

La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2019

Salvador O. Nava Gomar*

I. A manera de introducción: sobre hombros institucionales

La historia de la justicia electoral es una de construcción institucional sobre los avances e inconvenientes de su diseño funcional y su dinámica jurisprudencial. Ambos aspectos son relevantes. Por un lado, el diseño institucional genera prácticas y ejerce atribuciones que definen los alcances de la jurisdicción; por el otro, la dinámica jurisprudencial se genera a partir de la interpretación de los textos normativos por los tribunales electorales y las subsecuentes reformas legales y constitucionales, nuevas inercias y rutas de cambio social y transformación política. La justicia electoral es dinámica y, por tanto, está en constante evolución; prueba de ello es que entre 1996 y 2019 el Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación resolvió más de 210,000 asuntos, de los cuales más de 83,000 han terminado su cadena impugnativa en la Sala Superior del TEPJF.

El actual modelo electoral del Estado mexicano —surgido a finales del siglo XX y consolidado durante los primeros tres lustros del siglo XXI— no se explicaría sin la evolución institucional y la progresividad

* Ex magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

jurisprudencial. Actualmente, la justicia electoral y su jurisprudencia han tenido un papel relevante sobre la definición y los alcances de los derechos de participación política y las condiciones para la validez de las elecciones; nunca se ha vivido un periodo tan litigioso electoralmente como factor tanto de estrategia política, como de legitimidad de los procesos electorales.

Es natural que haya claroscuros en la jurisprudencia electoral: la inflación legislativa en la materia, su complejidad; la existencia de jurisdicción a nivel estatal y federal y la renovación de jueces con distintos criterios jurídicos; así como el sistema mixto de control de leyes electorales a cargo de la SCJN en el control abstracto, y del TEPJF, en el control concreto. Todo ello requiere de amplia reflexión para seguir robusteciendo la jurisprudencia en materia de protección y garantía de los derechos humanos, y de los principios constitucionales y convencionales que rigen la materia electoral. En estos momentos, tan inconveniente es una modificación radical del sistema de justicia electoral en su aspecto institucional, como necesaria su revisión específica, particularmente en ciertos temas jurisprudenciales, de cara a los procesos electorales que se celebrarán en 2021.

La función principal de la jurisdicción electoral es garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que los ciudadanos puedan ejercer plenamente el derecho al voto, de modo universal, libre, secreto y directo, al tener a su cargo la revisión de la regularidad constitucional de los actos que se desarrollan a lo largo del proceso electoral. En esta medida, la función electoral ha ido expandiendo su ámbito de cobertura ante vacíos legales, o ante la necesidad de garantizar derechos y principios constitucionales que, de otra forma, quedarían en la incertidumbre o en la impunidad. De ahí que la función jurisdiccional electoral se proyecte hacia la protección y garantía de los derechos político-electorales y sus derechos vinculados (información, petición, asociación, libertad de expresión, reunión), en ámbitos como los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la paridad e igualdad de género, o el acceso y ejercicio efectivo de los cargos públicos.

Dentro del modelo judicial electoral vigente, hay mecanismos que garantizan un adecuado acceso a la justicia y al recurso efectivo: a) la independencia e imparcialidad del juzgador al momento de tomar una decisión; b) respeto a las reglas del debido proceso durante el desahogo

del procedimiento judicial y la emisión de las sentencias; c) el fallo de sentencias acorde a los principios de congruencia y coherencia; d) cumplimiento cabal de la exigencia de fundar y motivar las decisiones judiciales; e) el respeto a los principios rectores de la función electoral (certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad); f) la emisión de las sentencias dentro de plazos razonables, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; g) la debida ponderación entre derechos y principios constitucionales y convencionales, para cumplir con la salvaguarda de los derechos humanos, particularmente en los temas vinculados al régimen sancionatorio electoral.

Muchos de los problemas de la vida democrática encuentran solución en el trabajo de los órganos jurisdiccionales especializados. En gran medida, los conflictos y diferencias que plantea la competencia electoral se han llevado a la sede jurisdiccional, para obtener criterios que den mayor certeza sobre la vigencia, alcance y limitación de los derechos políticos, frente a un entorno que, con el paso del tiempo, tiende a volverse más complejo.

Este texto presenta un panorama general sobre la evolución de la justicia electoral tanto en su aspecto institucional como cuantitativo y cualitativo. Con ello, se pretenden destacar los avances alcanzados desde su origen hasta el momento actual.

II. El recorrido histórico de la justicia electoral en México

La judicialización de la política surge de la necesidad de someter un conflicto a la consideración de órganos especializados e imparciales, para que resuelvan las controversias planteadas con apego a la normativa vigente y al margen de consideraciones partidistas o de coyuntura política. No obstante, la naturaleza excesivamente litigiosa genera, en ocasiones, una falsa idea de confrontación que puede ser caldo de cultivo para deslegitimar decisiones y al propio sistema en su conjunto.

A lo largo del tiempo, los hechos han demostrado que la existencia de un modelo de justicia electoral y un sistema de medios de impug-

nación por perfectibles que sean, son mejores, en cualquier escenario, a no contar con ellos. Por ejemplo, la improcedencia del amparo para hacer exigibles los derechos político-electorales generó recomendaciones de organismos internacionales, en particular de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Resolución No. 1/90, Casos 9768, 9780 y 9828; CIDH 1990), en el sentido de que México debía cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna, a fin de garantizar de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos mediante la existencia de un recurso efectivo que fuera resuelto por un Tribunal imparcial. Este aspecto se adecuó con la reforma de 1996, que incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, y dio origen al actual sistema de medios de impugnación en materia electoral mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

La evolución institucional tuvo distintas consecuencias: a) se transitó de un sistema contencioso de carácter administrativo y de auto calificación, mediante colegios electorales, a uno de carácter plenamente jurisdiccional; b) se creó un sistema de medios de impugnación, mediante el cual los litigios se resuelven exclusivamente conforme a razones jurídicas, por órganos especializados e independientes (Sala Superior y Salas Regionales del TEPJF y Tribunales Electorales locales). La construcción de este modelo no fue sencilla. Las diversas reformas que le dieron forma dan cuenta de lo largo y problemático del proceso, que inició hace treinta y nueve años, con la reforma política de 1977.

a) Reforma política de 1977

La trascendencia de la reforma constitucional de 1977 se debe a que inició el camino de apertura hacia la construcción de un sistema democrático. Aunque aún imperaban medidas tendientes a preservar el monopolio de poder de un solo partido, la incorporación legal y de facto de los demás institutos políticos, fue la piedra de toque para lograr la conformación de un sistema de partidos de carácter nacional.

Como consecuencia de esta reforma constitucional (DOF, 6 de diciembre de 1977), se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE, DOF, 30 de diciembre de 1977),

que estableció la procedencia del recurso de reclamación ante la SCJN en contra de las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, sobre la calificación de la elección de sus miembros. A pesar de las valiosas aportaciones de la reforma, quedaron de manifiesto notorias ausencias en el plano del contencioso electoral. La limitada incorporación del recurso de reclamación ante la SCJN apuntaba ya a la necesidad de crear remedios más complejos mediante otras instituciones, con el objeto de evitar su politización o su ineficacia ante los colegios electorales.

b) Reforma electoral de 1986

A partir de 1986 se dieron los pasos para la construcción de una nueva reforma constitucional en materia electoral (DOF, 15 de diciembre de 1986). Con ella se sentaron las bases para la conformación de un régimen contencioso electoral de carácter mixto. En esencia, la reforma consistió en lo siguiente: 1) se precisó que le correspondía al gobierno la organización de las elecciones; 2) se estableció que habría medios de impugnación que garantizarían que los órganos electorales se ajustaran en sus decisiones a la Constitución y a la ley; 3) se ordenó la creación de un tribunal cuya organización y funcionamiento estaría determinado por la ley reglamentaria, y cuyas resoluciones serían obligatorias, aunque modificables en forma definitiva e inatacable, por los colegios electorales de cada una de las Cámaras.

A consecuencia de esa reforma constitucional se promulgó el Código Federal Electoral (DOF, 12 de febrero de 1987), que a su vez dio origen al Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) como un organismo de carácter administrativo, compuesto por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios. Estos conformaban una sola sala con sede en el Distrito Federal que resolvía en pleno. Era de carácter transitorio, ya que se instalaba unos meses antes del inicio del proceso electoral y concluía sus labores al fin de este. El tribunal podía resolver los recursos de apelación y queja.

De los recursos que previó el Código Federal Electoral, el de queja fue el que trascendió más, pues permitía declarar la nulidad de la votación en una o varias casillas o, en su caso, la efectuada en un determinado distrito electoral, siempre y cuando se surtieran alguna de las

causales previstas legalmente. No obstante, en cuestión de nulidad de elecciones, la queja era una instancia previa, ya que la decisión última quedaba a cargo del colegio electoral, que resolvía en definitiva sobre la validez o nulidad de una determinada elección.

El impulso limitado del Tribunal de lo Contencioso Electoral, así como los cuestionados resultados del proceso electoral de 1988, fueron los elementos que provocaron la reforma constitucional y legal de 1990. De ésta, para efectos de este estudio, destaca la creación del Tribunal Federal Electoral (Trife).

c) Reforma electoral de 1990

En 1989, la Comisión Federal Electoral y la Cámara de Diputados organizaron foros de consulta para conocer los cambios que, desde la perspectiva de los expertos y los partidos políticos, resultaban indispensables en materia electoral. Ocho fueron los puntos principales a los que se llegó en aquel momento: 1) calificación electoral de carácter jurídico-político; 2) establecer un sistema de medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales; 3) observar el principio de definitividad en cada una de las etapas electorales; 4) procurar el imperio del derecho durante el proceso electoral; 5) mejorar la estructura y competencia del Tribunal Electoral; 6) descentralizar su funcionamiento en Salas Regionales; 7) conferir a las resoluciones del Tribunal carácter obligatorio y vinculante; 8) establecer un órgano calificador que emitiera un dictamen inmediato de las constancias que no fueran impugnadas (Patiño 2000, 559).

Gran parte de estas discusiones se reflejaron en las reformas constitucionales de 1990 (DOF, 6 de abril de 1990). La norma constitucional precisó que la organización de las elecciones era una función estatal ejercida por los poderes ejecutivo y legislativo, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos establecidos por ley; y que la organización de las elecciones estaría a cargo de un organismo público, IFE, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y cuya actuación se debía regir por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Se estableció, asimismo, que para la resolución de los aspectos contenciosos se crearía un Tribunal. Se le otorgó el

carácter de organismo jurisdiccional autónomo; se integraría con magistrados electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el presidente de la República; y funcionaría mediante una Sala Central y cuatro Salas Regionales, que atenderían las cinco circunscripciones plurinominales del país. Las resoluciones del Tribunal serían definitivas e inatacables, salvo aquéllas que se dictaran después de la jornada electoral, cuya resolución final quedó a cargo de los colegios electorales.

Desde la perspectiva legal (DOF, 14 de agosto de 1990), el Tribunal Electoral fue reconocido como un órgano jurisdiccional autónomo, competente para sustanciar y resolver los recursos de apelación y de inconformidad; y con atribuciones para sancionar a los partidos que no cumplieran con sus obligaciones, y para garantizar la legalidad de los actos del IFE. Esta reforma le dio mayor fuerza a la instancia jurisdiccional. No obstante, el esfuerzo quedó incompleto al mantenerse la calificación de carácter político, lo que de manera ineludible le restó impulso al órgano jurisdiccional, ya que sus decisiones estaban todavía subordinadas a la coyuntura y al parecer de los colegios electorales, dominados todavía por un solo partido.

d) Reforma electoral 1993-1994

La cercanía del proceso electoral de 1994 puso en marcha una nueva reforma electoral (DOF, 3 de septiembre de 1993), que tuvo por objeto perfeccionar la actividad de las autoridades electorales —IFE y Trife— y de garantizar mayor equidad dentro del proceso electoral que se acercaba.

Se precisó que el Tribunal Federal Electoral sería la máxima autoridad jurisdiccional electoral, correspondiéndole a los poderes ejecutivo y legislativo su correcta integración. Asimismo, se estableció que el Tribunal tendría competencia para resolver, en forma definitiva e inatacable y conforme a derecho, las impugnaciones que en materia electoral presentaran los partidos; para ello se dispuso que, además de las Salas Central y Regionales, se crearía una Sala de Segunda Instancia, integrada por cuatro miembros de la Judicatura Federal y presidida por el presidente del Tribunal. Un aspecto relevante de la integración de la Segunda Sala es que estaba integrada por cuatro miembros del

Poder Judicial Federal, lo que prefiguraría su primera intervención directa dentro del ámbito electoral.

e) Reforma electoral de 1996

La persistente falta de confianza en los órganos electorales suscitó, a la espera del proceso electoral de 1997 una nueva reforma. Ésta se distinguió por eliminar la presencia gubernamental en el IFE, ciudadanizando de manera completa a este órgano y otorgándole autonomía constitucional que garantizaba su actividad imparcial e independiente. Para asegurar los principios de constitucionalidad y legalidad de las resoluciones electorales, se estableció un sistema de medios de impugnación en términos de la Constitución y la ley. Fue también relevante la incorporación de la autoridad jurisdiccional electoral al Poder Judicial de la Federación y la intervención de la SCJN para determinar la constitucionalidad de las leyes electorales, mediante la acción de inconstitucionalidad.

Con esta reforma se terminó de manera definitiva con la calificación política de las elecciones, ya que desapareció el Colegio Electoral para la elección de presidente y transfirió la facultad de calificar, declarar la validez de la elección y otorgar la respectiva constancia al TEPJF, mediante su Sala Superior, dejando únicamente a la Cámara de Diputados la expedición del Bando Solemne.

Esta reforma que, en su momento, fue conocida como “reforma electoral definitiva”, tocó disposiciones constitucionales (DOF, 22 de agosto de 1996) y legales (DOF, 22 de noviembre de 1996), y dotó al sistema electoral mexicano de las disposiciones legislativas necesarias para fortalecer la actuación de las autoridades electorales, otorgarles mayor efectividad y una ostensible capacidad de acción para garantizar la realización de elecciones limpias y transparentes. No obstante, el tiempo y las circunstancias demostraron que la supuesta “definitividad” de esta reforma no fue tal. Prueba de ello es que en los años 2007-2008 fueron necesarias nuevas reformas constitucionales y legales, ambas de gran calado que, aunque no modificarían de raíz el modelo de jurisdicción electoral, sí incorporaron algunos cambios que vale la pena mencionar.

f) Reforma electoral 2007-2008

En esta ocasión, derivado del conflicto jurisdiccional de los resultados de la elección presidencial de 2006, las reformas constitucionales (DOF, 13 de noviembre de 2007) y la legal (DOF, 14 de enero de 2008), tuvieron como ejes principales la prohibición de que los partidos (o terceras personas) contrataran espacios en medios masivos de comunicación, por lo que se estableció en su favor el derecho de gozar permanentemente de tiempos del Estado en radio y televisión; su distribución sería pautada por la autoridad electoral. Además, se otorgaron facultades a la autoridad electoral para administrar y vigilar la relación de los partidos y los medios de comunicación; se determinó que los poderes públicos sólo podrían difundir propaganda institucional, con fines informativos, que no incluyera nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de un servidor público; también se estableció la posibilidad de sancionar a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, cuando no transmitieran los mensajes de los partidos políticos; por último, la posibilidad de ejercer el derecho de réplica, cuando se difundiera información equivocada o errónea.

En el ámbito jurisdiccional, la reforma de ese año privilegió aspectos cualitativos más que cuantitativos. Como tema relevante, se resolvió la controversia surgida entre la SCJN y el TEPJF respecto del control de constitucionalidad de las leyes electorales, al incluir de modo expreso en el artículo 99 constitucional que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105, las Salas del tribunal podrían resolver la inaplicación de leyes electorales cuando éstas fueran contrarias a la Constitución, siempre y cuando las resoluciones dictadas en el ejercicio de esta facultad se limitaran al caso concreto.

Mediante reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (DOF, 1 de julio de 2008) se explicitó la procedencia del juicio para la protección de los derechos político—electorales de los ciudadanos (JDC) para combatir actos o resoluciones de partidos políticos, reconocida por la Sala Superior del TEPJF, con la finalidad de otorgar a la ciudadanía en general, afiliados, precandidatos y candidatos, la posibilidad de impugnar decisiones partidarias que pudieran afectar sus derechos político-electorales (artículo 80, párrafo 1, inciso g).

g) Reforma electoral 2012-2013

Las reformas constitucionales de 2012 y 2013 (DOF, 9 de agosto de 2012 y DOF, 27 de diciembre de 2013) incorporaron la figura de las candidaturas independientes a los artículos 35 fracción II, 116 y 122 constitucionales, como una modalidad alternativa para acceder a un cargo de elección popular, a nivel federal o local, sin tener que hacerlo por medio de los partidos políticos. En esta reforma no se tocaron aspectos que modificaran la estructura o funcionamiento de la judicatura electoral federal.

h) Reforma electoral de 2014

La reforma constitucional (DOF, 10 de febrero de 2014) y legal (DOF, 23 de mayo de 2014) trajo nuevas reglas en varios temas significativos, sobre las líneas generales del modelo jurisdiccional vigente. Su objetivo fue construir una “reforma política” de gran calado que delineara la relación entre el ejecutivo y el legislativo conforme a nuevas fórmulas. Asimismo, incorporó mecanismos que garantizaran los procesos de participación ciudadana; la figura de la reelección legislativa y de autoridades municipales; estableció nuevas reglas para la sobre y subrepresentación legislativa; el IFE fue sustituido por un órgano de carácter nacional, INE, encargado de organizar las elecciones conforme a un nuevo catálogo de atribuciones. En consecuencia se echó a andar un novedoso entramado institucional que establecería el ámbito de actividad de la autoridad administrativa electoral a nivel nacional y su relación con sus homólogos locales (organismos públicos locales electorales); una fiscalización nacional de los recursos de los partidos políticos; el desarrollo de reglas que hicieran realizables en la práctica las candidaturas independientes, como una alternativa de acceso a los cargos de elección popular; nuevas reglas de paridad para el acceso y ejercicio de cargos públicos, entre otros.

En el tema jurisdiccional, de modo parecido a lo que ocurrió en 2007, la reforma incorporó aspectos de fondo que, aunque pocos, modificaron temas sustanciales. Se adicionó una fracción (IX) al párrafo cuarto del artículo 99, en el sentido de que al TEPJF le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, los asuntos que el INE someta

a su consideración, por violaciones a lo dispuesto en la base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 constitucionales; así como aquéllos que impliquen una transgresión a las normas de propaganda o impliquen la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, para aplicar las sanciones que correspondan.

Por su parte, en la reforma legal se estableció la creación de la Sala Regional Especializada (artículo 185, LOPJF) dentro de la estructura del TEPJF, para resolver los procedimientos especiales sancionatorios que instruye la autoridad administrativa. Así, la Legipe (artículos 470-477) establece que durante los procesos electorales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (Unidad Técnica) adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE, será la encargada de instruir el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o el párrafo octavo del artículo 134 constitucionales; se contravengan normas de propaganda político-electoral o constituyan actos anticipados de campaña. Por su parte, el órgano competente para resolver el procedimiento especial sancionador es la Sala Especializada del TEPJF.

De manera complementaria, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (artículo 109), establece que el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP) procede en contra de las sentencias que dicte la Sala Regional Especializada; respecto de las medidas cautelares que dicte el INE, sobre posibles violaciones a los artículos 41, Base III, Apartado D de la Constitución; o bien, cuando deseche una denuncia. La Sala Superior es competente para conocer del recurso.

Análisis de las reformas

Las reformas político-electorales de las últimas cuatro décadas han tenido, en esencia, como propósitos principales: generar nuevas reglas de representación política y de consolidación democrática y fortalecer las atribuciones de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, encargadas de organizar las elecciones y garantizar su constitucionalidad, equidad y legalidad.

En este sentido, se puede afirmar que la reforma política de 1977 buscó fortalecer el proceso de democratización del país; la participación política de otras instancias partidarias que se habían mantenido al margen del sistema político y vigorizar al poder legislativo (Carpizo 1999, 351-359). En una tónica semejante se ha manifestado que, en ese momento “México se sintonizó con los procesos y la discusión democrática del mundo al engancharse en dos proyectos: la constitucionalización de los partidos políticos y la apertura de la representación proporcional” (Woldenberg Becerra y Salazar 2000, 150).

Por medio de la reforma electoral de los años 1986-1987 se fijaron las bases constitucionales para la renovación integral del sistema mixto de calificación electoral confiado a las Cámaras, creando mecanismos y procedimientos que establecieron responsabilidades compartidas por partidos, ciudadanos y gobierno durante los procesos electorales, algo que se logró con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, entre otras cosas (Barquín 2002, 165). Con la reforma de 1990 se sentaron las bases para la formación de un sistema recursal integral mixto, que confería definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral y garantizaba la legalidad de las decisiones de la autoridad electoral (De la Peza 2000, 846-847).

La reforma electoral de 1994 fue trascendente no sólo por las nuevas atribuciones que se otorgaron al Tribunal Federal Electoral, sino por la incorporación de una figura inédita en el país: la calificación administrativo-jurisdiccional de las elecciones, ya que, para el caso de diputados y senadores, aquélla la realizaban los distintos consejos del IFE, y en caso de impugnación, por las Salas del Tribunal Federal Electoral. Esto fortaleció ambos cuerpos electorales y confirmó la posibilidad de que toda calificación electoral la hiciera un órgano jurisdiccional, en caso de presentarse una impugnación a la calificación administrativa (De la Peza 2000, 849-852; Patiño 1999, 565-567).

En cuanto a la reforma electoral de 1996, se logró uno de los cambios constitucionales que se ha considerado como uno de los más “arduos” y a la vez “con más consenso”, que giró en torno a cinco temas (Ojesto 2003, 35-36):

1. Fortalecimiento y protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

2. Mayor equidad en las reglas de la competencia electoral, con la incorporación del financiamiento público, basado en la representación política y la equidad.
3. Consolidación del IFE.
4. Reforzamiento de la justicia electoral mediante la inclusión del TEPJF y un control estricto de constitucionalidad en la materia, así como la desaparición de los colegios electorales.
5. Una mejor representación legislativa de las fuerzas políticas.

Con pendientes todavía, la reforma electoral de 2007-2008 se planteó la tarea de cerrar las puertas a la inequidad en la contienda, de modo que la influencia de los medios de comunicación y los mensajes que transmiten no superasen el contenido de la propaganda política. En ese sentido, la reforma reguló la desigual relación entre partidos políticos y medios de información electrónicos durante los periodos electorales, y construyó un nuevo modelo de comunicación política en el país, mediante el cual se intentó relajar la fuerte presión que ejercían los monopolios mediáticos sobre los candidatos de los partidos políticos (Esteinou 2010, 3).

