducta concreta, reiterada o planificada. En otras palabras, la conducta espontánea de las personas de una forma que no sea repetitiva ni planificada queda fuera de la prohibición y está cubierta por la libertad de expresión.

Como ejemplo de la aplicación de esta doctrina, la sentencia **SRE-PSC-434/2024** determinó que Vicente Fox Quesada, expresidente de la República y simpatizante del Partido Acción Nacional (PAN), violó el periodo de veda electoral al difundir propaganda electoral en su perfil de X. La sentencia se centró en varias publicaciones que Fox realizó los días 30 y 31 de mayo y 1º de junio de 2024, durante el periodo de veda electoral. Determinó que las publicaciones de Fox constituían propaganda electoral porque llamaban explícita o implícitamente a votar a favor de Gálvez o en contra de Sheinbaum, influyendo así en el electorado durante un periodo prohibido. La Sala también toma en cuenta que Fox es un notorio simpatizante del PAN.

En una sentencia muy similar adoptada el mismo día (**SRE-PSC-435/2024**), la Sala Regional Especializada del TEPJF resolvió que Claudio X. González, destacado personaje público, también violó la veda electoral. La sentencia se centró en tres publicaciones que González realizó el 30 de mayo de 2024, durante el periodo de veda electoral. Estas publicaciones expresaban su oposición al partido MORENA y a su candidata presidencial, Claudia Sheinbaum, e implícitamente alentaban a votar en contra de ellos. La Sala concluyó que, aunque González no está afiliado formalmente a ningún partido político, su participación y apoyo público a la coalición opositora, particularmente a la candidata Xóchitl Gálvez, lo posicionan como un "simpatizante". Esta clasificación implica una mayor responsabilidad de cumplir con las normas electorales, incluidas las relativas a la prohibición de propaganda durante el periodo de veda.

SUP-REP-893/2024 y acumulados (30/08/2024): Utilización de la imagen de un menor creada con inteligencia artificial

La inteligencia artificial (IA) se está convirtiendo cada vez más en una herramienta electoral importante. Además del análisis de datos y la elaboración de perfiles con el fin de enviar mensajes micro segmentados, el uso de la IA es cada vez más esencial para la generación de contenidos.

En el caso sujeto a análisis, la Sala Superior del TEPJF revocó, por mayoría de votos, la resolución de la Sala Regional Especializada (**SRE-PRSC369/2024**), que concluyó que el uso de una imagen de un menor generada por inteligencia artificial en un anuncio violaba los derechos de las infancias. El TEPJF revocó esto, afirmando que el uso de una imagen de un menor no identificable generada con IA no ponía en peligro los derechos de ningún menor.

El TEPJF también instruyó al INE a modificar sus lineamientos para incluir disposiciones para verificar o certificar el uso de imágenes de infancias o adolescencias generadas con IA en la publicidad política.

El magistrado Reyes Rodríguez Mondragón presentó un voto disidente, quien, a pesar de estar de acuerdo con revocar la decisión de la instancia jurisdiccional

inferior sobre el uso de imágenes generadas con IA, no estuvo de acuerdo con el mandato de modificar los lineamientos del INE. Argumentó que este caso era insuficiente para justificar tal cambio y que el INE podría no tener ni los recursos ni la experiencia para regular la IA de manera efectiva. Propuso un enfoque más flexible, centrándose en la transparencia y exigiendo a los partidos que revelen el uso de IA en sus campañas.

8. Conclusiones

1. El sistema de justicia electoral previsto en el derecho mexicano es sólido y ofrece a las y los actores políticos y a la ciudadanía espacios suficientes para la defensa de sus derechos político-electorales y para la garantía de la integridad del proceso electoral.