En esta lógica, la reforma constitucional de 2007 y la legal del siguiente año, concretaron un “cambio radical”, al prohibir que los partidos compraran espacios en los medios de comunicación, dotando de mayores atribuciones a la autoridad electoral para administrar y vigilar la relación de los partidos con los medios de comunicación y con el uso del financiamiento (Villafranco 2013, 23). En su momento, dicho modelo de comunicación política fue controvertido ante la SCJN a través del conocido “amparo de los intelectuales”, porque, a su juicio, se vulneraba la libertad de expresión; sin embargo, no lograron que se pronunciara al respecto la SCJN. No obstante, dicha problemática jurídica fue cuestionada en múltiples medios de impugnación ante la Sala Superior del TEPJF, aunque se consideró que el nuevo modelo de comunicación política no vulneraba derecho alguno.

La reforma electoral de 2014 incorporó en el entramado constitucional y legal aspectos que definen la relación entre poderes y la nueva dimensión nacional de la autoridad administrativa electoral. Asimismo, estableció una línea de coordinación institucional entre el INE y el TEPJF al incorporar en la normativa un procedimiento especial san-

cionador cuya sustanciación está a cargo de la instancia administrativa; y su resolución y revisión, a cargo de la autoridad jurisdiccional, circunstancia inédita hasta ese momento.

Para entender el origen de las citadas reformas, es importante tener en consideración que cada una de ellas obedeció a un contexto político-social distinto, pero todas con la finalidad de responder y resolver problemáticas de legitimidad del sistema electoral. Por ejemplo: i) en 1976, sólo se registró un candidato a la Presidencia de la República, lo cual implicaba el absurdo jurídico que ganaba con tan sólo un voto a su favor; ii) en 1988, se suscitó la famosa “caída del sistema”, lo cual dio origen al entonces IFE, ahora INE; iii) en 2006, uno de los grandes temas para la calificación de la elección fue la inequidad en la contienda electoral debido a que empresarios compraron tiempos en radio y televisión para realizar propaganda en contra de uno de los candidatos, y iv) en 2012, se cuestionó la funcionalidad, idoneidad y eficacia del sistema de fiscalización de las elecciones, ya que la calificación de la elección presidencial se llevó a cabo sin que todas las quejas relacionadas con rebase de tope de gastos hubiesen sido resueltas, debido al marco constitucional y legal.

III. La dimensión cuantitativa de la justicia electoral

Como se ha destacado, la justicia electoral en el país evolucionó del modelo de calificación política y calificación mixta a otro en el que las controversias de la contienda electoral son resueltas por tribunales, lo que contribuyó a la confianza y a la transparencia en los procesos electorales. No obstante, esta situación no se ha generado de modo automático ni sencillo.

La transparencia y la regularidad institucional de los tribunales han hecho necesaria la concurrencia de diversos elementos inherentes al acto de impartir justicia, a saber: a) adhesión al derecho vigente de fuente constitucional y convencional, tanto en su dimensión procesal (debido proceso) como sustantiva (respeto a los derechos humanos y a los principios fundamentales del Estado de derecho); b) la búsqueda de la verdad como fundamento de toda actuación procesal (sobre

todo probatoria); c) una serie de conductas judiciales acordes con las exigencias de la concepción del derecho y la justicia, que exige una sociedad democrática.

Evidencia del avance que ha tenido la justicia electoral en México se presenta al analizar el número de juicios promovidos por partidos políticos, comunidades indígenas o ciudadanas y ciudadanos que cuestionan aspectos de paridad; la presunta violación de derechos políticos; o la falta de regularidad constitucional y legal de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, en sus diversos ámbitos de actividad. Del 1 de noviembre de 1996 al 31 de diciembre de 2019, la Sala Superior y las Salas Regionales del TEPJF recibieron 210,340 medios de impugnación de los cuales se han resuelto 209,826 (ver anexo I).

Año con año, la recepción y resolución de asuntos se ha incrementado considerablemente dependiendo de diversas variables: 1) si hay proceso electoral federal; 2) si hay elecciones locales; 3) si hay una nueva reforma constitucional o legal y, en función de ella, se llevan a la práctica disposiciones normativas novedosas que deben pasar un periodo de implementación administrativa y, también, de evaluación jurídica.

**Tabla 1. Asuntos recibidos y resueltos
por el TEPJF de 1996 a 2019**

Año	Asuntos recibidos	Asuntos resueltos*
1996	36	19
1997	8,136	8,148
1998	487	418
1999	440	470
2000	2,275	2,293
2001	736	698
2002	1,518	1,530
2003	1,657	1,657
2004	1,702	1,678
2005	1,335	1,349
2006	3,745	3,757
2007	3,506	3,414
2008	4,068	4,073

Continuación

Año	Asuntos recibidos	Asuntos resueltos*
2009	21,799	21,890
2010	5,096	5,022
2011	35,702	35,628
2012	28,592	28,573
2013	6,134	6,181
2014	10,160	9,014
2015	27,234	27,670
2016	10,139	10,832
2017	9,663	9,546
2018	18,053	18,177
2019	8,127	7,789
Total	210,340	209,826

Fuente: Dirección General de Estadística e Información
Jurisdiccional del TEPJF, enero de 2020.

* En los casos en que hay una mayor cantidad de asuntos resueltos respecto de los asuntos recibidos, ello se debe principalmente a que fueron acumulados diversos asuntos o a que se resolvieron asuntos anteriores.

Como se muestra en la tabla 1, en 1996 la recepción y resolución de medios de impugnación fue escasa. Las razones son diversas: 1) el TEPJF empezó a funcionar en noviembre del mismo año; 2) la reforma de ese año se realizó durante el segundo semestre; 3) no hubo proceso electoral federal. En 1997, la presentación y resolución de medios impugnativos creció doscientas veintiséis veces, dado que hubo una elección federal de diputados y de la primera jefatura del gobierno del Distrito Federal. Era un buen momento para poner a prueba el nuevo sistema de justicia electoral. En 1998 y 1999 hubo una disminución notable en la presentación de medios de impugnación, debido a que no hubo proceso electoral federal y, si bien se realizaron procesos electorales locales, la presentación de medios de impugnación a ese nivel no era tan socorrida como lo es ahora.

En 2000, con la elección presidencial y los diversos procesos electorales locales (incluyendo gubernaturas y renovación de congresos locales) hubo un incremento en la presentación de medios de impug-

nación, de modo que la cifra de juicios y recursos presentados, con respecto a los dos años anteriores, creció notablemente. En 2001 y 2002 disminuyó la presentación de medios impugnativos debido a que no hubo proceso electoral federal. En 2003, hubo elecciones para elegir diputados federales y, de nueva cuenta, aumentó la cifra de medios de impugnación recibidos por el TEPJF. No obstante, se mantuvo por debajo de la de 2000, por tratarse de una elección intermedia.

En 2006 hubo elección presidencial, así como diversos procesos electorales locales para gobernador, legislaturas locales y ayuntamientos. Ese año, la cifra de medios de impugnación volvió a crecer, duplicándose con respecto a los años 2004 y 2005.

En 2007 y 2008 ocurrió un fenómeno distinto, pues, aunque no hubo proceso electoral federal, la presentación de medios de impugnación fue importante. Así, en 2007 se presentó una cantidad muy similar de medios de impugnación a la de 2006 y en 2008 hubo un incremento del 15% con respecto a 2006, lo que revela que la ciudadanía, partidos y candidatos optaron por acudir a la justicia federal y no dejar la solución de conflictos derivados de la reforma constitucional y legal a las instancias jurisdiccionales locales.

En 2009 hubo elección de diputados federales y diversos procesos electorales en las entidades federativas. Ese año, la recepción y resolución de medios de impugnación creció casi cinco veces con respecto al año previo y siete veces con respecto a 2007. En 2010 hubo un importante descenso, al no haber un proceso electoral federal, mientras que en 2011 un repunte significativo: cinco veces mayor al año previo y casi dos veces con respecto a 2009, debido seguramente a que, de acuerdo con el calendario electoral, el proceso electoral para la elección presidencial de 2012 inició la primera semana de octubre del año previo.

En 2012 hubo elección presidencial, pero la presentación de medios impugnativos se mantuvo por debajo de la del año anterior. En 2013 y 2014 la presentación de medios de impugnación disminuyó considerablemente, con relación a 2012.

En 2015, se eligieron diputados federales y a nivel local se verificaron dieciocho procesos electorales (gobernador, legislaturas y ayuntamientos, indistintamente). Ese año la presentación de medios de impugnación fue alta y, en cifras, muy similar a la del proceso electoral que renovó la presidencia de la República en 2012.

En 2016 se recibieron una cantidad importante de juicios y recursos. Se eligieron autoridades locales en trece estados (gobernador, congresos locales y ayuntamientos) y el Constituyente de la primera Constitución de la Ciudad de México. No obstante, la cantidad de medios impugnativos es visiblemente menor a la de 2015, año de elección federal.

Las elecciones de 2018 han sido las más grandes en la historia, pues se eligieron más de 3,400 cargos federales y locales (treinta procesos electorales). En comparación con los procesos electorales de 2012 y 2015, las elecciones locales casi se duplicaron; sin embargo, debido a los amplios resultados con los que ganó Morena, la litigiosidad se redujo considerablemente.

Tabla 2. Asuntos resueltos por el TEPJF de 2012 a 2018

Año	Asuntos resueltos
2012	28,573
2015	27,670
2018	18,177

Fuente: Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional del TEPJF, enero de 2020.

La información revela que, de 1996 —momento en que se creó el TEPJF— a diciembre de 2019, el incremento en la recepción de juicios y recursos ha sido geométrica. Esta circunstancia permite observar dos fenómenos: por un lado, la ciudadanía, candidatas y candidatos, comunidades indígenas y partidos políticos que han presentado recursos y juicios, han encontrado en la justicia electoral federal un medio idóneo para solucionar sus conflictos por medios pacíficos y acorde con la legislación constitucional, convencional y legal; por otro, esta circunstancia hace ostensible la existencia de un litigio estratégico que se ha desarrollado para instar a la autoridad jurisdiccional a pronunciarse sobre los grandes temas que se ponen a su consideración.

En un análisis más detallado, puede observarse que el medio de impugnación al que se ha acudido con más frecuencia es el JDC: se han presentado 154,300, pero más allá de la cantidad, también es im-

portante mencionar que las materias sobre las que ha versado el acto impugnado están relacionados a temas de: i) vida interna de partidos políticos; ii) registro de candidatos; iii) resultados electorales; iv) credencial para votar; v) acceso al ejercicio del cargo; vi) integración de autoridades electorales; vii) procedimientos sancionadores; viii) candidaturas independientes; ix) actos de preparación de la elección; x) usos y costumbres; xi) precampañas y campañas; xii) negativa o cancelación del registro de partido o agrupación política; xiii) financiamiento; xiv) derecho de petición, y xv) consulta ciudadana.

Sobre la distribución por género, del total de JDC recibidos en la Sala Superior desde el 1 de noviembre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 2019, 47% fueron presentados por mujeres y 53% por hombres (Dirección General de Estadísticas e Información Jurisdiccional).

En el tema indígena, de 2006 a 2018 se resolvieron 2,046 asuntos, la mitad de los cuales se han resuelto en los últimos tres años, lo que revela que la justicia electoral ha ido abordando cada vez con más frecuencia conflictos en el ámbito de tutela de derechos de comunidades indígenas y sus integrantes (Informe de Labores del TEPJF 2017-2018).

El juicio de revisión constitucional (JRC) es el segundo medio de impugnación que se ha presentado en más ocasiones: 16,661, para controvertir decisiones de las autoridades jurisdiccionales locales. El recurso de apelación (RAP) es el tercer medio de impugnación que más se ha presentado: 8,674, sobre todo para cuestionar la constitucionalidad y legalidad de los actos del INE por parte de partidos, candidatas y candidatos, concesionarias de radio y televisión y ciudadanos. El recurso de reconsideración (REC) es el siguiente, con 8,123, el cual es un medio de impugnación extraordinario para controvertir resoluciones de las Salas Regionales del TEPJF.

Se observan dos situaciones: primera, año con año se ha incrementado, en diferente medida, la presentación de medios de impugnación; segunda, los temas objeto de las impugnaciones van en consonancia con los asuntos que generan mayor preocupación durante el desarrollo de los procesos electorales: riesgo de inequidad, las condiciones de igualdad entre competidores, transparencia y medidas de control. Además, la presentación de medios impugnativos va en relación directa con las reformas electorales realizadas; la de 2014 impulsó diversos temas relevantes, como candidaturas independientes, reglas de im-

plementación para la paridad de género, procedimientos especiales sancionadores radicados en dos instancias, nuevas reglas de fiscalización, entre otros.

El siguiente cuadro muestra las cifras acerca del total de medios de impugnación por tipo que recibió el TEPJF del 1 de noviembre de 1996 al 31 de diciembre de 2019:

Tabla 3. Total de medios de impugnación recibidos por el TEPJF del 1 de noviembre de 1996 al 31 de diciembre de 2019

Medios de impugnación	Asuntos recibidos	Asuntos resueltos
Asuntos Especiales (AES)	284	284
Asuntos Generales (AG)	4,600	4,597
Apelación por Imposición de Sanciones Administrativas (ASA)	8	6
Contradicción de Criterios (CDC)	87	87
Conflictos o Diferencias Laborales entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus Servidores (CLT)	49	47
Conflicto Competencial (COMP)	3	3
Expediente de calificación de elección (ECE)	1	1
Expediente de resolución jurisdiccional de la elección de presidente (EEP)	2	2
Juicios laborales (ELI)	10	10
Impedimentos para que los Magistrados Electorales conozcan de un determinado medio de impugnación (IMP)	21	21
Innominado (INN)	2	2
Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC)	154,300	153,870
Juicio electoral (JE)	2,352	2,330
Juicio de Inconformidad (JIN)	3,485	3,485
Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Nacional Electoral (JLI)	1,564	1,556
Juicio de Revisión Constitucional Electoral (JRC)	16,661	16,657
Opiniones Solicitadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de Acciones de Inconstitucionalidad (OP)	245	244
Procedimiento especial sancionador de órgano central del Instituto Nacional Electoral (PSC)	918	918

Continuación

Medios de impugnación	Asuntos recibidos	Asuntos resueltos
Procedimiento especial sancionador de órgano distrital del Instituto Nacional Electoral (PSD)	830	830
Procedimiento especial sancionador de órgano local del Instituto Nacional Electoral (PSL)	190	190
Quejas por responsabilidad administrativa competencia de la Presidencia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral (QRA)	10	9
Recurso de Apelación (RAP)	8,674	8,666
Ratificación de jurisprudencias planteadas por las Salas Regionales (RDJ)	12	11
Recurso de Reconsideración (REC)	8,123	8,098
Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP)	1,858	1,851
Recurso de Revisión en Materia de Transparencia (REV)	42	42
Recurso de Revisión (RRV)	316	316
Recurso de Revisión en Materia de Transparencia (RVT)	6	6
Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción de la Sala Superior (SFA)	5,687	5,687
Total	210,340	209,826

Fuente: Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional del TEPJF, enero de 2020.

De la tabla se desprende que el TEPJF, del 1 de noviembre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 2019, ha resuelto casi la totalidad de medios de impugnación presentados y que los 514 pendientes, están en etapa de instrucción y próximos a ser resueltos (ver anexo II).

Por otra parte, a partir de la resolución de precedentes, la Sala Superior del TEPJF ha emitido una cantidad importante de criterios relevantes y tesis de jurisprudencia que enriquecen el universo normativo electoral, y aportan instrumentos interpretativos de la legislación vigente, tan amplia y a veces tan ambigua.

El extinto Trife, y posteriormente el TEPJF, han emitido sentencias que han dado origen a tesis relevantes (1,097) y tesis de jurisprudencia (650) sobre diversos temas que actualmente están vigentes. Éstos se han definido por las materias de las distintas reformas constitucionales y legales, así como por aspectos que influyen en el ánimo de ciuda-

danos, partidos y candidatos, comunidades indígenas, concesionarios, entre otros, para impugnar mayor cantidad de actos de las autoridades electorales. Con ello buscan que la instancia jurisdiccional se pronuncie sobre determinadas situaciones mediante precedentes, jurisprudencias y criterios relevantes de interpretación, así normas jurídicas que complementan las emitidas por las legislaturas federal y locales.

IV. La dimensión cualitativa de la justicia electoral

a) La intervención del TEPJF en la protección de los derechos político-electorales

El TEPJF, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia (salvo para las acciones de inconstitucionalidad que son competencia exclusiva de la SCJN) y órgano especializado del poder judicial, es el órgano terminal para los efectos de cierre del ordenamiento jurídico mexicano y última instancia previa que debe agotarse antes de acudir a cualquier reclamación internacional, en particular a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En el ámbito de su competencia, el TEPJF —como tribunal de control constitucional de los actos y resoluciones electorales— tiene atribuciones para salvaguardar el principio de constitucionalidad y, de esa forma, los principios rectores de la función electoral (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad), y otros aplicables en la materia (equidad en la contienda y máxima publicidad). Asimismo, tiene la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral, con la finalidad de otorgar la mayor protección, bajo el principio *pro persona*, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (artículo 1º constitucional); esto, a la luz no sólo de la Constitución federal y de los parámetros de derecho internacional de los derechos humanos aplicables, sino también de la doctrina judicial de la SCJN, y de la doctrina y jurisprudencia de las instancias internacionales (la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos o la Comisión Interamericana, entre otros).

El TEPJF ha procurado la maximización de la protección de los derechos humanos de carácter político-electoral, como votar y ser votado, de asociación y afiliación, y aquéllos que reclaman posibles violaciones a otros derechos que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los derechos políticos. Así, se puede afirmar que el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Electoral (en particular de su Sala Superior, pero también de sus Salas Regionales), a más de veinte años de su incorporación al Poder Judicial de la Federación ha sido diverso y progresivo, y ha cumplido una función interpretativa, unificadora, correctiva e integradora de lagunas normativas.

Tal desarrollo jurisprudencial ha abarcado temas sustantivos y procesales, así como aspectos constitucionales, convencionales, legales, reglamentarios y estatutarios, proyectando sus efectos respecto de los diferentes sujetos de derecho electoral: autoridades jurisdiccionales y administrativas; partidos y agrupaciones políticas; candidaturas partidistas e independientes; derechos y deberes de la militancia, medios de comunicación, servidores públicos, ciudadanía en general y comunidades indígenas. De esta forma, el acervo jurisprudencial puede dividirse en tres aspectos: sustantivos, procesales y competenciales.

Entre los aspectos sustantivos, destacan los siguientes temas y subtemas:

- i) Derechos de participación política-electoral:
 - Definición de los alcances de los derechos políticos: ser votado en sus vertientes de acceso, desempeño y permanencia; votar en elecciones, plebiscitos y consultas, entre otros.
 - Interdependencia de derechos o conexidad: derecho de petición, acceso a la información en materia electoral, así como derechos de reunión y asociación, y acceso a la justicia.
 - Derechos de militancia, maximización de los derechos y libertades: libertad de expresión, *pro actione*, maximización de la autonomía indígena; presunción de inocencia en procedimientos sancionatorios, acciones afirmativas de género, indígenas y de jóvenes.
 - Candidaturas independientes.

- ii) Principios constitucionales y estructurales del derecho electoral:
 - Principios constitucionales y convencionales, sistema democrático.
 - Elecciones libres, periódicas, auténticas.
 - Principios fundamentales para la validez de una elección: principio de laicidad; principio de neutralidad gubernamental; principio de progresividad; principio de conservación de los actos válidamente celebrados y de definitividad de las etapas del proceso electoral.
 - Carácter determinante de las irregularidades o violaciones sustantivas a los principios que rigen la materia electoral.
 - Alcance de estos principios (certeza, objetividad, independencia, legalidad, imparcialidad y máxima publicidad).
- iii) Principios del proceso electoral:
 - Cuestiones relacionadas con precampañas y campañas: actos anticipados, límites y alcances de la propaganda electoral, así como de la propaganda gubernamental, los alcances de los informes de actividades de servidores públicos y la promoción personalizada de servidores públicos, respeto al modelo de comunicación política, temas sobre financiamiento y fiscalización.
 - Cuestiones vinculadas con la distritación electoral, la organización de las elecciones, la documentación electoral, los programas de resultados preliminares, las encuestas, debates, el voto de mexicanos desde el exterior, los visitantes extranjeros y observadores electorales.
 - Cuestiones vinculadas con las nulidades de la votación en casilla, sobre recuentos, elegibilidad y nulidades de elección, entre otros muchos temas.
- iv) Principios de integración de órganos electorales y autoridades electas:
 - Principios de independencia e imparcialidad de autoridades electorales y supervisión de sus procedimientos de designación.
 - Principios vinculados a la integración de los órganos de representación proporcional en congresos y ayuntamientos: alcance del principio de representación pura, el principio de pa-

ridad de género, los límites a la sobre y subrepresentación, entre otros.

- v) Principios en procedimientos sancionatorios y suspensión de derechos:
 - Alcances de la suspensión de los derechos políticos, principios aplicables al derecho administrativo sancionador en materia electoral, cuestiones de competencia, procedibilidad y sustanciación de procedimientos administrativos sancionatorios especiales, ordinarios y de fiscalización.

Entre los aspectos procesales están los vinculados a la procedencia de los medios de impugnación (oportunidad, interés jurídico, interés legítimo, legitimación procesal, personería); las cuestiones probatorias (valoración de medios probatorios, distribución de cargas probatorias); las cuestiones relacionadas con las reglas del debido proceso, así como de procedimientos administrativos, cautelares y laborales.

Entre los temas competenciales se inscriben la definición de las competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales; la definición de competencias de los partidos políticos respecto a su vida interna y organización propia; la definición de los alcances de los derechos de autonomía y autodeterminación de las comunidades y pueblos indígenas. Asimismo, la definición de la competencia debido a la materia, distinguiendo la materia electoral de la materia parlamentaria, así como los alcances de las competencias del tribunal en materia laboral.

La integración de la jurisprudencia y los criterios relevantes es consecuencia de al menos tres factores:

- 1) La expansión progresiva de la materia electoral.
- 2) La existencia de un litigio estratégico que controvierte cuestiones relevantes en la materia, tales como cuestiones de constitucionalidad y convencionalidad, aspectos de progresividad, alcance y protección de los sistemas normativos internos y elección de autoridades comunitarias de pueblos indígenas, paridad de género, vida interna de partidos políticos, candidaturas independientes, sub y sobrerrepresentación, libertad de expresión, derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

- 3) La lógica de estructuración de precedentes que ha permitido la consolidación de líneas jurisprudenciales que contribuyen a la certeza a partir de parámetros de interpretación.

En el tema de libertad de expresión, por ejemplo, la Sala Superior ha aprobado diversas jurisprudencias y tesis relevantes relacionadas con sus alcances y límites en el contexto de los procesos electorales, en función de la calidad del sujeto de que se trate (servidores públicos, partidos políticos, precandidaturas, candidaturas y ciudadanía), así como el medio en el que se difundió la propaganda denunciada (radio, televisión, internet). Se han aprobado recientemente criterios vinculados con el uso de internet y redes sociales con fines electorales.