2. La alta incidencia de controversias electorales (el TEPJF ha atendido más de 20 mil casos en el proceso electoral 2023-2024) es una muestra de que el sistema de quejas y apelaciones está profundamente arraigado en la cultura política del país, pero también revela el alto número de violaciones cometidas por los contendientes políticos, lo que podría considerarse como un asunto preocupante. El sistema de justicia electoral mexicano se implementó en la década de 1990 con una alta incidencia de controversias motivada por la falta de confianza en el sistema electoral; sin embargo, un nivel excesivo de actividad judicial no significa necesariamente una mayor protección de los derechos. Por lo tanto, es necesario lograr un equilibrio entre garantizar un amplio acceso a la justicia para todos los involucrados y la calidad de las decisiones judiciales.

3. Durante el proceso electoral 2023-2024, las autoridades electorales, tanto el INE como el TEPJF, se vieron sometidas a presiones sin precedentes provenientes de las y los actores políticos en un contexto de alta polarización política. En este sentido, es necesario realizar una reflexión profunda sobre cómo garantizar la independencia y la imparcialidad en contextos polarizados, para lo cual debe primar la prudencia, el distanciamiento del poder político y la responsabilidad.

4. En términos generales, el sistema de quejas y denuncias electorales actúa con rapidez y eficacia para restablecer el orden jurídico o los derechos político-electorales supuestamente violados; no obstante, las tensiones internas que han afectado a las instituciones electorales mexicanas –tanto administrativas como judiciales– y la dinámica de polarización que se ha establecido al interior de las mismas dieron como resultado que un número importante de denuncias sobre supuestas irregularidades que han llegado al INE no hayan sido atendidas con la suficiente diligencia, y su consecuente validación mediante las resoluciones del TEPJF sumaron tensiones al interior de la Sala Superior. Esta situación puede haber tenido un impacto indeseable en la imagen de independencia del sistema de justicia electoral.

5. Es de resaltar la sensibilidad y vocación inclusiva del TEPJF en materia de protección de los derechos de grupos tradicionalmente marginados o

vulnerables. Durante el proceso 2023-2024, el TEPJF ha dado continuidad a su jurisprudencia previa en protección de los derechos de las comunidades indígenas, personas LGBTQ+, personas migrantes y afromexicanas. Sin embargo, debe señalarse que las acciones afirmativas plantean desafíos importantes a los órganos de justicia electoral que deben ser abordados. Una de ellas es la articulación entre las diferentes acciones afirmativas, de manera que no se contradigan entre sí y produzcan efectos no deseados. Otro desafío es desarrollar criterios jurisdiccionales claros para solucionar los problemas que genera la autoidentificación de las personas pertenecientes a estos grupos mediante el establecimiento de mecanismos efectivos para combatir el fraude. Por último, y a más largo plazo, será necesario abordar la cuestión del carácter temporal de estas medidas, ya que su objetivo máximo es lograr una igualdad real y efectiva en lugar de generar nuevas desigualdades.

6. Es de particular interés la contribución del TEPJF para habilitar la implementación de medidas de voto para las personas en prisión preventiva mediante la adecuación del derecho mexicano a las normas internacionales, al menos en las elecciones presidenciales y en algunas elecciones locales. Es comprensible que esta implementación sea gradual, dadas las dificultades prácticas que ello implica. Por lo tanto, es necesario que estos esfuerzos continúen en los próximos años y aborden todos los desafíos pendientes en materia de garantía de la integridad del proceso electoral en los centros penitenciarios y las preocupaciones relacionadas con la injerencia indebida.

7. En materia de paridad de género, el TEPJF ya cuenta con una trayectoria comprobada que demuestra su fuerte compromiso con la igualdad real y efectiva entre las mujeres y los hombres en términos de sus derechos a la participación política. En el ciclo electoral 2023-2024, la labor jurisprudencial ha sido determinante para hacer realidad el principio de “paridad en todo” estipulado en la Constitución, instando y convalidando la actuación de los órganos de administración electoral y muchas veces supliendo las omisiones del legislador; sin embargo, algunas interpretaciones controvertidas del principio de progresividad han dado lugar a ciertas distorsiones que exigen que se realice un análisis más cuidadoso.