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF ha emitido diferentes criterios en materia de omisiones inconstitucionales a fin de aportar certeza en los procesos electorales y garantizar los derechos político-electorales, tanto respecto de omisiones legislativas absolutas como de vacíos o ausencias normativos generadas por situaciones extraordinarias. Del acervo jurisprudencial destacan tres asuntos. Primero, la intervención del TEPJF en los casos de omisión legislativa tiene por objeto garantizar los principios de constitucionalidad y convencionalidad. Esto está estrechamente relacionado con, en segundo lugar, la finalidad de dar eficacia al sistema de medios de impugnación, ante la desatención del legislador que no cumple con el mandato constitucional de desarrollar legislativamente un mandato constitucional, en un tiempo razonable. Tercero, que dicha omisión vulnera el principio de supremacía constitucional y podría lesionar derechos político-electorales. En cuanto a las acciones afirmativas, el TEPJF ha establecido reglas que favorecen y propician la igualdad material y evitan prácticas discriminatorias por parte de las minorías.

Sobre las candidaturas independientes, la jurisprudencia y criterios relevantes que ha generado la Sala Superior del TEPJF, ha tenido por objeto destacar la diferencia entre una candidatura ciudadana y la partidaria, por lo que ha establecido si los requisitos para alcanzarla —apoyo ciudadano, por ejemplo— son adecuados o desproporcionados, teniendo como racero el principio de equidad. A su vez, ha fijado criterios relacionados con el otorgamiento de financiamiento público y privado con respecto a las candidaturas que postulan los partidos políticos, así como la

forma en que se les debe asignar tiempo en radio y televisión, para garantizar el cumplimiento de esta prerrogativa.

Respecto de la paridad de género, la jurisprudencia de la Sala Superior ha permitido el tránsito de un principio abstracto de igualdad formal a la adopción de medidas concretas encaminadas a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de participación política de las mujeres. Primero, a partir de la adopción de medidas afirmativas o “cuotas” y después, mediante el establecimiento de un criterio de paridad en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, así como en la integración de los congresos y los ayuntamientos.

En cuanto a la perspectiva intercultural, la jurisprudencia y criterios relevantes de la Sala Superior han procurado un análisis más adecuado de la diferencia y la diversidad, de modo que la vida interna de las comunidades indígenas, particularmente en temas como la elección de sus autoridades tradicionales, y el establecimiento de sus sistemas normativos internos, se valoran desde la pluralidad de su realidad jurídica y constitucional.

Sobre la suspensión de derechos, la jurisprudencia de la Sala Superior ha sido particularmente garantista: ha establecido que los derechos políticos no pueden suspenderse con la emisión de un auto de formal prisión, sino que debe mediar una sentencia condenatoria ejecutoriada que prive de la libertad a la persona, para que esta limitación de derechos sea adecuada.

En conjunto, puede afirmarse que la tarea jurisdiccional que desarrolla el TEPJF resuelve conflictos y genera condiciones materiales de aplicación e interpretación de las normas jurídicas con vocación garantista y progresista. Su objetivo es garantizar plenamente los derechos de participación política, contribuir a llenar vacíos legales federales o locales, y reparar las violaciones a tales derechos, conforme a la progresividad y el respeto a los derechos humanos, como parámetro ineludible de la función de impartir justicia.

El anexo IV da cuenta de algunas de las jurisprudencias que ha emitido la Sala Superior del TEPJF en el ejercicio de sus funciones. Ya que no es posible en ese espacio hacer un catálogo exhaustivo de las tesis de jurisprudencia y criterios relevantes que ha aprobado la Sala, se presenta una enumeración no exhaustiva de aquellos criterios interpretativos que, por su actualidad y trascendencia, merecen ser mencionados.

Respecto a la facultad de inaplicar normas por parte del TEPJE, entre noviembre de 2006 y octubre de 2019, se han inaplicado más de 60 disposiciones (TEPJF 2016a). Dentro de la órbita de control jurisdiccional y a efecto de garantizar la libertad del sufragio, así como la autenticidad y validez de las elecciones, la Sala Superior declaró la nulidad de más de 80 elecciones (TEPJF 2016b).

b) La construcción de una justicia abierta: el caso del TEPJF

La experiencia de los últimos años da cuenta de una clara tendencia y una firme vocación por la apertura de la jurisdicción electoral por sus propios integrantes. Una justicia abierta que sigue al menos dos líneas de conducta: a) apertura en lo procesal y administrativo al incorporar mecanismos que garantizan la transparencia en las resoluciones, un lenguaje claro y una serie de prácticas de apertura y uso de herramientas tecnológicas que brindan a la ciudadanía más información accesible respecto a la función que ejerce el Tribunal, posibilitando con ello un diálogo abierto con la sociedad; b) apertura a lo internacional desde un punto de vista sustantivo al entablar un franco diálogo jurisprudencial en su sentido vertical y horizontal, con lo cual se fortalece el punto de vista interno de las decisiones judiciales y se garantiza la estabilidad del sistema jurídico desde un punto de vista convencional.

b.1) Acciones del TEPJF en materia de transparencia

El modelo de justicia electoral en México garantiza vía medios institucionales la independencia, imparcialidad y juridicidad de las decisiones de los jueces. Además, para que las decisiones estén revestidas de legitimidad suficiente, es necesario que la impartición de justicia sea un proceso transparente. En el ámbito judicial, la claridad en las sentencias no es sólo cuestión de corrección política, sino que constituye una exigencia derivada del deber constitucional de motivar y fundamentar toda decisión judicial; en particular, tiene que ver con el estilo de motivación de las sentencias, y de comunicar su contenido con claridad, sencillez y precisión. La claridad y la sencillez de una sentencia permiten alcanzar diversos objetivos: a) la justificación de la decisión

judicial; b) el conocimiento de los destinatarios de la norma para cumplir con aquello que en ella se dispone; c) el control inter e intraorgánico de la actividad jurisdiccional, d) la rendición de cuentas a la ciudadanía, como mecanismo de control social.

La transparencia y rendición de cuentas forman uno de los pilares estructurales de la visión institucional del TEPJE, consistente en que “como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, se pretende constituir en un órgano a la vanguardia en la impartición de justicia electoral mediante esquemas de modernización, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas”. Ello acorde con los objetivos estratégicos del “Plan Estratégico Institucional 2010-2016” (TEPJF 2012), consistente en abrir al máximo de nuestras capacidades la transparencia en beneficio de la ciudadanía.

En el ámbito jurisdiccional, los pronunciamientos del TEPJF en materia de transparencia y acceso a la información han transitado por una serie de fases vinculadas a la progresividad de los derechos humanos. La primera fase se identifica con “la garantía judicial de los derechos de la militancia”. En esta etapa, la Sala Superior determinó de forma pionera, antes de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental de 2002, que los registros relativos a los documentos básicos y aquellos relativos a los dirigentes de los partidos políticos deben ser accesibles a sus afiliados. La segunda fase se relaciona con la ampliación del derecho a la información partidista no sólo a la militancia sino también a la ciudadanía, a raíz de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002. La tercera fase se orientó a precisar los alcances del derecho a la información en materia electoral con motivo de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008. Una cuarta fase de implosión de la materia de transparencia y acceso a la información se refiere a la interiorización de los procedimientos y prácticas de los partidos, con el objeto de garantizar los principios de certeza y transparencia en el proceso de selección interna de candidatos, la necesidad de transparentar el uso de instrumentos de opinión pública o la exigencia de una comunicación eficiente entre los partidos políticos y sus militantes y simpatizantes. La quinta fase se vincula con el contexto de la reforma constitucional de febrero de 2014, que consagra expresamente la máxima publicidad como uno de los principios rectores de toda la función estatal. La sexta fase surge con motivo de las refor-

mas constitucional y legal de 2014 y 2015, respectivamente, y procura la transición de régimen y el equilibrio entre autoridades garantes, particularmente a raíz de la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información que define la competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como órgano garante de la transparencia y protección de datos personales a nivel nacional; esto implica un reajuste en la competencia respecto de la tutela de otros derechos humanos relacionados con el acceso a la información y la protección de datos personales, como los derechos político-electorales, tutelados en última instancia por el TEPJF.

En el ámbito administrativo, se observa que el TEPJF ha tomado diversas medidas acertadas para garantizar la “publicidad de actuaciones”. Por ejemplo, la transmisión de las sesiones públicas de resolución y su trasmisión en el Canal Judicial en televisión y en Plataforma Electoral, el canal de televisión por internet del TEPJF. La página metabuscadorjurisprudencial.org permite búsquedas en distintas bases de datos (Comisión de Venecia, Jurisprudencia Electoral Americana, Sentencias Relevantes, CAPEL, IUS Electoral); y la información difundida en programas de radio y televisión, páginas de internet, aplicaciones para dispositivos móviles, redes sociales, y los observatorios judiciales electorales.

Se ha promovido la apertura de nuevos procedimientos para la comunicación del juez con la sociedad, en particular en temas vinculados con pueblos y comunidades indígenas, a fin de estar en mejor posición para juzgar con una perspectiva intercultural, a partir de la recepción de *amicus curiae*, y la exploración de las posibilidades del peritaje antropológico.

Por último, el TEPJF ha entablado una relación cercana con el INAI. Por cuanto hace al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, en 2015, el INAI emitió el “Acuerdo por el cual se establecen las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, que detalla una serie de pautas y directrices encaminadas a instrumentar la aplicación de dicha norma. Para cumplir estos objetivos, el TEPJF ha mantenido un constante acercamiento con el INAI para observar los nuevos principios en la materia y cumplir con las obligaciones de transparencia, capacitación, uso de formatos

abiertos, accesibilidad, disposición de tecnología, entre otras, que recuperan las mejores prácticas en la materia y en experiencia comparada.

Destaca el ánimo de ambas autoridades de generar las condiciones tecnológicas necesarias para la recepción y trámite de las solicitudes de información y de datos personales, además de la capacitación para la inclusión del Tribunal en la “Plataforma Nacional de Transparencia”, así como la celebración conjunta de seminarios, diplomados, conferencias, foros y cursos, sobre aspectos electorales, gestión documental, derecho de acceso a la información y protección de datos personales que ayuden al fortalecimiento en la materia; en suma, se ha propiciado un intercambio de información técnica, jurídica y académica relacionada con temas electorales, de transparencia, derecho a la información, gestión documental y protección de datos personales.

b.2) La apertura del TEPJF al derecho internacional y al derecho comparado

Europa y América, a pesar de sus diferencias, comparten un creciente y constante diálogo entre jurisdicciones nacionales y supranacionales de derechos humanos. Además, han intercambiado experiencias mediante la importación de criterios, en particular por parte de tribunales nacionales americanos respecto de la jurisprudencia europea.

En el ámbito interamericano, es preciso que el “diálogo jurisprudencial” entre tribunales nacionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sea efectivo para que aquellos lleven a cabo una interpretación conforme a los parámetros controlantes de la Corte IDH, pero también para que ésta tenga presentes las observaciones que se formulan a su jurisprudencia, en una relación bidireccional (Bazán 2012, 26).

La importancia del denominado diálogo jurisprudencial y del recurso al derecho comparado son rasgos característicos del actual modelo de control constitucional y convencional como ha sido definido por la SCJN, y desarrollado por el TEPJF, que otorgan un valor vinculante a la jurisprudencia interamericana y un significativo valor persuasivo a la jurisprudencia comparada.

La Sala Superior del TEPJF ha hecho referencia en diversas ocasiones a criterios de otros órganos jurisdiccionales nacionales (del Tribunal Supremo de Estados Unidos, la Corte Constitucional alemana, el

Tribunal Constitucional español, la Corte Constitucional de Colombia, entre los más destacados), así como a diversas instancias jurisdiccionales internacionales regionales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Corte IDH), e instancias cuasi judiciales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En términos generales, el diálogo interjurisdiccional o jurisprudencial ha enriquecido las perspectivas de las autoridades electorales para resolver problemas específicos, pues frente a realidades y regulaciones diversas se identifican algunos principios generales o pautas críticas que hagan necesario reflexionar sobre los efectos de alguna limitación, o la necesidad de ampliación del ámbito de protección de un derecho. El diálogo también es reflejo de la influencia del derecho internacional en los ordenamientos jurídicos nacionales, y es la base para la construcción de un compromiso institucional mayor con la congruencia y la sistematicidad del ordenamiento jurídico.

El TEPJF ha participado activamente en la promoción de un diálogo jurisprudencial interamericano. Por ejemplo, ha hecho referencia a diversas sentencias de la Corte IDH en los siguientes temas:

- i) Candidaturas independientes y recurso judicial efectivo. *Caso Castañeda Gutman vs México*, para destacar que la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral en el que se establezcan dichas candidaturas y la obligación de los Estados a proporcionar recursos judiciales efectivos.
- ii) Libertad de expresión. *Casos Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú* y *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, para destacar que este derecho es uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.
- iii) Independencia e imparcialidad. *Caso Apitz Barbera y otros* (“*Corte Primera de lo Contencioso Administrativo*”) *vs. Venezuela*, para establecer que la prueba de la imparcialidad del juez debe manifestarse en su actuación no sujeta a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino únicamente conforme a derecho.

- iv) Derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, para destacar que la consulta y participación indígena debe realizarse en todas las fases de planeación y desarrollo de medidas administrativas o procedimientos legislativos que incidan o puedan incidir en sus intereses o derechos.

Asimismo, el TEPJF ha hecho referencia al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en un centenar de ocasiones, aproximadamente. Las sentencias más destacadas han sido:

- i) Libertad de expresión. *Lingens v. Austria*, *Oberschlick v. Austria*, con el objeto de destacar la maximización del debate político.
- ii) Ejecución de sentencias. *Immobiliare Saffi v. Italia*, para recalcar que la efectividad de la sentencia depende de una ejecución completa, perfecta, integral y sin demora.
- iii) Independencia judicial. *Incal v. Turquía*, con el fin de evidenciar que un tribunal puede ser considerado independiente por la manera en que son nombrados sus miembros y su término en el cargo, así como la existencia de salvaguardas contra presiones externas.
- iv) Límites a los derechos humanos. *Mathieu-Mohin y Clerfayt v. Bélgica*, para destacar que los derechos político-electorales no son absolutos o ilimitados, sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones que estén previstas en ley, que no sean irracionales o desproporcionadas.

Por otra parte, el TEPJF ha utilizado criterios de otras cortes nacionales, entre ellas: Suprema Corte de Estados Unidos (alcance de la libertad de expresión), Suprema Corte de Canadá (comparar la situación de los presos, en cuanto al sufragio pasivo), Tribunal Constitucional español (inalterabilidad de las boletas electorales y omisiones legislativas), Tribunal Constitucional Federal alemán (propaganda gubernamental, libertad de expresión, responsabilidad de partidos políticos y omisiones legislativas), Corte Constitucional de Colombia (conflictos de comunidades y pueblos indígenas, y deberes de los jueces para apartarse de criterios y omisiones legislativas).

Es decir, la jurisdicción electoral federal en México resuelve con una perspectiva amplia. La visión constitucional estrecha, parroquial, de derecho interno ya no es posible ante la realidad actual. Las legislaturas nacionales, ya desde hace muchos años, han reconocido el derecho regional e internacional como parte del suyo. En esta inercia positiva, los órganos jurisdiccionales evalúan la regularidad de los diversos actos de autoridad desde las nociones de constitucionalidad y convencionalidad, y toman como criterio de interpretación un intenso diálogo jurisprudencial, que permite una influencia mutua entre los tribunales nacionales, regionales y las cortes internacionales. Todo ello parte de reconocer que se inicia de un punto común: la mejor protección de los derechos humanos y la idea de que el derecho internacional ha permitido la humanización de la función judicial.

V. Conclusión

En el Estado Democrático de Derecho, la función de la judicatura electoral es la de aportar certeza a los procesos electorales, promover su transparencia y garantizar su normalidad y regularidad constitucional, convencional y legal. En México, la evolución de la justicia electoral no ha sido simple ni continua, sino dispar y accidentada. De la calificación política y administrativa se pasó a la calificación judicial de las elecciones; de la falta de un recurso efectivo, se pasó a la concreción de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, que permite la tutela efectiva de los derechos políticos y el acceso a la justicia sin ninguna restricción.

La judicialización de la política vinculada a los procesos electorales es el resultado de un largo proceso de desarrollo institucional y jurisprudencial. Dicho proceso se basa en que el sistema electoral no responda a acuerdos o consensos políticos coyunturales —al margen de la voluntad ciudadana— sino que contribuya a la consolidación de procesos de democratización al garantizar la autenticidad de las elecciones, el ejercicio libre e informado del sufragio y el conjunto de los derechos de participación política. De este modo, se propicia la vía institucional, frente a los escenarios de confrontación y violencia. Prueba de ello es

que, desde que el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial Federal en 1996 y hasta diciembre de 2019, las distintas salas del TEPJF han resuelto más de doscientos mil asuntos y emitido más de mil tesis de jurisprudencia y tesis relevantes.

Es verdad que no basta contabilizar el número de juicios y recursos que resuelve la judicatura electoral para acreditar su efectividad; es preciso además atender a las consecuencias y cambios políticos y sociales que generan sus resoluciones respecto de los grandes temas y momentos de la vida electoral del país. Dicho ejercicio excede el objetivo del presente documento, pero han quedado apuntados aquí elementos fundamentales para cualquier recuento objetivo de la labor de la justicia electoral en los últimos veinte años: el desarrollo progresivo de la protección de los derechos político-electorales; los esfuerzos y avances en la transparencia y el acercamiento a la ciudadanía; y la apertura jurisdiccional al diálogo internacional y comparado. En definitiva, la labor del TEPJF supone afrontar retos que no estaban en el horizonte de impugnación y funcionamiento de la institución hace veinte años.

Las reformas electorales han sido precedidas por complejos conflictos electorales, los cuales generaron profundas tensiones en el entorno político y social. Sin embargo, los amplios márgenes en los resultados electorales de prácticamente todas elecciones federales y locales que se llevaron a cabo en el 2018, no evidenciaron ni propiciaron la necesidad de replantear aspectos jurídicos que serán trascendentes para los años venideros, tales como: i) competencia de las autoridades administrativas federales y locales (federalismo); ii) segunda vuelta; iii) repensar el modelo de comunicación política; iv) incrementar los topes de gastos de campaña; v) mayor financiamiento privado; vi) candidaturas independientes; y vii) reglas para la reelección, entre otros.

La justicia electoral en México está en un punto de avance que no permite retorno o retroceso en la democracia. El TEPJF está obligado a resolver conforme a un parámetro insuperable: los derechos humanos y frente a unos justiciables que no reciben una decisión de manera pasiva, la evalúan, la critican y la enjuician. Transitamos por un momento afortunado en el que la justicia abierta permite y exige que el juez sea juzgado por la sociedad. ♣

Acción de inconstitucionalidad en materia electoral, 2007-2017

J. Fernando Franco González Salas*

Introducción

La “acción de inconstitucionalidad” surgió con la reforma constitucional de diciembre de 1994, para tener un control abstracto de regularidad constitucional de normas generales (publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1994). El otro gran cambio fue la reestructuración orgánica, funcional y competencial de gran calado del poder judicial federal.

Sin embargo, al señalarse que dicho mecanismo de control plantearía la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se excluyó expresamente a las normas electorales igual que se decidió que dicha materia quedaría fuera del control de actos y normas generales por vía de la controversia constitucional. Ni en la iniciativa enviada por el titular del poder ejecutivo federal, ni en los documentos del proceso legislativo, se hace constar la razón de dicha exclusión.

La explicación más plausible se encuentre quizás en tres circunstancias propias del momento: primera, la definición última sobre la validez de las elecciones era una calificación política, pues estaba encomendada a los colegios electorales, que decidían de manera libérri-

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ma sobre ellas; segunda, semejante situación había generado desde las últimas décadas del siglo XIX la tesis de que el poder judicial no debía intervenir en cuestiones políticas o político-electorales (incluyendo las decisiones del legislador democrático); tercera, como consecuencia, la SCJN era sumamente renuente a involucrarse en este tipo de conflictos, además de que iniciaba su Novena Época con enormes y novedosas responsabilidades.

La reforma constitucional y político-electoral de 1996 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de agosto de 1996.) abrió la posibilidad de que las normas electorales quedaran sujetas al control abstracto por vía de la acción de inconstitucionalidad. Un objetivo fundamental de la reforma era:

la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez haya, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.¹

Además de la modificación al encabezado de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, que eliminó la prohibición de que las normas generales electorales pudiesen ser impugnadas mediante acción de inconstitucionalidad, la reforma introdujo tres aspectos fundamentales:

1. Además de los sujetos señalados en el precepto entonces vigente, se legitimó que las dirigencias de los partidos políticos nacionales pudiesen impugnar leyes electorales, federales y locales, mientras que las dirigencias estatales podían hacer lo

¹ La iniciativa que dio origen a la reforma fue suscrita por los coordinadores parlamentarios de las Cámaras del Congreso de la Unión y el titular del poder ejecutivo federal. Fue aprobada por unanimidad en ambos órganos legislativos federales y por veintiocho legislaturas locales, a saber: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

propio con las normas electorales locales, lo que abrió la puerta a mayor presencia de dirigencias estatales de los partidos en la defensa de la regularidad constitucional de las leyes electorales locales.

2. Que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución fuese la consignada en dicho artículo.
3. Que las leyes electorales no fuesen susceptibles de modificaciones sustanciales una vez iniciados los procesos electorales en los que se aplicarían, ni dentro de los noventa días previos a su inicio. Esto, para brindar certeza sobre la normatividad aplicable a los procesos electorales.

En la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución se introdujeron ciertas reglas especiales para tramitar las acciones de inconstitucionalidad (reforma del 22 de noviembre de 1996), conforme a las condiciones de certeza y rapidez de los procesos electorales. Entre otros ajustes, se estableció que, en materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles (artículo 60, segundo párrafo); en los procedimientos por acciones electorales, la aclaración de demanda debe hacerse en el plazo de tres días, en lugar de los cinco con que se cuenta en cualquier otra materia, y de seis días en lugar de quince para rendir el informe con el que se sostenga la constitucionalidad de la ley impugnada (artículo 64, segundo párrafo); se estableció el plazo de dos días, en lugar de cinco, para formular alegatos (artículo 67, segundo párrafo); y se determinó que el ministro instructor puede, en las acciones electorales, solicitar opinión a la Sala Superior del TEPJF (artículo 68, segundo párrafo).

También se dispuso que el proyecto de sentencia en los procedimientos de acciones electorales debe ser sometido al pleno de la Suprema Corte dentro de los cinco días posteriores al agotamiento del procedimiento, debiéndose dictar el fallo a más tardar dentro de los cinco días a partir de que se haya presentado el proyecto de resolución (artículo 68, tercer párrafo); por último, se ajustó el plazo para interponer el recurso de reclamación a tres días, al igual que el tiempo para que el pleno lo resuelva (artículo 70, segundo párrafo).

Por las reformas constitucionales de 1996, y otras posteriores, al artículo 105, fracción II, han aumentado los sujetos legitimados para interponer acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de sus competencias, a saber:

1. A partir de 1996 pueden interponerlas, respectivamente: el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados, en contra de leyes federales o del Distrito Federal (Ciudad de México, a partir de 2016), y de Senadores, contra leyes federales, del Distrito Federal (Ciudad de México) o de tratados internacionales; el 33% de los congresos locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, y el procurador general de la República (en tanto no entre en vigor la reforma del 10 de febrero de 2014 que lo transforma en fiscal general) en contra de leyes federales o locales; y los partidos políticos nacionales o locales.
2. A partir de la reforma del 10 de junio de 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal/Ciudad de México, así como tratados internacionales que vulneren los derechos humanos de naturaleza electoral.
3. A partir de la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, el organismo garante establecido en el artículo 6° de la Constitución, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal/Ciudad de México, así como de tratados internacionales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y protección de datos personales, en el ámbito electoral.
4. A partir de que entró en vigor la reforma del 10 de febrero de 2014, el ejecutivo federal —por conducto del consejero jurídico— en contra de leyes federales y locales; en su momento, lo podrá hacer también el fiscal general de la República, conforme lo dispone la reforma del 10 de febrero de 2014, en contra de leyes federales y de las entidades federativas en materia penal y procesal penal, así como aquéllas en el ámbito de sus funciones.

Como se aprecia, el número de sujetos legitimados para interponer acciones de inconstitucionalidad en materia electoral es mucho más amplio que para los demás ámbitos legislativos, puesto que hoy lo pueden hacer las minorías de las Cámaras del Congreso de la Unión, las de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, así como el titular de la Procuraduría General de la República, las dirigencias de los partidos políticos nacionales y de las entidades federativas.

Esto ha generado que el número de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral se haya incrementado en años recientes; hoy son una cantidad muy importante de todas las que ha recibido la SCJN. Éste es el tema de la siguiente sección.

Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, 2007-2017

Entre 2007 y agosto de 2017 la SCJN recibió mil cincuenta y ocho acciones de inconstitucionalidad, de las cuales cuatrocientas cuatro fueron en materia electoral (38.18%), con la siguiente distribución anual:²

Tabla 1. Acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la SCJN 2007-2017

Año	Número de acciones de inconstitucionalidad	Promovidas por partidos políticos y otros sujetos legitimados
2007	171	16 (9.35%)
2008	134	63 (47%)
2009	88	54 (61.36%)
2010	35	17 (48.57%)
2011	36	12 (33.33%)
2012	72	22 (30.55%)
2013	42	3 (7.14%)
2014	110	82 (74.54%)
2015	140	56 (40%)
2016	113	18 (10%)
2017	117	61 (52.13%)
Total	1,058	404 (38.18%)

Fuente: Elaboración propia.

² Las cifras aquí presentadas están actualizadas hasta agosto de 2017. Otras lo están hasta agosto de 2016. Cuando es este último caso, se aclara en nota al pie.

En la tabla 1 se aprecia claramente cómo, en los años de reformas constitucionales en materia político-electoral, se incrementó sensiblemente el número de acciones de inconstitucionalidad. Debe considerarse que muchas entidades federativas continuaron haciendo reformas del último tercio de 2016 a agosto de 2017, a consecuencia de la reforma político-electoral de 2014, cuyos transitorios les obligan a realizar todas las adecuaciones necesarias para cumplir con lo ahora mandado por la Constitución federal.

De las dieciséis impugnaciones presentadas en 2007, quince concernían legislaciones locales; sólo una se presentó en contra de las reformas sustantivas a la Constitución (reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007). Ésta se desechó bajo el argumento de que las reformas constitucionales no pueden ser impugnadas.

El incremento en el número de acciones en materia electoral en 2008 y 2009 —así como la mayoría de las presentadas entre 2010 y 2013—, obedeció a tres factores: primero, las adecuaciones hechas a las legislaciones electorales federal y estatales (constitucionales y legales) como resultado de la reforma electoral de 2007; segundo, a los criterios que la SCJN definía conforme resolvía las acciones de inconstitucionalidad que se le presentaban; y tercero, por las decisiones tomadas por el TEPJF en las resoluciones a los medios de impugnación de su competencia, de los que conoció ante la aplicación de las legislaciones federal y locales, tanto en sede administrativa, como en los procesos electorales, federales y locales, celebrados entre 2009 y 2013.

El notable incremento de acciones de inconstitucionalidad durante 2014 y 2015 se explica por la extensa y compleja reforma electoral, tanto en el ámbito de los organismos administrativo-electorales nacionales y locales, como en los competenciales y funcionales que introdujo la reforma publicada el 10 de febrero de 2014.

Por último, el alto número de acciones en materia electoral presentadas en 2017 obedece a las adecuaciones que han hecho los estados que tendrán elecciones junto con las federales para renovar el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión conforme las modificaciones que sufrió la Carta Magna en 2014, y a las reformas que se hicieron al régimen constitucional que hoy rige a la Ciudad de México (para la cual

se expidió la primera Constitución y se reformaron las leyes reglamentarias respectivas).³

Naturaleza de los promoventes y número de acciones de inconstitucionalidad que presentaron entre 2007 y 2016

La tabla 2 evidencia que los partidos políticos nacionales son abrumadoramente los principales promoventes de acciones de inconstitucionalidad: en los once años y medio analizados, han interpuesto cerca de 81% de los recursos. Por lo que hace al desenlace de los casos, casi 55% de las acciones intentadas por partidos políticos⁴ han conducido a una resolución de invalidez parcial, mientras que muy pocos casos han logrado una resolución de invalidez total.⁵

³ Las entidades federativas que reformaron hasta agosto de 2016, en mayor o menor grado, sus legislaciones electorales, citadas en el orden cronológico de la impugnación son: Coahuila, Nayarit, Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Sinaloa, Sonora, Jalisco, Guanajuato, Aguascalientes, Guerrero, Yucatán, Querétaro, Michoacán, San Luis Potosí; Oaxaca, Tamaulipas y Nuevo León. También hubo impugnaciones en el ámbito federal a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como para objetar los “Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la Contienda Electoral”, expedidos por el INE.

⁴ Este porcentaje se saca de los asuntos resueltos hasta agosto de 2016.

⁵ Debe tomarse en cuenta que la “invalidez” declarada por la Suprema Corte requiere de al menos ocho votos de los once ministros que integran el pleno. Se ha establecido que cuando no se alcance esa votación, pero seis o más ministros votan expresamente por que el precepto es conforme a la Constitución, entonces se declara su “validez” constitucional; pero en el caso de que una mayoría absoluta (seis) de ministros vote por la invalidez de una norma general, pero no se alcanza la mayoría calificada de los votos, entonces la calificativa es de “desestimación”.

Tabla 2. Acciones promovidas en el periodo 2007-2016, por tipo de accionante

Año	PPN	PPL	PGR	MPCU	MPL	AP
2007	16	3	3	0	0	0
2008	42	4	9	0	6	2
2009	39	1	6	0	7	0
2010	14	0	3	0	0	0
2011	7	1	4	0	0	0
2012	19	0	3	0	0	0
2013	2	0	1	0	0	0
2014	76	2	0	1	5	0
2015	50	3	0	0	3	0
2016	14	2	0	0	1	0
2017	55	5	2	0	6 ⁶	
Total	334	21	31	1	28	2

Fuente: Elaboración propia.

PPN: Partido Político Nacional; PPL: Partido Político Local;

PGR: Procuraduría General de la República; MPCU: Minoría Parlamentaria de una de las Cámaras del Congreso de la Unión;

MPL: Minoría Parlamentaria Local; AP: Agrupación Política.⁷

Es interesante ver el porcentaje de participación en la promoción de acciones de inconstitucionalidad entre los accionantes, de manera individual. La siguiente tabla muestra en porcentaje las acciones interpuestas por cada partido político nacional y por los partidos locales, agrupaciones políticas y Comisiones de Derechos Humanos (aunque no tenían legitimación para interponerlas);⁸ y minorías parlamenta-

⁶ En este número se incluyen Minorías Parlamentaria de Morelos, Guerrero, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en dos ocasiones); así mismo, una acción de inconstitucionalidad promovida por la propia Asamblea Legislativa.

⁷ Los datos de esta tabla presentan diferencias con los de la tabla 1, elaborada con los datos proporcionados por la Secretaría General de Acuerdos, Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, dado que para este trabajo se consideraron cada uno de los partidos que participaron en acciones de inconstitucionalidad, aunque lo hayan hecho conjuntamente.

⁸ En el caso, fueron las agrupaciones políticas nacionales “Acción y Unidad Nacional” y “Diana Laura”, las dos que presentaron sendas acciones de inconstitucionalidad en contra del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en 2008; así como la Comisión Na-

rias. La información fue proporcionada por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte.

En la tabla 3 se aprecia que el PRD había sido el que, desde 1996 y agosto de 2016, interpuso con más frecuencia acciones de inconstitucionalidad para impugnar la validez de leyes y normas generales electorales, mientras que el PRI lo hizo en muy contadas ocasiones. La acción de inconstitucionalidad es una vía idónea y accesible para todas las fuerzas políticas con registro nacional y, en su caso, local, (sin importar su historia o peso electoral), para inconformarse con las normas generales que a su juicio no son conformes a la Constitución. Buen ejemplo de ello es que un partido político con trayectoria en las luchas electorales nacionales y cierta fuerza electoral como MC, recurrió en ese período a este medio impugnativo con mucha frecuencia, lo mismo que uno de muy reciente registro como Morena⁹ que ha recurrido ya en diversas ocasiones a la acción de inconstitucionalidad para impugnar leyes y normas generales electorales, federales y locales.

Tabla 3. Porcentaje de acciones promovidas en el periodo 2007-2016 por los distintostipos de accionantes

Accionante	Acciones (%)
PRD	21.7
MC	16.9
PAN	13.9
PT	11.7

cional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León en 2017. Según la Ley General de Partidos Políticos (artículos 20 a 22), las agrupaciones políticas son: “formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de cultura política, así como de la creación de una opinión pública mejor informada” y no pueden, en caso alguno, ostentarse como “partido” o “partido político”. Sólo pueden participar en los procesos electorales mediante un acuerdo de participación con un partido o coalición (artículo 21). Este tipo de agrupaciones carecen, conforme a la fracción II de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, de legitimación para interponer acción de inconstitucionalidad, por lo que la que presentaron las dos antes mencionadas, fueron desechadas. De igual manera, las acciones intentadas por las Comisiones de Derechos Humanos se consideraron que eran sobre materia electoral y no propiamente de derechos humanos, por lo que también fueron desechadas.

⁹ Morena obtuvo su registro el 9 de julio de 2014.

Accionante	Acciones (%)
PGR	8.1
Minorías parlamentarias	6.3
Morena	4.8
Partidos locales	4.8
PVEM	3.9
Panal	3.0
PRI	2.7
Encuentro Social	0.9
Agrupaciones políticas	0.6
PSD	0.3
Partido Humanista	0.3
Total	99.9

Fuente: Elaboración propia.

PRD: PRD; MC: Movimiento Ciudadano (antes Convergencia); PAN: Partido Acción Nacional; PT: Partido del Trabajo; PGR: Procuraduría General de la República; Minorías Parlamentarias: compuestas por las de diversos estados, y en una sola ocasión, por la Cámara de Diputados¹⁰; Morena: Movimiento de Regeneración Nacional; PVEM: Partido Verde Ecologista de México; Panal: Partido Nueva Alianza; Encuentro Social: Partido Encuentro Social; Agrupaciones políticas: Agrupación Política Nacional Acción y Unidad Nacional y Agrupación Política Nacional Diana Laura (ninguna aparece ya con registro en el INE); y PSD: Partido Socialdemócrata (conocido como Alternativa Socialdemócrata y Campesina hasta 2007, y como Alternativa Socialdemócrata hasta 2008, perdió su registro nacional después de la elección federal de 2009 y hoy es partido local en Morelos); Humanista: Partido Humanista.

La idoneidad del recurso se refrenda con el análisis de las ciento cuarenta y seis acciones de inconstitucionalidad que se interpusieron a partir de la amplia, compleja y discutida reforma constitucional de febrero de 2014.¹¹ No obstante, la proporción en la que los partidos

¹⁰ Éstas fueron, citadas en orden cronológico de las acciones presentadas, las siguientes: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en dos ocasiones, las legislaturas de Colima, Tabasco (en varias ocasiones), Durango (en varias ocasiones), Sinaloa, Veracruz, Chihuahua, Hidalgo, Sonora, Zacatecas, Oaxaca y Morelos.

¹¹ En la tabla 2 anterior se cuentan 147 acciones de inconstitucionalidad a partir de 2014 y en la tabla 4 se consignan 146, para el mismo periodo. Esto se explica porque la primera acción que se resolvió ese año fue anterior a la reforma aludida y tenía por objeto impugnar el nombramiento de un consejo municipal en Tepetzintla, Veracruz, por lo que no tenía relación alguna con la reforma constitucional de febrero de ese año, además de ser improcedente por la naturaleza de los actos impugnados.

han hecho uso de la acción de inconstitucionalidad ha variado a partir de las interpuestas con motivo de esa reforma, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 4. Acciones promovidas por los distintos accionantes legitimados, a partir de la reforma constitucional de febrero de 2014 y hasta agosto de 2016

Promovente	Número de acciones promovidas	%
PAN	31	21.2
PRD	26	17.8
MC	24	16.4
Morena	17	11.7
PVEM	13	8.9
Minorías parlamentarias	8	5.5
PT	7	4.8
Panal	7	4.8
Partidos locales	6	4.1
Encuentro Social	3	2.0
PRI	2	1.4
Partido Humanista	2	1.4
Total	146	100.0

Fuente: Elaboración propia.

Partidos emergentes como el Partido Nacional Morena (30%) y el PES (.45%), son los que han incrementado significativamente su presencia en el litigio constitucional a través de la presentación de acciones de inconstitucionalidad, mientras que partidos como PRD (8.45%), PAN (7.04%) y PVEM (2.81%) la redujeron significativamente durante este último año en estudio.

Los datos de los promoventes y de identificación de cada una de las acciones interpuestas a partir de la última reforma electoral integral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2014, se pueden ver en el anexo I.

Tabla 5. Acciones promovidas por los distintos accionantes legitimados, en el periodo del último año (agosto de 2016 a agosto de 2017)¹²

Promovente	Número de acciones promovidas	%
PAN	5	7.04
PRD	6	8.45
MC	3	4.22
Morena	22	30.98
PVEM	2	2.81
Minorías parlamentarias*	6	8.45
PT	5	7.04
Panal	4	5.63
Partidos locales	5	7.04
Encuentro Social	6	8.45
PRI	2	2.81
Partido Humanista	0	0.00
PGR	2	2.81
Otros**	3	4.22
Total	71	99.95

Fuente: Elaboración propia.

* Se incluyen en este rubro las acciones de inconstitucionalidad presentadas por Diputados del Estado de Morelos (1), de Guerrero (1) y de la Asamblea Legislativa (2); así como dos presentadas por propio derecho de Asamblea Legislativa (2).

** En este rubro se consignan las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1); la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (1); y la Procuraduría de Justicia de Nuevo León (1).

Temas que mayor grado de litigiosidad han generado a partir de la reforma constitucional de 2014

Entre las acciones de inconstitucionalidad más importantes que ha discutido la SCJN después de la reforma de 2014, están las relacionadas

¹² Se ha separado este periodo de un año, considerando que marca un cambio sensible en la relación de grado de litigiosidad de los partidos políticos nacionales, entre el existente previamente y el actual. Todos los datos utilizados para actualizar el trabajo fueron proporcionados por la Secretaría General del Pleno de la Suprema Corte.

con la nueva distribución de competencias entre el régimen federal (nacional) y los locales. Esas atribuciones están reguladas por dos de las leyes generales que se expidieron a raíz de la reforma constitucional: la Ley General de Partidos Políticos (publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (publicada en la misma fecha). La Ley General de Delitos Electorales, publicada en el DOF el 27 de junio de 2014, fue impugnada en mucho menor grado que las anteriores.

Las impugnaciones más relevantes han versado sobre los alcances de la libertad de expresión (al haberse eliminado del artículo 41 de la Constitución la conducta de “denigrar” a las instituciones o a los partidos políticos en la propaganda política o electoral, para solamente dejar la prohibición de “calumniar a las personas”); la nueva organización electoral con la transformación del IFE en INE, y las modalidades impuestas a los organismos político electorales locales; el acceso a medios de comunicación, al financiamiento y sobre el nuevo modelo de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y sus candidatos; los sistemas electorales mixtos de mayoría relativa y representación proporcional para integrar los órganos legislativos federal y de las entidades federativas (tema éste último que fue particularmente importante en las reformas al régimen electoral de la Ciudad de México y en varios Estados que modificaron sus esquemas y redujeron el número de diputados e integrantes de los Ayuntamientos a elegir en 2018); los candidatos independientes (requisitos para su participación en los procesos electorales, financiamiento y acceso a medios de comunicación); las elecciones locales empatadas con alguna de las federales; el régimen uniforme de coaliciones; y la candidatura común en las elecciones locales.

En ese contexto, entre las acciones antes señaladas, destacan las acciones 22/2014 y sus acumuladas 26, 28 y 30 del mismo año, por las cuales MC, el PT y el de la Revolución Democrática impugnaron diversos artículos de las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como las acciones 23/2014 y sus acumuladas 24, 25, 27 y 29, por las que los partidos PVEM, PT, Panal y MC, así como una minoría de diputados de la LXII Legislatura, impugnaron diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos. De igual manera, en la acción

de inconstitucionalidad 50/2014, el PRD impugnó algunos artículos de la Ley General de Delitos Electorales.

En esas acciones de inconstitucionalidad se ratificaron o rectificaron criterios existentes y se crearon otros a la luz de la reforma constitucional y su desarrollo en las leyes generales. A partir de ellas, las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) modificaron sus Constituciones y expidieron sus respectivas leyes electorales. Después de septiembre de 2014 se resolvieron acciones promovidas en contra de la inmensa mayoría de los estados y de la hoy Ciudad de México.¹³

Y en 2017 tienen particular importancia las acciones 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, impugnando diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México (publicada el 5 de febrero de la misma anualidad), así como las 63/2017 y sus acumuladas 63/2017, 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, por las que se impugnaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para la Ciudad de México y de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

A continuación, se presenta una breve descripción de lo resuelto por la Suprema Corte, relativo a los temas hasta ahora expuestos.¹⁴

Libertad de expresión en la propaganda político electoral¹⁵

¹³ En orden cronológico éstas fueron: Chiapas, Guerrero, Tlaxcala, Colima, Guanajuato, Tabasco, Veracruz, Nuevo León, Morelos, San Luis Potosí, Querétaro, Michoacán, Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Sonora, Campeche, Estado de México, Yucatán, Baja California, Jalisco, Hidalgo, Durango, Zacatecas, Tamaulipas, Oaxaca, Sinaloa, Puebla y Chihuahua, y Nayarit.

¹⁴ En este apartado solamente se introdujo alguna consideración adicional a las de los asuntos que se han presentado de agosto de 2016 a agosto de 2017, por dos razones: primera, por la premura de tiempo para actualizar el trabajo; y segunda, porque se resolvieron muy recientemente la mayoría de las acciones presentadas entre julio y agosto de 2017 y todavía están pendientes de resolverse algunas ya presentadas pero que esperan turno para resolución, dado que los procesos electorales respectivos iniciaran el próximo mes de octubre.

¹⁵ Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014; acción de inconstitucionalidad 90/2014; acción de inconstitucio-

Conforme a la modificación al artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo primero de la Constitución¹⁶ de febrero de 2014, el pleno de la Suprema Corte determinó que lo ahí dispuesto tras la reforma sólo protege a las personas frente a las calumnias, y no a las instituciones y a los partidos políticos. Asimismo, se señaló la importancia de proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuye a promover la participación democrática de las personas, debido a que, por medio de la información que proveen, contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

Nueva organización administrativa electoral¹⁷

Con la reforma de febrero de 2014 al artículo 41, fracción V, apartado D, de la Constitución, se reservó al INE (hasta entonces el IFE) la facultad de reglamentar todo lo relacionado con el servicio profesional electoral nacional disponiendo que se compondría de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, y de los órganos electorales de los estados. Además, sería competencia del INE regular su organización y funcionamiento, sin intervención de las entidades o sus organismos públicos electorales en la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia o disciplina de sus miembros.

El pleno corroboró esta interpretación con lo establecido en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional en materia electo-

alidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015; acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015; acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015; acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015.

¹⁶ Artículo 41. apartado C: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”.

¹⁷ Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014; acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015; acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015; y acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016.

ral, que estipula: “una vez integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, el INE deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del IFE y de los organismos locales en materia electoral, al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como las demás normas para su integración total”.

En consecuencia, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se incluyó todo un apartado relativo al servicio profesional electoral nacional, en el que se dispuso que su regulación correspondería solamente al INE mediante el establecimiento de dos sistemas en las normas estatutarias correspondientes: uno para el INE y otro para los organismos públicos electorales locales. Además, se precisó que correspondería a las entidades federativas normar las relaciones de trabajo entre los órganos públicos locales y sus trabajadores, que habrían de regirse por las leyes locales según lo dispuesto en el artículo 206, numeral 4, de la misma Ley.

Acceso a medios de comunicación¹⁸, al financiamiento¹⁹ y a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y sus candidatos

Sobre el acceso a los medios de comunicación, el pleno de la Suprema Corte consideró válido que, durante las precampañas y campañas electorales federales, 30% del total del tiempo en radio y televisión disponible para los partidos políticos se distribuyera en forma igualitaria, y el 70% restante, en proporción al porcentaje de votos obtenidos en la elección inmediata anterior para diputados federales. Se consideró válido también que, en las precampañas y campañas para elecciones locales, la base para la distribución del 70% del tiempo asignado a los

¹⁸ Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

¹⁹ Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

partidos políticos fuera el porcentaje de votación obtenido por cada uno en la elección inmediata anterior para diputados locales. Asimismo, se declaró conforme a la Constitución federal que los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, participaran solamente en la distribución del 30% del tiempo y que, para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida fuesen treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones.

Por lo que hace al financiamiento de los partidos políticos, el pleno sostuvo que en la fracción II del artículo 41 de la Constitución se dividiera el financiamiento público de los partidos políticos nacionales en tres grandes rubros: 1) para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes; 2) para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; 3) para las actividades de carácter específico, consistentes en educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como en tareas editoriales de los partidos.

Dado que no se autorizó el ajuste, combinación o suma de esos fondos, la SCJN determinó inconstitucionales las disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos por las que se instituyeron dos nuevos conceptos de ministraciones económicas, a saber, los de “estructura partidista” y de “estructuras electorales”. A pesar de que éstos se concibieron para erogarse durante las campañas electorales, el legislador los etiquetó dentro de las actividades ordinarias permanentes de los partidos. La decisión de no considerar este criterio conforme a la Constitución está basada en que significaría incrementar el gasto ordinario con erogaciones que no son continuas o permanentes, y restar en una cantidad equivalente los fondos intermitentes para la obtención del voto, mismos que no serían fiscalizados para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.