8. La importancia que ha dado el TEPJF a la problemática de la violencia política contra las mujeres en razón de género es de particular interés en este último proceso electoral. La creación por parte del TEPJF de la Defensoría Pública Electoral Especializada en materia de violencia política en razón de género es un paso importante para favorecer el acceso a la justicia electoral de las mujeres víctimas de violencia; no obstante, en el ámbito estrictamente jurisdiccional, la actuación del Tribunal en esta materia se ha visto afectada por las diferencias en los criterios al momento de definir los actos de violencia política contra las mujeres en el ámbito de la comunicación social, estos cambios de criterio muestran que la jurisprudencia aún no está consolidada.

9. En cuanto al derecho a obtener una decisión fundamentada en la ley, las sentencias del TEPJF que fueron analizadas destacan por su alta calidad

técnica. Todas estas sentencias están debidamente motivadas y fundadas, de conformidad con las pruebas aportadas al expediente y muestran un alto nivel de cumplimiento de los principios de exhaustividad –respondiendo a todas las alegaciones planteadas por los recurrentes– y de congruencia –correspondencia entre las razones expuestas en los fundamentos legales y la decisión final–.

10. Un área de mejora es la posible convergencia de los distintos procedimientos sancionadores en relación con los mismos hechos. Este es el caso, por ejemplo, del procedimiento especial sancionador y del procedimiento de auditoría financiera. Es cierto que ambos procedimientos tienen su propia lógica y protegen distintos intereses jurídicos, pero sería deseable rediseñarlos para que puedan combinarse o al menos mejorar la coordinación entre estos para evitar contradicciones en la calificación de los hechos y en las decisiones.

11. En cuanto a la congruencia de las decisiones con la jurisprudencia anterior, en términos generales existe un alto nivel de exhaustividad al citar los precedentes, lo que facilita la labor de los juristas y analistas jurídicos; no obstante, cabe señalar que las tensiones internas, que han prevalecido en el Tribunal durante la última fase del proceso electoral, han dado lugar en algunos casos a acusaciones por la inobservancia de los precedentes o por cambios de criterios sin una debida justificación. En todo caso, es deseable que las decisiones judiciales citen tanto los precedentes que sustenta la decisión adoptada como aquellos que no lo hacen a efecto de que el Tribunal pueda explicar las razones que justifican por qué se optó por determinada vía.

12. En cuanto a la referencia y aplicación de las normas internacionales, cabe señalar que el TEPJF se caracteriza por citar e implementar constantemente las normas internacionales en comparación con otros órganos jurisdiccionales en el contexto internacional.

13. En cuanto a la aplicación de las normas internacionales a través de la jurisprudencia del TEPJF, cabe destacar el compromiso del Tribunal con dichas normas en áreas como el voto de las personas privadas de la libertad, la paridad de género, el combate a la violencia política contra las mujeres en razón de género, los derechos de las poblaciones indígenas y las acciones afirmativas a favor de otros grupos vulnerables o marginados.

14. Habiendo dicho esto, también es necesario señalar que algunas decisiones del Tribunal son controvertidas desde el punto de vista de los principios –también contenidos en las normas internacionales– de seguridad jurídica y de estabilidad del derecho electoral. Por ejemplo, en materia de paridad de género, la interpretación que hace el Tribunal de lo que constituye una omisión del legislador en casos en los que claramente existe una legislación vigente puede ser dudosa desde el punto de vista de la certeza jurídica, aunque también debe considerarse que la motivación de esta jurisprudencia transformadora se basa en la imposibilidad de mantener situaciones contrarias a las normas internacionales. Asimismo, algunas decisiones judiciales que tienen un fuerte carácter normativo, o que convalidan resoluciones normativas de los

órganos de administración electoral, pueden ser cuestionables desde el punto de vista del principio básico de no realizar cambios fundamentales a las reglas del juego una vez iniciado el proceso electoral.

Este informe se elaboró con el apoyo financiero de la Unión Europea, en el marco de un programa implementado por la Comisión de Venecia del Consejo de Europa. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor.

En ningún caso las opiniones expresadas en este documento se podrán considerar como el reflejo de la opinión oficial de la Unión Europea o del Consejo de Europa.