En temas de fiscalización, el pleno fijó como criterio que, por regla general, las legislaturas locales carecen de atribuciones para regular la fiscalización de los recursos de los partidos y de las campañas de los candidatos (artículo 41 constitucional, base V, apartado B, inciso a, numeral 6). Sin embargo, el mismo texto constitucional complementó esa disposición con la regla que permite al INE delegar su atribución fiscalizadora en favor de los organismos electorales locales. Esto da a

las legislaturas locales un margen de intervención en la regulación del procedimiento de fiscalización, siempre que su normatividad determine que recibe esa atribución en forma excepcional sobre la base de dos límites: a) sólo tiene obligatoriedad dentro del ámbito espacial estatal; b) sólo es vinculante dentro del régimen jurídico interno de la entidad para las autoridades estatales, sin poder imponer ninguna norma o condicionante a las facultades del INE.

Sistemas electorales mixtos de mayoría relativa y representación proporcional para integrar los órganos legislativos federal²⁰ y de las entidades federativas²¹

La reforma electoral de febrero de 2014 no modificó en esencia el sistema mixto con predominante mayoritario para integrar el Congreso, (instaurado a partir de 1977, y regulado por los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Federal), en el que el sistema de mayoría relativa se complementa con el de representación proporcional. Por ello, los partidos deben presentar candidatos en los distritos electorales uninominales y listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

En cuanto a los diputados electos por el principio de representación proporcional, su asignación se sujetaba al cumplimiento de dos requisitos: 1) los partidos políticos deberán acreditar que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en, por lo menos, doscientos distritos uninominales; 2) alcanzar por lo menos 3% del total de la votación válida emitida. El porcentaje de sobre y subrepresentación de 8% siguió igual.

²⁰ Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

²¹ Este criterio se sostuvo en las siguientes acciones de inconstitucionalidad: 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014; 65/2014 y su acumulada 81/2014; 86/2014 y su acumulada 88/2014; 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015; 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015; 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015; 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015; 55/2016.

Por otra parte, en el artículo 116 constitucional, fracción II, párrafo tercero, se prevé la obligación de integrar las legislaturas estatales con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional). Aunque en la reforma constitucional de 2014 se mantuvo la libertad de configuración normativa limitada a los principios constitucionales —avalada con anterioridad por el pleno—, su ejercicio se sujetó a ciertas bases mediante la fijación de reglas y límites de sobre y subrepresentación de 8% también.

Sin embargo, la reforma constitucional y legal que dio origen a la Ciudad de México como una “*entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa*” (artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), introdujo un cambio singularmente relevante en el tema que nos ocupa. Ello fue la determinación de que el Congreso de la Ciudad de México se integrara por igual número de diputados electos por el principio de mayoría relativa y el principio de representación proporcional, lo que fue avalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, ya aludidas anteriormente.

Candidatos independientes²²

Ante la falta de regulación exhaustiva en la Constitución en torno a las candidaturas independientes, se estableció como criterio que el legislador secundario —federal y local— contaría con amplio margen de libertad para configurar, aunque sin apartarse de los principios constitucionales en materia electoral. El pleno de la Corte avaló esa facultad otorgada al legislador secundario para regular las candidaturas independientes, con base en que en los artículos 35, fracción II, 41 y 116, fracción IV, de la Constitución, así como segundo transitorio del decreto que la reformó (DOF, 10 de febrero de 2014), sólo se precisaron los lineamientos elementales a los que debían sujetarse dichas candidaturas.

²² Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

Se consideró válido cuando los candidatos independientes reciben el respaldo ciudadano del 1% de la lista nominal de electores para participar en la elección presidencial; lo mismo cuando se trata del 2% de la misma lista correspondiente al estado (para escaños de mayoría relativa de senadores) o al distrito electoral (para escaños de mayoría relativa de diputados). Lo anterior se apega a los requisitos legalmente exigidos a los candidatos independientes que quieran obtener su registro oficial, a los que hay que agregar los establecidos en el artículo 385 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sobre la asignación de recursos públicos para los gastos de campaña de los candidatos independientes, se determinó constitucional que a estos últimos se los considerara en su conjunto como partido político de nuevo registro, lo que llevó a dividir el monto correspondiente en tres partes: 33.3% a distribuir de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de presidente de la República; 33.3% a repartir de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de senador; y 33.3% a seccionar de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputado. En el supuesto de que un solo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda 50% de los montos referidos.

Se consideró válido de igual manera que los candidatos independientes en su conjunto, y según el tipo de elección, accedan a tiempos en radio y televisión en las mismas condiciones que un partido de nuevo registro, únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos (30%) y durante la campaña electoral.

Elecciones locales empatadas con alguna de las federales²³

De la revisión del marco constitucional relativo a las fechas de celebración de las jornadas electorales en las entidades federativas, en específico

²³ Este criterio se sostuvo en las siguientes acciones de inconstitucionalidad: 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015; 55/2016.

los artículos 116, fracción IV, incisos a y n, así como el segundo transitorio, fracción II, inciso a, de la reforma constitucional de febrero de 2014; y el artículo 25, numerales uno, noveno y décimo primero transitorios de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el pleno de la SCJN advirtió como reglas a seguir por las legislaturas locales para adecuar sus calendarios electorales las siguientes:

1. La jornada comicial para la elección de gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos debe celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda.
2. Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por dicha regla.
3. Al menos una elección local debe celebrarse en la misma fecha que una elección federal.
4. La ley general que regule los procedimientos electorales debe contemplar la celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de la propia Constitución, a partir de 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio.
5. Las elecciones locales ordinarias en las que se elijan gobernadores, miembros de las legislaturas locales, integrantes de los ayuntamientos en los estados, así como jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda.
6. Los procesos electorales ordinarios federales y locales correspondientes a las elecciones respectivas que tendrán lugar el primer domingo de junio de 2015, iniciarán en la primera semana del mes de octubre de 2014. Para tal efecto, el Consejo General del INE aprobará los ajustes necesarios a los plazos establecidos en dicha ley.
7. Las elecciones ordinarias federales y locales a verificarse en 2018 se llevarán a cabo el primer domingo de julio.

El régimen uniforme de coaliciones²⁴

Respecto de la participación electoral de los partidos políticos mediante coaliciones, el pleno sostuvo que fue decisión del Constituyente permanente que el legislador federal estableciera un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, en el que se previera primero, la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; segundo, la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; tercero, la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; cuarto, la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Así, por disposición constitucional, el régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos federales como locales debe ser regulado por el Congreso de la Unión, en la Ley General de Partidos Políticos, sin que las entidades federativas cuenten con atribuciones para legislar sobre dicha figura. Al respecto, caben dos precisiones: desde la primera ocasión en que este criterio se discutió en el pleno, la votación fue dividida, por lo que en pocas ocasiones se ha declarado, basado en él, la invalidez de disposiciones normativas locales; además, la posición originalmente planteada ha reconocido que, ante la falta de regulación de aspectos relacionados con las coaliciones en la Ley General de Partidos Políticos (por ejemplo, en elección de ayuntamientos) hay situaciones en las que las legislaturas locales pueden emitir legislación secundaria.

²⁴ Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 Y 30/2014.

La candidatura común en las elecciones locales²⁵

Sobre las candidaturas comunes en las elecciones locales, el pleno ha sostenido que el Constituyente permanente reservó al Congreso de la Unión la regulación de la participación de los partidos políticos nacionales y locales en los procesos electorales, mediante un ordenamiento de observancia general en el territorio nacional; esta participación puede tener tanto objetivos políticos y sociales de índole no electoral, como fines electorales.

En el párrafo 5 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos,²⁶ se dispuso como facultad de las entidades federativas establecer en sus constituciones locales otras formas de participación o asociación de los partidos para postular candidatos, de conformidad con la normatividad aplicable. A partir de lo anterior, el pleno de la Corte sostuvo que las entidades tienen libertad para crear las formas específicas de intervención de los partidos en los procesos electorales, de acuerdo con sus necesidades y circunstancias políticas; libertad sujeta

²⁵ Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 17/2014; acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014; acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014; acción de inconstitucionalidad 59/2014; acción de inconstitucionalidad 17/2015 y su acumulada 18/2015; acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015; acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015; acción de inconstitucionalidad 103/2015.

²⁶ Artículo 85.

1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.
2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.
3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.
4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.
5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.
6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario.

a criterios de razonabilidad con el objeto de que los partidos cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

Es importante señalar a este respecto que la SCJN ha definido la candidatura común como la unión de dos o más partidos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, mediante el cumplimiento de los requisitos que en cada legislación se establezcan. La coalición y la candidatura común tienen como rasgo compartido que son la unión temporal de dos o más partidos que presentan la misma candidatura en una elección para maximizar sus posibilidades de triunfo; pero se diferencian en que en las candidaturas comunes sólo se pacta la postulación del mismo candidato, mientras que, en la coalición, la reunión de los partidos equivale a que participan como si fuera uno solo, lo que influye, por ejemplo, en las prerrogativas que reciben.

Acciones de inconstitucionalidad promovidas por minorías parlamentarias estatales

Después de la reforma de 2014, las minorías parlamentarias de distintos estados han promovido siete acciones de inconstitucionalidad. La 18/2014 fue presentada por una minoría parlamentaria del Congreso de Tlaxcala para impugnar el acuerdo por el que se nombró la comisión permanente para el período del 16 de mayo al 31 de julio de 2014. El ministro instructor la desechó en virtud de que los promoventes no impugnaron una norma general que tenga el carácter de ley en sentido formal y material.

La acción de inconstitucionalidad 36/2014 fue promovida por doce diputados del Congreso de Tabasco, equivalentes a 33% de los integrantes de ese órgano legislativo. Impugnaron el procedimiento legislativo por el cual se aprobó el artículo 9, párrafo tercero, Apartado A, fracción I, de la Constitución de Tabasco, así como la norma establecida en él porque se suprimió la figura de las coaliciones y no se señalaron expresamente cuáles son las otras formas de participación o asociación de los partidos políticos que con el fin de postular candidatos que se pueden emplear en ese estado.

La acción de inconstitucionalidad 73/2014 fue promovida por once diputados del Congreso de Guerrero. Impugnaron el artículo octavo transitorio de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. El ministro instructor la desechó porque los promoventes no representaban 33% de los integrantes del órgano legislativo estatal.

La acción de inconstitucionalidad 99/2014 fue promovida por catorce diputados del Congreso de Sonora. Impugnaron varios artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado. El ministro instructor la desechó porque la demanda se presentó extemporáneamente.

Las acciones de inconstitucionalidad 37/2015 y 40/2015 fueron promovidas por once y trece diputados del Congreso de Zacatecas, equivalentes al 37% y 43% de los integrantes de ese órgano legislativo, respectivamente. Impugnaron la ley electoral del estado por no garantizar el principio de paridad de género horizontal en ayuntamientos y regular que los partidos políticos nacionales o estatales que participen por primera vez en una elección local no pueden hacerlo en coalición.

La acción de inconstitucionalidad 59/2015 fue promovida por diecisiete diputados del Congreso de Oaxaca, equivalentes al 40% de los integrantes de ese órgano legislativo. Impugnaron el procedimiento por el que se expidió la ley electoral local, el plazo máximo dispuesto para elegir al secretario ejecutivo del instituto local, la norma transitoria que obligaba al Congreso local a expedir la ley de sistemas electorales indígenas y la regulación de la terminación anticipada de ayuntamientos.

La acción de inconstitucionalidad 53/2016 fue promovida por treinta y tres diputados del Congreso del Estado de México, equivalentes al 44% de los integrantes del órgano legislativo. Impugnaron las normas en las que se regularon las coaliciones y la modificación o sustitución de los contenidos de los mensajes de los partidos por radio y televisión.

Conclusión

Este trabajo, esencialmente descriptivo y esquemático, permite tener una visión primaria de lo importante que resultó haber dado el paso,

en 1996, de abrir la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera, mediante esta vía impugnativa de control abstracto de la regularidad constitucional de las leyes electorales, expulsar del orden jurídico aquellas normas en esta materia que resultan contrarias a la Ley Fundamental y permitir al legislador corregir aquello que se ha tachado de constitucionalmente inaceptable.

Como se puede apreciar, son los partidos políticos nacionales y, en mucho menor grado hasta ahora, los estatales, quienes han hecho uso de este mecanismo de control constitucional con mayor frecuencia.

Significativo resulta también resaltar, que a diferencia de las minorías parlamentarias, que requieren de la suma de al menos 33% de los integrantes del órgano legislativo al que pertenezcan para poder accionar este medio de control, la fórmula que se diseñó en 1996 permite a fuerzas político-electorales —agrupadas en partidos políticos con registro, en no pocos casos muy minoritarios (sin importar la representación que puedan tener en los órganos legislativos)—, defenderse de las decisiones legislativas que consideren inconstitucionales, por la razón que sea, de las mayorías parlamentarias al elaborar, reformar, abrogar o derogar normas electorales.

Quien se adentre en un análisis más profundo de estas acciones de inconstitucionalidad podrá apreciar que en muchas de ellas se ponen de manifiesto las omisiones, antinomias y, en ocasiones, contradicciones que presenta nuestro marco normativo electoral. Aspectos muy importantes que presentan deficiencias son, entre otros, el régimen de prerrogativas y fiscalización de los partidos políticos y candidatos; el régimen uniforme de coaliciones —especialmente en el orden local— y la figura de la candidatura común que no existe en el ámbito federal pero sí se ha reconocido que puede existir en el local; las fórmulas para integrar los órganos legislativos mediante el sistema de representación proporcional; así como, de manera especial, el régimen normativo de candidaturas independientes.

También en el ámbito de la nueva estructura orgánica, tanto nacional como local, la Suprema Corte ha tenido que resolver situaciones sumamente complejas, que se tornan aún más difíciles precisamente por la falta de un marco jurídico claro o completo.

Esa situación ha llevado a que el INE tenga que usar sus facultades normativas, en ocasiones en campos de muy discutible competen-

cia dado que podrían considerarse de normas que se ubican dentro del ámbito de reserva de ley. Sin embargo, ello se torna en ocasiones indispensable para buscar seguridad jurídica en los procesos electorales.

La proliferación de acciones de inconstitucionalidad, por tanto, es un producto multifactorial. Entre esos factores que gravitan en la alta litigiosidad en materia electoral se encuentran: 1) la proliferación de reformas electorales; 2) consecuentemente, la expedición, no infrecuente, de normas poco claras, incompletas o contradictorias a otras de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en el caso local, a la de la entidad federativa respectiva; 3) la falta de consensos políticos integrales que produce que alguna o algunas fuerzas políticas que puedan representar el 33% de los integrantes de los órganos legislativos queden al margen de las decisiones más importantes o queden insatisfechas del resultado final, y, por tanto, busquen por la vía jurisdiccional revertir aquéllas con las que están inconformes; 4) el uso de esta vía impugnativa para presionar política o mediáticamente para resolver otros temas pendientes en la agenda legislativa o ejecutiva, muchas veces sin un verdadero sustento jurídico para sus cuestionamientos de inconstitucionalidad y aunque las hayan votado favorablemente por acuerdos políticos previos. Pero también debe reconocerse que los partidos, en lo general, le dan cada vez más importancia a los aspectos legales por lo que se preocupan crecientemente por tener más y mejores asesores y litigantes en materia electoral.

De igual manera, no se debe perder de vista que esta situación litigiosa se presenta con gran intensidad también en una vía adicional de control constitucional de igual relevancia, dado que el TEPJE, en ejercicio de sus facultades constitucionales, al conocer mediante los medios de impugnación en materia electoral, desaplique aquellas leyes o normas electorales que consideren son contrarias a la Constitución, en los casos en que: a) no fueron materia de una acción de inconstitucionalidad; b) que, habiéndolo sido, fue desestimada la impugnación concreta por no alcanzar la mayoría calificada de ocho votos en el pleno de la Corte o; c) que no alcanzó una votación de seis o más votos en el pleno, en favor de declarar su validez.

Debe reconocerse que tanto las decisiones de la Suprema Corte como del Tribunal Electoral no son siempre pacíficas; en muchos casos están sujetas a un escrutinio crítico importante, no nada más por parte de los actores políticos, sino en los foros académicos y profesionales. Esta

sinergia puede ser muy sana, puesto que permite contrastar los distintos criterios que se toman en sede jurisdiccional sobre los diversos temas controversiales; pero al mismo tiempo, cuando no son serios y propositivos los estudios —sin que por ello dejen de ser críticos y contestatarios—, se corre el riesgo de restar credibilidad a las instituciones y a los procesos electorales, factores indispensables para que exista un verdadero régimen constitucional democrático. Las deficiencias legislativas provocan que las decisiones jurisdiccionales o administrativas no sean fáciles o, inclusive, aceptadas por todos. Ello puede afectar sin duda la regularidad democrático-electoral. ¶

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018

Arturo Espinosa Silis*

Introducción

Los procedimientos sancionadores se concibieron con el propósito de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la materia electoral. Así, se facultó a las autoridades electorales para sancionar a quienes violen alguna de las disposiciones de la ley electoral.

Estos procedimientos —ordinario y especial— pretendieron ser el mecanismo de contención de conductas irregulares que evitara que los actores políticos transgredieran la legislación electoral. De ahí que en la legislación electoral se estableciera un catálogo de conductas prohibidas, de sujetos infractores y de posibles sanciones a imponer. Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales son las encargadas de sustanciar, tramitar y resolver los procedimientos, así como de imponer las sanciones correspondientes.

* Abogado, especialista en derecho electoral y en justicia electoral.

Origen y evolución de los procedimientos sancionadores

Los procedimientos sancionadores han pasado por cuatro etapas, que se estudian a continuación.

Inicio de los procedimientos sancionadores, 1990-2006

Desde 1990, el Cofipe (*Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990) estableció que el IFE conocería de: 1) las infracciones en los casos en que las autoridades no proporcionasen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos del propio IFE o por el entonces Tribunal Federal Electoral (Trife), en auxilio de la función electoral; y 2) las infracciones y violaciones que cometan los funcionarios electorales a las disposiciones del Cofipe. Aunque éste no estableció el procedimiento para conocer de las infracciones y sancionar las faltas, en aquel entonces las penas contemplaban amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días (Cofipe, Artículo 338).

En 1996, la reforma al Cofipe facultó al Consejo General del IFE para conocer de infracciones e imponer sanciones (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996). Para ello, se incorporó un título quinto al Libro Quinto del Código, denominado “De las faltas administrativas y de las sanciones”, en el que se dispuso que el IFE conocería de las transgresiones cometidas por un conjunto de actores.¹ No obstante, la posibilidad de imponer sanciones se estableció únicamente para: los ciudadanos, las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, los funcionarios electorales, los partidos políticos y las agrupaciones políticas (Cofipe, artículos 264 a 272). Como complemento, el IFE aprobó en mayo de 1997 los “Lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones”,

¹ Ciudadanos cuando participan en calidad de observadores electorales, organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, autoridades federales, estatales y municipales (cuando no proporcionen el apoyo que para el desarrollo de la función electoral se les requiera), funcionarios electorales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, partidos y agrupaciones políticas.

mientras que en diciembre de 2001 hizo lo propio con el “Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas”. Bajo esa normatividad, el procedimiento se llevaba a cabo según las siguientes etapas:

Cuadro 1. Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador (hasta 2006)



Fuente: Elaboración propia.

Creación del procedimiento especial sancionador (2006)

El procedimiento sancionador (hoy llamado ordinario) previsto en la legislación electoral de 2006 era bastante limitado en sus alcances para prevenir y detener las irregularidades que se presentaban durante el proceso electoral; era más bien un instrumento de sanción que castigaba ciertas conductas (pocas, en realidad) contrarias a las reglas de la competencia. Uno de sus mayores inconvenientes fue que tramitar el procedimiento suponía una serie de etapas, formalismos y limitaciones que lo hacían poco útil como mecanismo para restablecer las condiciones de la contienda.

El proceso electoral de 2006 atestiguó campañas intensas en radio y televisión. La rapidez de los mensajes y la amplia cobertura de estos significaron nuevos retos para las autoridades electorales. Los contendientes que se sintieron en desventaja frente a ese tipo de publicidad y que no pudieron responder en la misma proporción acudieron a las instancias correspondientes para frenar la propaganda alegando que volvía inequitativa la contienda.

Fue a partir de lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF, en el recurso de apelación 17/2006,² que se implementó por primera vez el hoy llamado procedimiento especial sancionador (PES). El origen fueron unos promocionales difundidos en televisión, radio e Internet, de la Alianza por México —PRI y PVEM— durante la campaña; en ellos, el candidato de la mencionada coalición hacía referencia a la falta de disposición de Andrés Manuel López Obrador, entonces candidato de la Coalición Por el Bien de Todos —PRD, PT y Convergencia—, para debatir, haciendo señalamientos que fueron calificados como opiniones negativas. La coalición solicitó al Consejo General retirar la publicidad porque, argumentaba, buscaba denostar, desacreditar y descalificar a su candidato. La autoridad administrativa negó la petición, pues estimó que carecía de facultades para hacer lo que se le solicitaba, debido a que dicha determinación debía derivar de la resolución que se tomara en un procedimiento administrativo sancionador y no directamente de un acuerdo del Consejo General.

Al revisar la decisión del IFE, el TEPJF consideró que, con el fin de validar los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática, era preciso asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos y garantizar la celebración de elecciones periódicas y pacíficas. Por ello, el IFE debía implementar un procedimiento que privilegiara la prevención o corrección, a fin de depurar las posibles irregularidades y restaurar el orden jurídico-electoral violado, garantizando el normal desarrollo del proceso electoral. Esto debía hacerse mediante un procedimiento distinto, aunque análogo, al procedimiento sancionador previsto en el Cofipe. El nuevo mecanismo debía tener al menos dos características: ser *expedito* y *respetar las formalidades* esenciales del procedimiento.

En la sentencia del TEPJF RAP-17/2006, la Sala Superior sostuvo que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones para vigilar las actividades de los partidos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes. Por lo tanto, en ejercicio de dichas competencias y atendiendo al principio depurador del proceso electo-

² Aunque no se le llamó así. El nombre deriva de la reforma constitucional de finales de 2007, que habla de *procedimientos expeditos*, y de la reforma al código federal electoral de 2008, que lo llama Procedimiento Especial Sancionador.

ral, el IFE debía instaurar un procedimiento expedito de carácter preventivo, a fin de asegurar el respeto a la legalidad, así como al voto universal, libre, secreto y directo. El procedimiento ordenado por el TEPJF se llevaría a cabo en forma análoga al previsto en el artículo 270 del Cofipe entonces vigente. Los pasos del procedimiento eran:

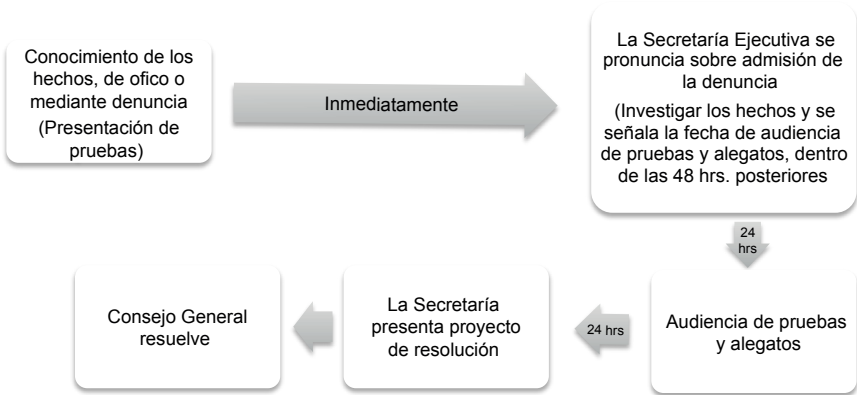
1. Denuncia e investigación. El Consejo General del IFE, de oficio o a petición de parte (denuncia o solicitud) hecha por un partido político o coalición, aportando elementos de prueba, requerirá se investiguen hechos relacionados con el proceso electoral federal que afecten de modo relevante los derechos de los partidos, de sus candidatos o el propio proceso electoral.
2. Admisión o desechamiento. Recibida la denuncia o solicitud, debe convocarse al Consejo General para que sesione a la brevedad, a efecto de pronunciarse sobre la admisión de la denuncia y, en su caso, acordar el día y la hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos. La audiencia señalada debe realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión. Se debe notificar, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al partido político o coalición denunciada el inicio del procedimiento respectivo.
3. Admisión y desahogo de pruebas. La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, se efectuará por la Junta General Ejecutiva, mediante su secretario ejecutivo. Audiencia. La audiencia se iniciará con la comparecencia de las partes que concurren a la misma. Enseguida, se recibirá la contestación a la denuncia o solicitud respectiva, en la cual el denunciado ofrecerá sus pruebas relacionadas con los hechos controvertidos.³ Acto seguido, deberá proveerse sobre la admisión de las pruebas y, en su caso, se procederá a su desahogo, incluyendo las ordenadas por la autoridad administrativa. Por último, se recibirán los alegatos de las partes. Los órganos competentes para sustanciar y resolver

³ Sólo serán admitidas las siguientes pruebas: a) documentales públicas y privadas; b) técnicas; c) presuncionales; d) instrumental de actuaciones. Las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en el que se comparece al procedimiento. Ninguna prueba aportada fuera del plazo previsto para ello será tomada en cuenta.

podrán, en casos extraordinarios, ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, puedan desahogarse en la audiencia referida y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento puedan esclarecerse los hechos controvertibles materia del procedimiento.

4. Resolución. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia, salvo casos debidamente justificados, se debe emitir el proyecto de resolución que será sometido a la consideración del Consejo General. La resolución que éste apruebe debe ejecutarse en forma inmediata, siendo impugnable ante el TEPJF.

Cuadro 2. Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador desde 2008



Fuente: Elaboración propia.

Positivización del procedimiento especial sancionador

La reforma electoral de 2007 definió dos tipos de procedimiento sancionador, uno de carácter especial y otro ordinario; cada uno para prevenir y sancionar distintas irregularidades. El procedimiento ordinario sirve para que la autoridad electoral conozca de cualquier infracción a la legislación electoral, dentro o fuera del proceso electoral, que no implique un riesgo para la contienda por no afectar directamente la equi-

dad de esta. Por su parte, el procedimiento especial sancionador es de carácter sumario, pues tiene como propósito contener, casi inmediatamente, cualquier irregularidad que ocurra durante el proceso electoral y que pueda afectar la equidad en la contienda. En este sentido, sus principales objetivos son: a) evitar la difusión de propaganda contraria a la ley; b) impedir los actos anticipados de precampaña o campaña; c) obstaculizar la intervención de servidores públicos en el proceso.

Los procedimientos administrativos sancionadores previstos en la legislación en ese entonces se tramitaban en forma de juicios, en los que se presenta una denuncia por parte de algún partido político, candidato o ciudadano, o también pueden iniciar de oficio por parte de la autoridad electoral. Es esta última la que, mediante el secretario del Consejo General (o el vocal ejecutivo en el caso de las juntas distritales), tramita todo el procedimiento, desde la admisión de la denuncia, el emplazamiento a las partes involucradas, la investigación de los hechos y la audiencia de alegatos, hasta el proyecto de resolución. El Consejo General y los consejos distritales emiten la resolución definitiva, misma que puede ser impugnada, ya sea ante la junta local (en caso de que una junta distrital haya resuelto) o ante el TEPJF (en caso de que el Consejo General o la propia junta local haya emitido la determinación final).

Si se considera que la irregularidad denunciada persistirá, afectando la equidad de la contienda o algún otro principio rector del proceso, se podrán solicitar medidas cautelares, a fin de que mientras se resuelve el procedimiento sancionador, la conducta denunciada se detenga. En este caso, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, integrada por tres consejeros electorales, es el órgano responsable de pronunciarse sobre la procedencia de las medidas cautelares. La resolución que se adopte puede ser impugnada ante el TEPJF. La tabla 1 enumera los sujetos sancionables mediante esos dos mecanismos.

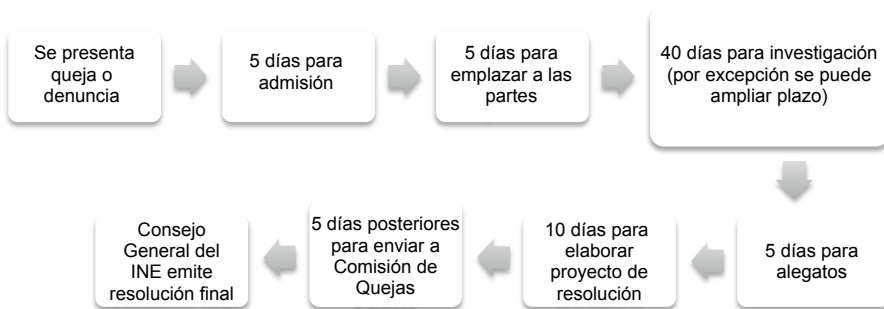
**Tabla 1. Sujetos sancionables mediante
procedimiento ordinario y especial sancionador**

Sujetos
Partidos políticos
Agrupaciones políticas nacionales
Aspirantes, precandidatos y candidatos
Ciudadanos, personas físicas o morales
Observadores electorales
Autoridades o servidores públicos*
Notarios públicos*
Extranjeros*
Concesionarios y permisionarios de radio o televisión
Organizaciones sindicales, laborales, patronales o cualquier otra agrupación
Ministros de culto*
Asociaciones religiosas*

* La normatividad federal electoral los contempla como sujetos de responsabilidad, pero el IFE no puede imponerles sanciones. En algunos casos (notarios públicos, extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas) ni siquiera puede llevar a cabo la investigación de los hechos pues adolece de la posibilidad de concluir dichas investigaciones. Por ello, la función de la autoridad administrativa electoral, en estos casos, se limita a integrar un expediente y mandarlo a la Secretaría de Gobernación para que determine si inicia o no un procedimiento de responsabilidad. En el caso de los servidores públicos sucede algo similar. Cuando alguno de ellos está involucrado, la autoridad administrativa electoral sí conoce de los procedimientos, tramita las quejas o denuncias y las concluye con un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Es decir, valorando los elementos del caso y los argumentos de las partes, los expedientes se concluyen con un pronunciamiento sobre la legalidad o no de la conducta o propaganda. Sin embargo, no se imponen sanciones. El pronunciamiento sólo es eficaz entonces para resolver sobre la suspensión o no de una propaganda.

El procedimiento ordinario sancionador se divide en dos etapas: tramitación y resolución. La primera es responsabilidad de la Secretaría del Consejo General; la segunda, del Consejo General. En este tipo de procedimientos, los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales funcionan como órganos auxiliares; no tienen atribuciones para tramitar directamente los procedimientos.

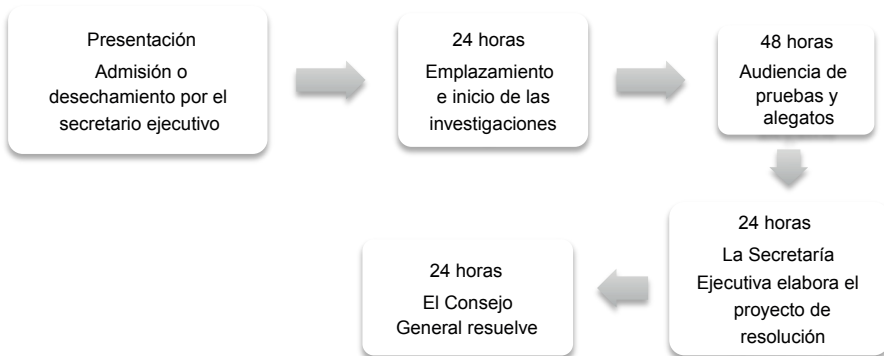
Cuadro 3. Etapas del procedimiento ordinario sancionador después de la reforma de 2007



Fuente: Elaboración propia.

El procedimiento especial sancionador de origen jurisprudencial y previsto en la legislación en 2007 también se dividía en dos etapas: tramitación y resolución. La principal diferencia radica en que este procedimiento se desahoga de manera sumaria, es decir, con plazos muy breves. Al igual que en el procedimiento ordinario, la primera etapa era responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva, la segunda del Consejo General. A diferencia del procedimiento ordinario, en el especial la Comisión de Quejas y Denuncias solo interviene cuando el quejoso solicita se adopten medidas cautelares, o bien, cuando la propia Secretaría estime pertinente su adopción.

Cuadro 4. Etapas del proceso especial sancionador



Fuente: Elaboración propia.

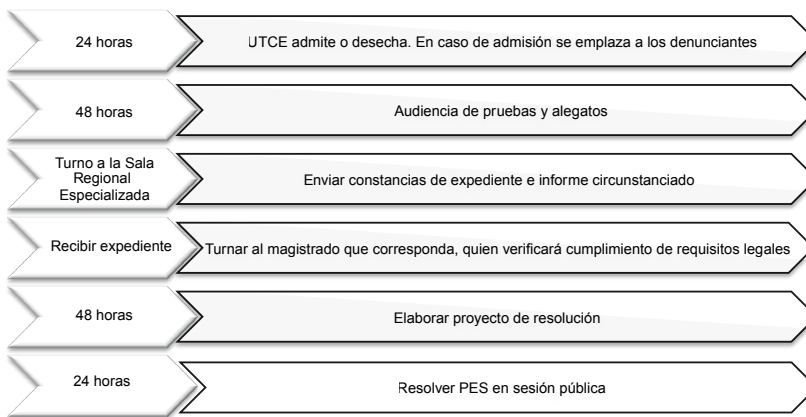
El procedimiento especial sancionador a partir de la reforma de 2014

La reforma de 2014 implicó cambios sustanciales en el sistema electoral, tanto en las reglas que rigen los procesos electorales, como en las facultades y atribuciones de las autoridades. El procedimiento especial sancionador no salió librado de las modificaciones constitucionales y legales.

Aunque el PES conserva aún las dos etapas: sustanciación y resolución, éstas se desahogan de manera separada, pues cada una la realizan autoridades distintas. Con ese fin se creó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), el órgano del INE encargado de tramitar, investigar y sustanciar los procedimientos especiales. También se creó la Sala Regional Especializada del TEPJF, instancia que ahora es la encargada de emitir las resoluciones del procedimiento especial sancionador. La Comisión de Quejas y Denuncias del INE únicamente interviene para resolver respecto de la procedencia o no de las medidas cautelares.

La intención de la reforma fue liberar a la autoridad administrativa de las funciones de juez (potestad sancionadora) para garantizar que emplee sus recursos (humanos, financieros, técnicos) en su tarea primordial: organizar las elecciones. Por ello, el legislador constitucional decidió que el TEPJF resolviera las quejas que deben desahogarse por la vía especial (en el cuadro 5 se ilustra cada una de las etapas del PES).

Cuadro 5. Etapas del procedimiento especial sancionador tras la reforma de 2014



Fuente: Elaboración propia.

El nuevo esquema resulta complejo, pues es posible que sobre la misma situación haya hasta tres interpretaciones legales y criterios distintos, pues en algunos podría pronunciarse la Comisión de Quejas y Denuncias, la Sala Especializada o la Sala Superior.

Así, se crearon dos nuevos órganos dentro de las autoridades electorales para sustanciar y resolver el procedimiento especial sancionador, que ahora es de carácter mixto: la queja o denuncia es presentada ante la autoridad administrativa, que se encarga de emplazar, en su caso, emitir medidas cautelares, investigar los hechos denunciados, llevar a cabo la audiencia de pruebas y alegatos e integrar el expediente respectivo, e incluso puede desechar la queja o denuncia. Por su parte, la autoridad jurisdiccional está facultada para valorar si el expediente está debidamente integrado y emitir la resolución que corresponda sobre el PES.

En el ámbito federal, la potestad sancionadora en materia electoral la tiene el TEPJE, mediante la Sala Regional Especializada que resuelve las quejas que se presenten por la difusión de publicidad indebida durante el desarrollo de los procesos electorales, así como la conducta de los servidores públicos, y la que tenga como medio de difusión la radio o la televisión (sin importar si el proceso electoral es federal o local).

Con la reforma electoral de 2014 se creó un medio de impugnación exclusivo para que la Sala Superior conozca de cualquier impugnación relacionada con alguno de los actos llevados a cabo durante el procedimiento especial sancionador. El recurso de revisión del PES previsto en los artículos 109 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación procede para impugnar: a) la resolución que emita la Sala Regional Especializada en los procedimientos especiales sancionadores (plazo para impugnar: tres días); b) la determinación que adopte la Comisión de Quejas y Denuncias del INE respecto de las medidas cautelares (plazo para impugnar: cuarenta y ocho horas); y c) el desechamiento que realice la Unidad de lo Contencioso Electoral del INE de la queja presentada. La ley no prevé un plazo para la impugnación de este último supuesto; sin embargo, la Sala Superior ha interpretado que el plazo debe ser el genérico de cuatro días contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF ha ampliado la procedencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para impugnar otros actos, como la orden de emplazamiento a posibles sujetos involucrados, la determinación sobre la competencia o incompetencia para conocer del PES o el acuerdo en el que se determina la vía —ordinaria o especial— para desahogar la queja presentada.

La tabla 2 ilustra las diferencias actuales entre el trámite y la resolución de las quejas o denuncias relativas a los dos procedimientos administrativos sancionadores, ordinario y especial, comparando desde la presentación de la queja o denuncia (o bien del inicio de oficio), hasta el momento de la resolución, atendiendo a los plazos previstos en la legislación.

Además de estos dos procedimientos, hay uno tercero en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos. Para ese caso, la Secretaría Ejecutiva recibe las quejas y las turna de inmediato a la Unidad de Fiscalización. Los procedimientos en materia de financiamiento y gasto de los partidos son tramitados y sustanciados por la Unidad de Fiscalización, que elabora el proyecto de resolución para someterlo a la consideración del Consejo General.

Tabla 2. Diferencias entre procedimiento ordinario y especial sancionador

Etapas	Procedimiento ordinario sancionador (POS)	Procedimiento especial sancionador (PES)
Presentación de la queja o denuncia	De oficio o a petición de parte	
Órgano que sustancia la queja o denuncia	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE	
Prevención	3 días	No procede prevención
Admisión	5 días	24 hrs. posteriores a su recepción
Medidas cautelares	24 horas para resolver, dentro de los 5 días para admitir	Dentro de las 48 hrs. previstas para la celebración de la audiencia
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 hrs. posteriores a la admisión, dentro de la audiencia de pruebas y alegatos

Continuación

Etapas	Procedimiento ordinario sancionador (POS)	Procedimiento especial sancionador (PES)
Investigación	40 días desde la recepción. Se puede ampliar hasta por 40 días más	La investigación se hace con los elementos que se aportan en la denuncia, desde el momento en que se presenta
Remisión a órgano que resuelve	5 días para remitir a Comisión de Quejas y Denuncias	De inmediato a Sala Regional Especializada del TEPJF
Proyecto de resolución	10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más	48 hrs. a partir de que se turna el expediente al magistrado correspondiente y se verifica que se encuentre debidamente integrado
Sesión de Resolución	1 día para convocar a sesión, que se debe celebrar no antes de 24 hrs.	24 horas después de que se elabora proyecto
Órgano que resuelve	Consejo General de INE	Pleno de Sala Regional Especializada del TEPJF
Tiempo total mínimo sin ampliaciones de plazos; sin rechazo del proyecto de resolución y sin empate en la votación	64 días aprox.	5 ó 6 días aprox.
Tiempo total estimado con ampliaciones de plazos y rechazo de proyecto sin empate de la votación	129 días aprox.	N/A

Fuente: SUP-RAP-64/2008, 11 de junio de 2008.

La reforma electoral de 2014 complicó más el desahogo del procedimiento especial sancionador, pues lo escaló a un punto mixto en el que ni es de carácter meramente administrativo, ni es totalmente jurisdiccional, sino que lo reguló en un punto medio en el cual existen diferentes etapas, diferentes momentos para impugnar las determinaciones que en él se emiten y diferentes autoridades que intervienen en su sustanciación y trámite.

Adicionalmente, el origen jurisdiccional del PES sigue cobrándole factura, pues no solo la regulación legal lo ha hecho difícil, sino que a partir de los criterios emitidos tanto por la Sala Regional Especializada, como por la Sala Superior, ambas del TEPJF, se ha ido desnaturali-

zando este procedimiento que comenzó siendo un mecanismo simple y breve para conocer de las posibles conductas ilícitas que se cometieran durante el proceso electoral, y evitar que estas trascendieran de manera determinante al resultado de la elección.

Lo anterior, ya que por un lado, derivado de la interpretación que han realizado las autoridades jurisdiccionales, se han establecido nuevas conductas ilícitas que si bien no se encuentran tipificadas en la legislación electoral, en concepto del TEPJF sí constituyen una falta que debe ser sancionable, dando lugar a lo que se podría equiparar como ilícitos atípicos. Estas conductas que han sido objeto de sanción sin que la ley las establezca como ilícitas o sancionables son, entre otras: (i) la aparición de menores en la propaganda político-electoral, lo cual se ha justificado a partir de la defensa del interés superior del menor y, (ii) lo que se ha denominado la sobre exposición mediática, que en concepto de las y los magistrados consiste en conductas que buscan violar el modelo de comunicación política previsto constitucionalmente a partir de la aparición en radio y televisión de personas que únicamente buscan difundir su imagen y posicionarse de cara a una candidatura o que no tendrían el derecho de usar los tiempos de radio y televisión con fines electorales, tales como los servidores públicos.

Estadísticas sobre el uso de los procedimientos sancionadores de 2000 a 2018

Los partidos políticos y sus candidatos han utilizado los procedimientos sancionadores como instrumento en sus estrategias jurídicas durante los últimos procesos electorales. En todas las elecciones federales entre 2000 y 2018 se han presentado 4,185 procedimientos sancionadores, siendo los comicios de 2006, 2015 y 2018 los más cargados.

Tabla 3. Procedimientos sancionadores iniciados durante procesos electorales federales

Elección	Especial	Ordinario	Total
2000	NA	358	358
2003	NA	487	487
2006	18	755	773
2009	349	206	555
2012	386	218	604
2015	534	179	713
2018	1262	407	695

Fuente: Elaboración propia con información del INE y del TEPJF (INE 2015; INE 2016a; INE 2016b; TEPJF 2018).

Cabe señalar que el procedimiento especial sancionador se empezó a implementar en 2006 a partir de la sentencia del SUP-RAP-17/2006, emitida por la Sala Superior. En ese sentido, a pesar de que es posible ver que la cantidad de procedimientos sancionadores ordinarios es mayor que la cantidad de procedimientos especiales, si se eliminan los datos estadísticos previos a la reforma de 2007 que permitió la creación del PES, se tiene la siguiente tabla.

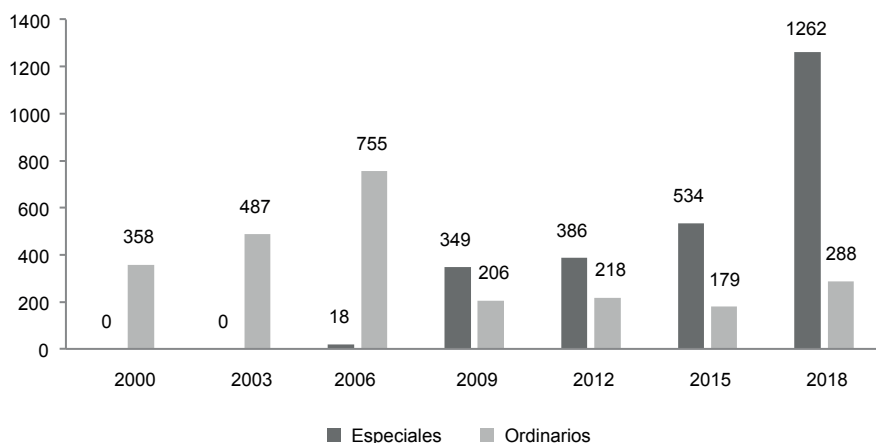
Tabla 4. Procedimientos sancionadores iniciados durante procesos electorales federales

Elección	Especial	Ordinario	Total
2009	349	206	555
2012	386	218	604
2015	534	179	713
2018	1262	288	695
Total	2531	891	2,567

Fuente: Elaboración propia con información del IFE/INE y la SRE.

Derivado de la tabla anterior, y como se advierte en la gráfica 1, la probabilidad de que los quejosos presenten un PES es de 65.29%, mayor a la de que interpongan un POS (34.70%). Es claro que durante los procesos electorales el PES es la vía más usada, sin embargo, el POS sigue teniendo un uso destacado.

Gráfica 1. Resolución de procedimientos sancionadores durante procesos electorales federales, 2000-2018



Fuente: Elaboración propia con información del INE (INE 2015; INE 2016a; INE 2016b).

De 2007 a 2018 se presentaron mil setecientos trece procedimientos ordinarios sancionadores; la mayoría se resolvió el mismo año de su presentación (recuérdese que los plazos de resolución son mayores que en el PES, como se advierte de la tabla 4).

Tabla 4. Procedimientos ordinarios sancionadores resueltos de 2007 a 2018

Año de presentación	Quejas presentadas	POS resueltos	Quejas pendientes por resolver
2007	46	45	1
2008	277	258	19
2009	206	204	2
2010	56	49	7
2011	74	53	21
2012	218	216	2
2013	114	113	1
2014	107	103	4
2015	179	136	43
2016	68	67	1
2017	78	52	26
2018	290	108	157

Fuente: Elaboración propia, con información del INE (IFE 2010; INE 2016a; INE 2019).

En la tabla 5 se señala el sentido de las resoluciones de los POS presentados y juzgados desde 2007 hasta 2018; un alto porcentaje fue declarado fundado, indicativo de que sí ha habido irregularidades sancionables.

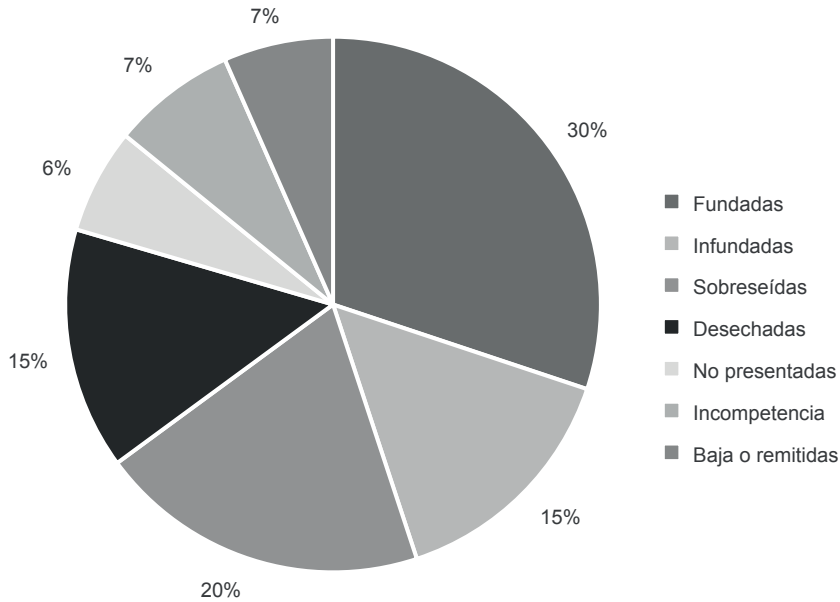
Tabla 5. Sentido de la resolución de los POS, 2007-2018

Año	Fundadas	Infundadas	Sobreseídas	Desechadas	No presentadas	Incompetencia	Baja o remitidas	Total
2007	30	5	9	1	0	0	0	45
2008	21	17	183	29	8	0	0	258
2009	25	36	34	72	37	0	0	204
2010	12	9	5	7	1	15	0	49
2011	29	2	7	8	2	5	0	53
2012	42	54	11	46	27	28	8	216
2013	58	5	10	22	1	17	-	113
2014	25	21	15	7	3	34	2	107
2015	54	27	11	14	7	4	62	179
2016	37	12	1	4	2	3	8	67
2017	33	7	1	2	0	2	7	52
2018	71	20	3	0	4	1	9	108
Total	437	215	290	212	92	109	96	1,451

Fuente: Elaboración propia con información del INE (IFE 2010; INE 2015; INE 2016a; INE 2016b; INE 2018).

Como se advierte en la gráfica 2, 30% de los POS resueltos se declararon fundados, es decir, se estimó que sí hubo alguna irregularidad sancionable.

Gráfica 2. Sentido de las resoluciones de los POS, 2009-2016



Fuente: Elaboración propia, información obtenida del INE (*ídem.*).

De 2009 a 2018 se presentaron 2.950 PES; los años electorales fueron sin duda aquéllos en los que se registraron más casos. En la tabla 6 se advierte que no siempre todos los PES que se presentan en un año se resuelven en el mismo, lo que puede implicar que el procedimiento especial no en todos los casos es expedito, como originalmente se concibió.

Tabla 6. Procedimientos especiales sancionadores resueltos de 2009 a 2018

Año de presentación	Quejas presentadas	PES resueltos	Quejas pendientes por resolver
2009**	349	346	3
2010**	127	105	22
2011**	161	160	1
2012**	386	372	14
2013**	68	68	-
2014**	47	42	5
2015***	534	532	2
2016***	244	244	0
2017***	168	168	0
2018***	866	866	0

Fuente: Elaboración propia con información del INE y de la Sala Especializada del TEPJF (IFE 2010; IFE 2011; INE 2015; INE 2016a; INE 2016b; TEPJF 2017; TEPJF 2018).

**Procedimientos que le correspondía resolver al Consejo General antes de la reforma de 2014.

*** Procedimientos especiales remitidos y resueltos por la Sala Regional Especializada, al 31 de octubre de 2018.

Dado que a partir de la reforma electoral de 2014 los procedimientos especiales sancionadores los resuelve la Sala Regional Especializada del TEPJF, para saber el sentido de las resoluciones es necesario dividir aquellos que fueron todavía resueltos por el Consejo General y los que fueron resueltos en sede jurisdiccional en el periodo que va de 2014 a 2016.

Tabla 7. Sentido de las resoluciones del Consejo General del INE en los PES presentados de 2011 a 2014

Año	Fundados	Infundados	Desechados	Otros	Total
2011	64	78	13	5	160
2012	79	196	63	34	372
2013	20	31	11	6	68
2014*	14	21	8	3	46

Fuente: Elaboración propia, con información del INE y TEPJF (INE 2014; INE 2015; INE 2016a; TEPJF 2015).

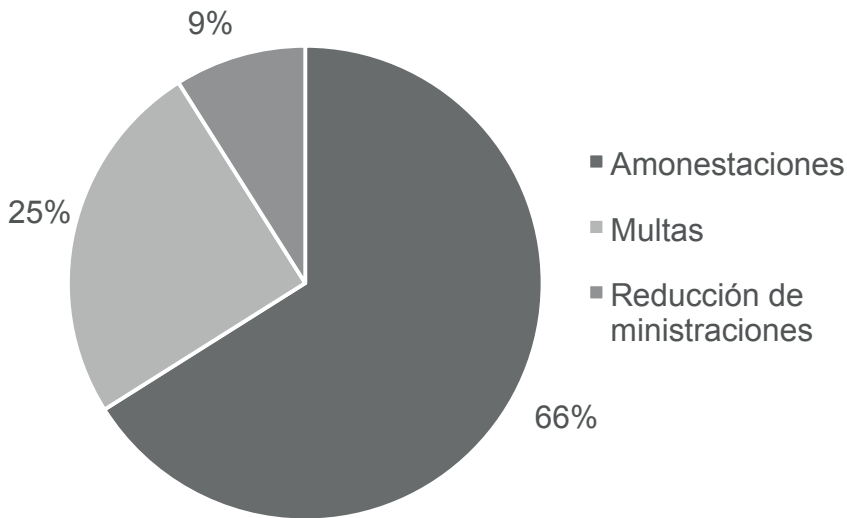
* Después de la reforma electoral, a partir de octubre de 2014.

** Fueron interpuestos ante el INE 95 procedimientos, de los cuales 42 fueron remitidos a la Sala Regional Especializada.

Fuente: Elaboración propia, con información del INE.

A partir del inicio de funciones de la Sala Regional Especializada (SER), 10 de octubre de 2014 y al 31 de octubre de 2018, recibió 2,998 denuncias competencia de dicha Sala; de ellas, 1,081 se declararon fundadas, y en consecuencia se sancionó a los sujetos denunciados. Las sanciones económicas impuestas fueron multas y reducción de las ministraciones de financiamiento público que reciben los partidos políticos, las cuales ascendieron a \$297,237,704.11

Gráfica 3. Resolución PES 2014-2018



Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del Informe de Labores 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017 de la Sala Regional Especializada del TEPJF.

Cabe señalar que la obtención de las estadísticas sobre los procedimientos sancionadores, tanto el especial como el ordinario, es compleja, pues a pesar de que tanto el INE como la SRE emiten sus propios documentos con estadística sobre las quejas que se presentan y los asuntos que se resuelven, no existe un sistema de seguimiento a las estadísticas, e incluso en ocasiones difieren entre las del INE y las de la SRE.

Principales líneas jurisprudenciales del TEPJF sobre los procedimientos sancionadores

El procedimiento especial sancionador nació en sede jurisdiccional en 2006; más adelante, el Congreso de la Unión modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para incluirlo legalmente. El papel del Tribunal Electoral en la confección del PES ha sido fundamental hasta la fecha, pues mediante diversos criterios jurisprudenciales ha ido definiendo la manera en que se debe desahogar

y cuáles son sus alcances. A continuación, se presenta un intento por sistematizar algunos de los criterios emitidos por el Tribunal Electoral a efecto de desahogar y resolver los procedimientos sancionadores:

- i. *Investigación.* Previo a emplazar a las partes, la autoridad electoral debe efectuar las diligencias de investigación para poder contar con los elementos necesarios para determinar si la conducta que se denuncia constituye una falta a la normatividad electoral o no (Jurisprudencia 20/2008 “Procedimiento Sancionador Ordinario. Requisitos para su inicio y emplazamiento tratándose de propaganda política o electoral que implique la promoción de un servidor público”). Inclusive en caso de que la denuncia se presente sin haber aportado los indicios necesarios para determinar su admisión o desechamiento, la autoridad puede tomar las medidas pertinentes a efecto de llevar a cabo una investigación preliminar y contar con elementos suficientes para pronunciarse al respecto, en cuyo caso el plazo para admitir la queja se computa a partir de que cuente con los elementos necesarios para admitir el procedimiento (Tesis XVI/2015 “Procedimiento Ordinario Sancionador. Plazo excepcional para admitir la queja ante la falta de indicios necesarios para proveer al respecto”).
- ii. *Emplazamiento.* La autoridad electoral debe emplazar a todo aquel sujeto que haya participado presuntamente en los hechos denunciados y no sólo aquéllos que se señalan de manera expresa en la denuncia (Jurisprudencia 17/2011 “Procedimiento Especial Sancionador. Si durante su trámite, el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral advierte la participación de otros sujetos, debe emplazar a todos”). En el caso en que se denuncie a servidores públicos, éstos también deben de ser emplazados, ello independientemente de si están facultados para comparecer personalmente o no (Jurisprudencia 36/2013 “Procedimiento Especial Sancionador. El secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral debe emplazar a todo servidor público denunciado”). Una vez emplazadas las partes involucradas, se debe computar el plazo para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos (Jurisprudencia 27/2009 “Audiencia de pruebas y alegatos en el Procedimiento Especial Sancionador. El plazo para celebrarla se debe computar a partir del emplazamiento”).

- iii. *Audiencia y alegatos.* Los alegatos que formulen las partes al momento de la audiencia respectiva deben ser considerados por la autoridad que resuelve (Jurisprudencia 29/2012 “Alegatos. La autoridad administrativa electoral debe tomarlos en consideración al resolver el Procedimiento Especial Sancionador”).
- iv. *Imposición de sanciones.* En el caso de la imposición de sanciones, la autoridad que resuelve debe valorar las condiciones y circunstancias en que se dieron las infracciones y, en su caso, la capacidad económica del sujeto infractor, a efecto de determinar una sanción adecuada (Jurisprudencia 29/2009 “Procedimiento Especial Sancionador. La autoridad electoral está facultada para recabar pruebas que acrediten la capacidad económica del sancionado”).
- v. *Caducidad.* El plazo de la potestad sancionadora en el procedimiento especial sancionador es de un año a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio de manera oficiosa (Jurisprudencia 8/2013 “Caducidad. Opera en el Procedimiento Especial Sancionador”). La caducidad se debe analizar de oficio (Tesis XXIV/2013 “Caducidad en el Procedimiento Especial Sancionador. Debe analizarse de oficio”). El plazo de caducidad puede suspenderse a partir del momento en que se presente algún medio de impugnación en contra de la resolución correspondiente y hasta que se notifique la sentencia que resuelve el recurso interpuesto (Jurisprudencia 14/2013 “Caducidad. Suspensión del plazo en el Procedimiento Especial Sancionador”); también se puede ampliar si la autoridad acredita alguna causa justificada, razonable y objetiva que amerite una dilación mayor para la resolución del procedimiento sancionador (Jurisprudencia 11/2013 “Caducidad. Excepción al plazo en el Procedimiento Especial Sancionador”).
- vi. *Competencias.* Los procedimientos sancionadores pueden ser competencia tanto de las autoridades electorales locales como de las nacionales; para ello el TEPJF ha señalado que se debe atender tanto la vinculación de la irregularidad denunciada con un proceso electoral, como el ámbito territorial en el que ésta ocurrió (Jurisprudencia 25/2015 “Competencia. Sistema de distribución para conocer, sustanciar y resolver procedimientos sancionadores”). De manera que se debe atender a lo siguiente:

- Si la irregularidad se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local.
- Si impacta sólo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales.
- Si está acotada al territorio de una entidad federativa.
- Si no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del TEPJF.

En cuanto a la propaganda electoral que se difunde en radio y televisión, la vía para analizar cualquier queja o denuncia es mediante el procedimiento especial sancionador (Jurisprudencia 10/2008 “Procedimiento Especial Sancionador. Es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión”). Para ello, las autoridades locales son competentes únicamente cuando se denuncie el contenido de las mismas, mientras que el INE y la Sala Regional Especializada tienen competencia para conocer del resto de las posibles infracciones que se denuncien por difusión de propaganda en radio y televisión, sin importar si se trata de procesos electorales locales o federales (Jurisprudencia 25/2010 “Propaganda electoral en radio y televisión. Competencia de las autoridades electorales para conocer de los procedimientos sancionadores respectivos”).

vii. Legitimación. Cualquier sujeto se encuentra legitimado para iniciar un procedimiento especial sancionador, salvo en los casos de propaganda que denigre o calumnie, en los cuales sólo la parte agraviada podrá hacerlo (Jurisprudencia 36/2010 “Procedimiento Administrativo Especial Sancionador. Sujetos legitimados para presentar la queja o denuncia”), aunque los partidos políticos sí pueden denunciar propaganda denigratoria de las instituciones (Jurisprudencia 22/2011 “Procedimiento Especial Sancionador. Los partidos políticos tienen legitimación para denunciar propaganda que denigre a las instituciones”).

Casos relevantes

Desde 2007, la Constitución Política establece cuatro normas importantes para la propaganda política-electoral:

1. La propaganda de los partidos políticos y sus candidatos en radio y televisión debe hacerse conforme al tiempo que el INE les asigne y durante determinados periodos.
2. La propaganda electoral se debe efectuar solamente durante el periodo de *campañas electorales*, de manera que todos los partidos y todos los candidatos “arranquen” al mismo tiempo.
3. Se prohíbe a los servidores públicos influir en los resultados electorales mediante propaganda que difunda su imagen y logros; en consecuencia, la propaganda gubernamental debe tener sólo contenidos y fines institucionales.
4. La obligación de suspender la propaganda gubernamental el tiempo que duran las campañas y hasta el día de la jornada electoral.

A los servidores públicos les está permitido incluir la imagen y hacer referencia a logros o cumplimiento de metas cuando la propaganda forme parte del informe de labores, siempre que la difusión no se realice en el periodo de campañas electorales, se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

Estas cuatro medidas promueven un nuevo modelo de comunicación en materia electoral que busca proteger las condiciones de equidad en la competencia; así, serán los partidos, sus candidatos, sus propuestas y sus ideas quienes protagonicen los comicios y definan los resultados. Dicho lo cual, destacan algunos casos relacionados con el modelo de comunicación política implementado a partir de la reforma de 2007, y que definen sus alcances mediante los procedimientos sancionadores.

Informe de labores

Un tema controvertido ligado al PES es la difusión de los informes de labores tanto de servidores públicos como de legisladores. Un caso destacado ha sido el de los legisladores del PVEM, que ilustra de manera clara cómo ha evolucionado el criterio a efecto de establecer reglas claras sobre la difusión de informes de labores.

En 2009 se aplicaron por primera vez las nuevas reglas para la renovación de la Cámara de Diputados. Las campañas electorales se llevaron a cabo de abril a junio y la jornada electoral se celebró el domingo 5 de julio. Durante los días 18, 19 y 20 de marzo de 2009 —durante el periodo llamado de “intercampañas”, cuando estaba prohibido emitir propaganda electoral—, el grupo parlamentario del PVEM realizó una intensa campaña en radio y televisión publicitando “informes de labores” de sus legisladores. El contenido de la publicidad coincidía con la propaganda del PVEM. Se empleaba el logotipo del partido y el tamaño era, por mucho, más grande que el del emblema de la legislatura de la que formaban parte los legisladores.

El entonces IFE detectó los promocionales e inició un procedimiento especial sancionador en contra del PVEM y los seis diputados federales pertenecientes al grupo parlamentario de dicho partido en la Cámara de Diputados. En marzo, el Instituto concluyó que los *informes* eran propaganda electoral que beneficiaba al partido, por lo que impuso al PVEM una sanción de \$9,489,641.99 por considerar que tuvo responsabilidad indirecta y que no hizo nada para impedir la difusión (CG104/2009). Legisladores y dirigentes del partido acudieron al TEPJF para combatir la resolución. En mayo de 2009, el Tribunal revocó la resolución del Consejo General al considerar que no se trataba de propaganda electoral (SUP-RAP-75/2009). Del 20 al 28 de junio de 2009 —pocos días antes de la elección— de nueva cuenta el grupo parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados publicó dieciséis desplegados en los periódicos *Reforma* y *Excélsior*. En ellos aludía a sus propuestas “Pena de muerte”, “Vale por medicinas IMSS”, “Bono educativo inglés y computación” acompañados, entre otros elementos, del logotipo del PVEM.

El PAN se quejó por difusión de propaganda gubernamental y electoral en periodo prohibido y la violación al principio de imparcialidad

en el uso de los recursos públicos. El IFE coincidió con lo planteado en la queja; además, estimó que dicha propaganda en realidad tenía como finalidad posicionar al PVEM en las elecciones del 5 de julio, dada la coincidencia entre dicha propaganda y la utilizada en la campaña del PVEM y el tiempo de su publicación. Asimismo, el IFE estimó que se violó la imparcialidad y equidad en la contienda, porque dichos desplegados fueron pagados con recursos públicos. En consecuencia, el Consejo General determinó que el PVEM era responsable y debía ser sancionado por las irregularidades de su grupo parlamentario, por lo que fijó una sanción de \$2,500,000.00. El PVEM acudió al TEPJF, que el 2 de septiembre revocó la decisión del IFE a fin de que se volviera a individualizar (disminuyera) la sanción (SUP-RAP-225/2009). Esta última quedó en \$1,000,000.00.

Ambas autoridades dejan ver en sus decisiones que “la propaganda del grupo parlamentario y la propaganda utilizada por el partido político en la campaña electoral son similares en sus frases y contenido, incluso se hace uso de la leyenda “POR UN MÉXICO VERDE”, lo que denota la intención de influir en las preferencias electorales”.

Años más tarde, en el proceso electoral federal 2014-2015, ya con el nuevo esquema para resolver los procedimientos especiales sancionadores, los legisladores del PVEM en el Congreso de la Unión llevaron a cabo sus informes de labores, de septiembre a diciembre de 2014, tiempo en el que se difundieron diversos promocionales bajo el eslogan “El Verde sí cumple”. La difusión se hizo —sobre todo, aunque no exclusivamente— en televisión y pantallas de cine. En la primera, a diferencia de lo que pasó en marzo de 2009, los “informes de labores” se presentaron uno a uno, de manera escalonada, durante setenta y dos días, como se muestra en la tabla 8.

**Tabla 8. Difusión de promocionales
de legisladores del PVEM,
septiembre-diciembre 2014**

Legislador	Fechas de difusión de promocionales			
	SEPT	OCT	NOV	DIC
Carlos Alberto Puente Salas Senador	18 al 29			
Enrique Aubry de Castro Palomino Diputado		3 al 14		
Ana Lilia Garza Cadena Diputada		17 al 29		
María Elena Barrera Tapia Senadora		30 1 a 11		
Pablo Escudero Morales Senador			13 al 25	
Rubén Acosta Montoya Diputado de R.P.			27 al 30	1 al 9

Fuente: SUP-REP-120/2015.

Al resolver el primer procedimiento especial sancionador, la Sala Especializada del TEPJF consideró que los legisladores incumplieron el principio de equidad al pretender posicionar al PVEM de frente al proceso electoral en curso y atribuyeron una responsabilidad indirecta al partido, por lo que se le amonestó públicamente (SRE-PSC-5/2014). Más adelante, la Sala Superior, al resolver el SUP-REP-3/2015, consideró que la responsabilidad del PVEM era directa, por lo que ordenó a la Sala Especializada volver a individualizar la sanción. Lo relevante del precedente es que se establecieron los criterios a observarse para difundir informes de labores, a saber:

1. Ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, es decir, que refiera las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública durante el periodo que se reporta, de acuerdo con las atribuciones conferidas norma-

tivamente, mediante medios que deben ser ciertos, verificables y abiertos a la ciudadanía (Tesis LXXVI/2015 “Informes de gestión legislativa. Su contenido debe estar relacionado con la materialización del actuar público”).

2. Se debe realizar una sola vez en el año calendario y después de concluido el periodo referente a aquél en que se ha de rendir el informe de labores.
3. El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa, por lo que de ningún modo su rendición puede ser en cualquier tiempo, ni postergarse a un lapso indeterminado o remoto a la conclusión del año calendario que se informa.
4. Tenga una cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; esto es, respecto al lugar en que irradia su función y actividades desplegadas con base en las atribuciones que tiene conferidas, de manera que las acciones atinentes a la gestión pública que se despliegan en ejercicio del desempeño gubernamental del funcionario verdaderamente impacten en el ámbito territorial que abarca la difusión de la propaganda tocante a la rendición de cuentas.
5. La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previsto en la ley. La esencia del informe de gestión es un acto de comunicación con la ciudadanía; los mensajes que se difundan deben tener el propósito de comunicar a la sociedad la auténtica, genuina y veraz actividad de la función pública de la que se rinde cuentas, esto es, las acciones, actividades realmente desplegadas en el propio año y con los datos o elementos vinculados al cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, como consecuencia de las atribuciones conferidas en los ordenamientos aplicables.
6. La periodicidad de la difusión del informe no puede traducirse en el pretexto para enaltecer la figura o imagen del servidor público, dado que lo relevante en el ámbito de este acto gubernamental es informar de aquellos aspectos y actividades que guarden vinculación directa e inmediata con la gestión pública del periodo correspondiente.

7. La figura y la voz del funcionario público deben ocupar un plano secundario, de frente a la relevancia que corresponde a la información propia de la rendición de cuentas que debe comunicarse en forma genuina, auténtica y veraz a la sociedad.
8. De ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales; tampoco han de constituir una vía para destacar la persona del servidor público; ni eludir la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos.
9. En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda e, inclusive, el día de la jornada electoral.

Por último, el 25 de marzo de 2015 (SUP-REP-120/2015), al resolver las inconformidades contra la sanción de suspensión de la publicidad en televisión abierta por siete días, la Sala Superior resolvió el SUP-REP-120/2015, determinando que la sanción aplicable sería de \$76,160,361.80. El monto equivale al costo que pagó el grupo parlamentario del PVEM por la campaña publicitaria declarada ilegal.

Participación en actos proselitistas

Las reglas descritas sobre propaganda electoral, propaganda gubernamental, imparcialidad en el uso de recursos públicos y difusión de la imagen de los servidores públicos con fines electorales han generado diversos casos en los que se denuncia la participación de los servidores públicos en actos proselitistas, lo que ha obligado al Tribunal Electoral a determinar los criterios bajo los que los servidores públicos pueden participar en ese tipo de eventos.

Para las elecciones federales de 2009, el Consejo General del entonces IFE, ante la falta de regulación de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, emitió un acuerdo en el que se establecieron criterios para regular la actuación de los servidores públicos durante el proceso electoral.⁴ Uno de ellos señalaba: “el presidente de la

4 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo

República, los gobernadores de los estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, los presidentes municipales y los jefes delegacionales del Distrito Federal deberán abstenerse en días hábiles de asistir a mítines o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de los mismos”. Varios partidos impugnaron el acuerdo, con la intención de que la prohibición a los servidores públicos de asistir a actos proselitistas se extendiera a días inhábiles; de lo contrario, se podría afectar la equidad de la contienda (SUP-RAP-14/2009 y acumulados).

En ese contexto, se dieron casos como el de Fausto Vallejo Figueroa, quien en 2009 era presidente municipal de Morelia, Michoacán, y acudió al cierre de campaña de dos candidatos a diputados federales postulados por el PRI, participando activamente durante el acto de cierre de campaña. El PAN denunció la presencia de Vallejo Figueroa, un servidor público, durante un acto proselitista. Al resolver el PES, el Consejo General declaró infundada la denuncia, para después, en acatamiento a una sentencia de la Sala Superior, emitir una nueva determinación en la que la declaraba fundada.

En la sentencia que revocó el acuerdo original del IFE —SUP-RAP-75/2010— la Sala Superior determinó que, atendiendo a los derechos de asociación, reunión y libertad de expresión de los individuos, así como a que muchos servidores públicos que acceden a un cargo de elección popular tienen una filiación partidista, es posible que en días y horas no hábiles asistan a actos de carácter proselitista, siempre y cuando no usen recursos públicos (Jurisprudencia 14/2012 “Actos de proselitismo político. La sola asistencia de servidores públicos en días inhábiles a tales actos no está restringida en la ley”).

A pesar de que la Sala Superior definió por la vía jurisprudencial el criterio sobre la participación de servidores públicos en actos proselitistas, surgieron nuevas denuncias sobre los alcances en el uso de recursos públicos; por ejemplo, ¿emplear el coche que proporciona la dependencia de gobierno se debe considerar como uso de recursos públicos?, ¿es válido asistir a un acto proselitista durante días y horas hábiles, previa solicitud de una licencia sin goce de sueldo?

347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En 2012, el PAN denunció al gobernador de Veracruz y a otros servidores públicos estatales, por haber asistido a un acto proselitista del entonces candidato a la presidencia, Enrique Peña Nieto, en día y hora hábiles. En un primer momento, el Consejo General resolvió el PES declarando infundada la queja, en virtud de que no se habían usado recursos públicos, ya que los funcionarios que asistieron habían solicitado licencia sin goce de sueldo. Sin embargo, al resolver el SUP-RAP-52/2014, la Sala Superior consideró que los servidores públicos denunciados asistieron a un acto proselitista en día y hora hábiles, lo que constituye una conducta injustificada contraria al principio de imparcialidad, equiparable a un uso indebido de recursos públicos, sin que pudiera justificar su presencia la solicitud de licencia sin goce de sueldo, ya que la determinación de qué días son hábiles y no hábiles está prevista en la legislación y la reglamentación correspondiente, por lo que no depende de la voluntad de los propios funcionarios.

En ese sentido, la Sala Superior ha determinado que los servidores públicos se encuentran obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, y sólo podrán apartarse de ellas para asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como no hábiles y en los que les corresponda como días de descanso (Tesis L/2015 “Actos proselitistas. Los servidores públicos deben abstenerse de acudir a ellos en días hábiles”).

Libertad de expresión

La reforma electoral de 2007 prohibió contratar y adquirir publicidad electoral en radio y televisión. Se confirió al entonces IFE la facultad exclusiva de administrar los tiempos que corresponden a los partidos políticos en dichos medios, además de prohibir la denigración y calumnia dentro de la propaganda electoral, así como la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas.

Este nuevo modelo de comunicación política ha generado un importante número de PES. Tanto el IFE, y su sucesor, como el Tribunal Electoral, han ido definiendo los alcances de la propaganda electoral a efecto de atender las reglas del nuevo modelo de comunicación políti-

ca y, al mismo tiempo, privilegiar la libertad de expresión en las campañas electorales.

En 2009, el PRI denunció al PAN por usar programas sociales en su propaganda política, pues el entonces partido en el gobierno incluyó en sus *spots* frases como “Acción es: no doblegarse ante el crimen organizado; acción es: apoyar la economía de millones de mexicanos con el seguro popular; acción es: apoyar a mamás trabajadoras con guarderías y estancias infantiles; acción es: firmeza para combatir la inseguridad”. También se aludía a programas de gobierno implementados por la administración federal. En la denuncia, se alegaba que el PAN no podía hacer referencia a los programas de gobierno en su publicidad electoral, pues implicaba un uso indebido de los programas sociales, además de constituir actos anticipados de campaña. Al resolver el procedimiento sancionador, el Consejo General determinó que no había transgresión alguna a la normatividad. Por su parte, la Sala Superior sostuvo que los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de programas sociales como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos, siempre y cuando los programas a los que se aluda resulten del ejercicio de las políticas públicas; de esta manera puede darse un contraste con los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político (Jurisprudencia 2/2009 “Propaganda política electoral. La inclusión de programas de gobierno en los mensajes de los partidos políticos no transgrede la normativa electoral”).

Fortalezas y debilidades de los procedimientos sancionadores

Los procedimientos sancionadores son en esencia pequeños juicios, el especial de carácter sumario y el ordinario más de tipo ejecutivo, pues su objetivo es determinar si un hecho o acción específica es contraria a la legislación electoral y, por tanto, amerita una sanción. Entendiendo eso, la complejidad de los procedimientos sancionadores es que, por una parte, los tramita una autoridad de naturaleza administrativa y los resuelve una de naturaleza jurisdiccional; cada una tiene, desde luego,

diferentes enfoques y perspectivas en la manera en que se debe interpretar y aplicar la ley.

Es probable que la tramitación y, sobre todo, la resolución de los procedimientos sancionadores (en particular los especiales) no han resultado como se concibieron en el SUP-RAP-17/2006, pues los procedimientos sancionadores todavía presentan ciertos retos para poder llegar a ser la herramienta efectiva mediante la cual se evite que las irregularidades trasciendan y se previene que se generen nuevas violaciones a la legislación electoral. Sobre ello, cinco consideraciones:

1. El uso abusivo de los procedimientos sancionadores. Los partidos han extendido la contienda electoral al terreno de los procedimientos sancionadores, en ocasiones abusando del recurso al denunciar todo tipo de conductas, incluso algunas que ni siquiera se encuentran previstas en la legislación, como la aparición de menores de edad en la propaganda o la ausencia de uso de lenguaje incluyente en los promocionales de las autoridades electorales, entre otros. La propia Sala Superior determinó que todas las irregularidades ocurridas durante el desarrollo de los procesos electorales deben desahogarse mediante el PES (SUP-RAP-217/2015). Todo ello ha servido para que partidos políticos y candidatos aprovechen el espacio para hacer publicidad electoral o para generar notas en los medios de comunicación (sin importar el fondo y los elementos de las quejas). La admisibilidad del procedimiento debe ser estricta a efecto de conocer únicamente de reales y auténticas violaciones a la legislación electoral.
2. El cálculo de las medidas cautelares. A pesar de que el PES contempla medidas cautelares para evitar que la posible irregularidad trascienda y cause un daño irreparable dentro del proceso electoral, parece que esto no se ha logrado, pues en la práctica los partidos calculan el tiempo que se pueden tardar sus contrarios en solicitar las medidas cautelares y que la propia autoridad electoral las adopte de manera que ordene el retiro o suspensión de la difusión de la propaganda que resulte ilegal, durante el cual lograrán el objetivo de impactar mediante una conducta ilícita en el electorado, es decir: calculan el efecto que tendrá la publicidad contraria a la ley en el electorado, el tiempo que tardará la autoridad

en ordenar su retiro o suspensión y la posible sanción que les impongan; en función de todo eso ejecutan su estrategia de comunicación. Otro efecto que parece ser una debilidad de las medidas cautelares es que, al ser revisables, muchas veces se generan criterios contradictorios sobre si adoptarlas o no, sobre el fallo que se emita y sobre la resolución final, especialmente considerando que son tres autoridades distintas las que resuelven en cada caso, pues las medidas cautelares las determina la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, la impugnación que se presente en contra de la determinación que adopten las resuelve la Sala Superior del TEPJF y el procedimiento especial sancionador lo resuelve la Sala Especializada del TEPJF.

3. La resolución de los procedimientos no ha sido expedita. Tanto en el SUP-RAP-17/2006, como en el Cofipe (abrogado por la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) se estableció un procedimiento cuya tramitación debía verificarse en alrededor de cinco días (contando todas sus etapas, desde el emplazamiento a las partes hasta la resolución de la queja). La tramitación de casos y el TEPJF fueron advirtiendo sobre la necesidad de realizar diligencias y actuaciones adicionales —no preestablecidas en la legislación—, de manera que los plazos reales se ampliaron —a veces considerablemente—. A ese tiempo debe sumarse el generado por las frecuentes e ilimitadas devoluciones por parte del TEPJF (la legislación no establecía un límite) quien revisa en segunda instancia, las impugnaciones en contra de los fallos de este tipo de procedimientos. Todo esto ha generado que el instrumento pierda su esencia de brevedad.
4. Formalismos ajenos a la función administrativa electoral. Los procedimientos sancionadores son de carácter administrativo, es decir, su sustanciación y resolución se realiza por una autoridad no jurisdiccional. La evolución de este mecanismo de sanción ha generado que su resolución se haga por un órgano jurisdiccional especializado; sin embargo, los criterios del Tribunal, en un afán por garantizar los derechos procedimentales de las partes, han provocado que los procedimientos se rijan por reglas estrictas y diversos formalismos ajenos a la esencia que se buscaba con los procedimientos sancionadores, lo cual ha tenido como efecto secunda-

rio que los tiempos legalmente previstos para tramitar, desahogar y resolver los procedimientos especiales sancionadores no siempre se cumplan.

5. La creación jurisprudencial de supuestos de sanción no previstos en la legislación electoral, como son las limitantes a la participación de menores de edad en la propaganda electoral (Jurisprudencia 5/2017 “Propaganda política y electoral. requisitos mínimos que deben cumplirse cuando se difundan imágenes de niños, niñas y adolescente”, y Jurisprudencia 20/2019 “Propaganda política y electoral. cuando aparezcan menores sin el consentimiento de quien ejerza la patria potestad o tutela, se debe hacer irreconocible su imagen”) o el supuesto de sobreexposición el cual, en concepto del TEPJE, vulnera el modelo de comunicación política (Jurisprudencia 6/2019 de rubro “Uso indebido de pautas. elementos para identificar la posible sobreexposición de dirigentes, simpatizantes, militantes o voceros de partidos políticos en radio y televisión”). Este tipo de ilícitos atípicos que se han creado jurisprudencialmente han contribuido a volver mucho más complejo el PES de como originalmente se concibió.

Los procedimientos sancionadores deben regresar a su esencia: ser mecanismos breves y efectivos para que cualquier persona pueda denunciar verdaderas irregularidades acaecidas durante los procesos electorales, que constituyan una clara violación a la legislación electoral, de manera que se ponga en riesgo alguno de los principios de la contienda —como certeza, equidad, libertad o secrecía del voto— y que requieran forzosamente la intervención de la autoridad electoral, evitando el abuso en la presentación de quejas y denuncias que únicamente busquen un impacto mediático.

Procedimientos sancionadores en el ámbito local

En el ámbito local también se conocen y resuelven procedimientos sancionadores. Las legislaciones estatales contemplan procedimientos ordinarios y especiales. En todos los casos, los procedimientos ordinarios son sustanciados y resueltos por el Ople, salvo en Nuevo León, donde el tribunal local se encarga de resolverlo. En el caso

de los PES, veinticuatro entidades federativas siguen el modelo nacional, en el que la autoridad administrativa electoral recibe la queja o denuncia, emplaza a las partes, lleva a cabo la investigación, realiza la audiencia y el órgano jurisdiccional local emite la resolución que corresponda. Sólo en ocho entidades la autoridad administrativa es la que lleva a cabo la sustanciación y resolución del procedimiento especial, como se advierte en la tabla 10. Destaca el caso de Campeche, cuya ley electoral señala de manera extraña a la Sala Regional Especializada del TEPJF como el órgano competente para resolver los procedimientos especiales sancionadores; sin embargo, esta Sala interpretó que, atendiendo a la distribución de competencias en la materia, es el tribunal electoral local el que debe resolverlos (SRE-JE-1/2015, SRE-JE-2/2015 y SRE-AG-9/2015).

Tabla 9. Resolución de los procedimientos especiales sancionadores en el ámbito local

Núm.	Entidad	Sustanciación e investigación	Resolución y sanción
1	Aguascalientes	Ople	Tribunal local
2	Baja California	Ople	Tribunal local
3	Baja California Sur	Ople	Tribunal local
4	Campeche	Ople	Tribunal local
5	Chihuahua	Ople	Tribunal local
6	Ciudad de México	Ople	Tribunal local
7	Chiapas	Ople	Ople
8	Coahuila	Ople	Ople
9	Colima	Ople	Tribunal local
10	Durango	Ople	Ople
11	Estado de México	Ople	Tribunal local
12	Guanajuato	Ople	Tribunal local
13	Guerrero	Ople	Tribunal local
14	Hidalgo	Ople	Tribunal local
15	Jalisco	Ople	Tribunal local
16	Michoacán	Ople	Tribunal local
17	Morelos	Ople	Tribunal local

Continuación

Núm.	Entidad	Sustanciación e investigación	Resolución y sanción
18	Nayarit	Ople	Tribunal local
19	Nuevo León	Ople	Tribunal local
20	Oaxaca	Ople	Ople
21	Puebla	Ople	Tribunal local
22	Querétaro	Ople	Ople
23	Quintana Roo	Ople	Tribunal local
24	San Luis Potosí	Ople	Tribunal local
25	Sinaloa	Ople	Tribunal local
26	Sonora	Ople	Ople
27	Tabasco	Ople	Ople
28	Tamaulipas	Ople	Ople
29	Tlaxcala	Ople	Tribunal local
30	Veracruz	Ople	Tribunal local
31	Yucatán	Ople	Tribunal local
32	Zacatecas	Ople	Tribunal local

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de las legislaciones de las diferentes entidades federativas.⁵

Nota. Aquellas filas más oscuras son los Estados en donde los Institutos Estatales Electorales se encargan de sustanciar y resolver los PES. En Campeche el Ople se encarga de sustanciar, pero el PES se turna a la Sala Especializada del TEPJF.

⁵ A continuación, los fundamentos legales (todos los números enlistados son artículos del ordenamiento correspondiente). Aguascalientes: 258 y 266 (POS), 268 y 274 (PES), del Código Electoral del Estado; Baja California: 365, 368 y 371 (POS), 372 y 380 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Baja California Sur: 279 y 289 (POS), 290 y 293 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Campeche: 603 y 609 (POS), 610 y 611 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado; Chiapas: 355, 363 (POS), 364 y 368 (PES), del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado; Chihuahua: 280, 285 (POS), 286 y 291 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Ciudad de México: 373 y 374 (POS-PES), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales; Coahuila: 243 del Código Electoral del Estado; Colima: 309 (POS), 319 y 324 (PES), Código Electoral del Estado; Durango: 380, 384 (POS), 386 y 388 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado; Estado de México: 464, 469 (POS), 470 y 475 (PES), de la Ley de Instituciones y procedimientos electorales; Guanajuato: 361, 368 (POS), 370 y 379 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; Guerrero: 405, 437 (POS), 443 (PES), de la Ley de instituciones y procedimientos electorales del Estado; Hidalgo: 335 (POS), 341 (PES), del Código Electoral del Estado; Jalisco: 470 (POS), 471 y 474 (PES), del Código Electoral y de Participación Ciudadana; Michoacán: 251 (POS), 261 y 263 (PES), del Código Electoral del Estado; Morelos: 381 y 137, del Código

Conclusión

Los procedimientos sancionadores tienen por objetivo detener las conductas contrarias a la legislación electoral y sancionar a los sujetos responsables. Estos procedimientos pueden ser ordinarios o especiales; la diferencia consiste en el tipo de conductas que se denuncian mediante cada uno y en el tiempo que toma resolverlos.

El procedimiento especial sancionador funciona por regla general dentro de los procesos electorales para conocer asuntos vinculados con propaganda electoral en radio y televisión, promoción personalizada de servidores públicos, propaganda electoral de partidos políticos o actos anticipados de campaña o precampaña. Por el tipo de conductas se trata de un procedimiento sumamente expedito (cinco días), diseñado con el fin de salvaguardar la equidad de la contienda. En el procedimiento ordinario sancionador se conocen conductas que no trascienden en los procesos electorales, pues su tramitación y resolución puede tomar entre sesenta y ciento veinte días, aproximadamente, lo que le resta efectividad en un proceso electoral cuyas campañas duran entre treinta y noventa días.

Considerando la naturaleza de cada uno de los procedimientos analizados es posible advertir lo siguiente:

de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado; Nayarit: 216 de la Ley Electoral del Estado, 369 (POS), 375 (PES), de Ley de instituciones y procedimientos electorales del Estado; Oaxaca: 297 (POS), 302 (PES), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electoral para el Estado (ver Acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, publicada el 27 de noviembre de 2015); Puebla: 407 y 408, del Código de Instituciones y Procesos Electorales; Querétaro: 255 (POS), 256 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Quintana Roo: 321 (POS), 327 (PES), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo; San Luis Potosí: 432 y 441 (POS), 449 y 450 (PES), de la Ley Electoral; Sinaloa: 294 y 301 (POS), 303 y 308 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electoral del Estado; Sonora: 292 y 297 (POS), 303 (PES), de la Ley de Instituciones y procedimientos Electorales; Tabasco: 355 y 360 (POS), 364 (PES), de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado; Tamaulipas: 326 y 341 (POS), 351 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Tlaxcala: 380 (POS), 381 y 391 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; Veracruz: 339 (POS), 344 (PES), del Código Electoral del Estado; Yucatán: 404 (POS), 415 (PES), de la Ley de Instituciones de Procedimientos Electorales; Zacatecas: 415 (POS), 422 (PES), de la Ley Electoral del Estado.

1. Los procedimientos sancionadores (ordinario y especial) se crean para evitar y sancionar conductas violatorias de la legislación electoral que pueden poner en riesgo los procesos electorales. Estos procedimientos se adaptan a las circunstancias que se presentan durante cualquier contienda comicial (sobre todo el especial), de manera que su implementación sea efectiva y se eviten, continúen o propaguen conductas indeseables.
2. El procedimiento especial sancionador, creado en 2006 por la Sala Superior del TEPJF para detener irregularidades que puedan trascender en el proceso electoral y afectar de manera irreparable el mismo, se ha ido transformando. Al momento de escribir este texto (2019) es un procedimiento de naturaleza mixta en el que la sustanciación y tramitación del mismo corresponde a un órgano de naturaleza administrativa y la resolución a uno de naturaleza jurisdiccional.
3. Una complejidad actual del PES es que en un mismo procedimiento puede haber tres criterios distintos sobre la legalidad o ilegalidad de las conductas denunciadas. El primero es el que emita la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en caso de solicitarse medidas cautelares; el segundo, el que emita la Sala Regional Especializada al resolver el procedimiento; y el tercero, el de la Sala Superior, en caso de que se impugnen las medidas cautelares y/o la resolución emitida por la Sala Especializada.
4. Los PES son mucho más usados que los ordinarios. La propia Sala Superior del TEPJF ha señalado que durante el proceso electoral todas las quejas o denuncias que se presenten deben desahogarse mediante procedimiento especial sancionador.
5. Existe un alto número de POS y PES que son desechados o sobreseídos, lo cual indica que se presentan quejas o denuncias sin sustento alguno que genere indicios mínimos de que existió una irregularidad. También es importante el número de procedimientos que se declara fundado, indicativo de que en esos casos sí existió una irregularidad y que la misma es sancionable.
6. En el ámbito local se sigue el modelo de sustanciación y tramitación de los procedimientos sancionadores que se tiene en el orden federal, aunque en algunas entidades todavía continúan con el mo-

delo anterior en el que los institutos electorales tramitaban y resolvían los PES.

7. Los procedimientos especiales sancionadores han sido utilizados durante los procesos electorales como instrumentos mediáticos a efecto de hacer ver ante los medios de comunicación que los otros actores políticos incurren en posibles irregularidades, dejando de lado los aspectos jurídicos que se deben acreditar para que los procedimientos sean efectivos. Muestra de ello es que la menor cantidad de los procedimientos son declarados fundados, y la gran mayoría o son desechados, sobreseídos o declarados infundados.
8. Hasta ahora parece que los procedimientos sancionadores no han cumplido con la finalidad de disuadir las conductas ilegales de los partidos políticos o de quienes obtienen una candidatura, por el contrario, en cada proceso electoral aumentan los procedimientos que se inician. Esto se puede deber, en parte, a que las sanciones no generan el efecto disuasivo que se busca, pues a los actores políticos les resulta más rentable ser amonestados o recibir una sanción económica a cambio de hacer algo ilegal que les genere votos a favor. Por lo que, si las sanciones se endurecen y derivan en la disminución o suspensión de tiempos en radio y televisión, la pérdida del registro de la candidatura o del registro como partido político o la imposibilidad de participar en futuros procesos electorales, es posible que la efectividad de los procesos sancionadores crezca y el efecto disuasivo de las conductas ilegales se cumpla. ♣

Desempeño y autonomía de los tribunales electorales locales

Felipe de la Mata Pizaña*

Introducción

El objetivo del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre el funcionamiento y las garantías mínimas que se deben observar para una administración de justicia electoral independiente, imparcial y eficaz, a la luz de las experiencias y problemáticas conocidas a partir de la reforma electoral de 10 de febrero de 2014.

El funcionamiento de los tribunales electorales locales en México es esencial para la protección de los derechos político-electorales y las libertades; debe ser un contrapeso esencial de los otros poderes públicos que asegure que las leyes del legislativo y los actos del ejecutivo respeten los derechos humanos y el estado de derecho.

Esta función crucial ha sido destacada por todos los sistemas internacionales de derechos humanos. La Asamblea General de las Naciones Unidas y el Comité de Derechos Humanos han manifestado en varias ocasiones que la administración de justicia cumple un papel central en la promoción y protección de los derechos humanos (Resoluciones 48/137 de 20 de diciembre de 1993, y 50/181 de 22 de diciembre de 1995, tituladas “Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia”).

* Magistrado de la Sala Superior del TEPJE.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) ha precisado que “la garantía de los derechos implica la existencia de medios legales idóneos para la definición y protección de aquéllos, con intervención de un órgano judicial competente, independiente e imparcial, cuya actuación se ajuste escrupulosamente a la ley, en la que se fijará, conforme a los criterios de oportunidad, legitimidad y racionalidad” (CIDH 2002).

En general, la existencia de tribunales independientes autónomos e imparciales constituye un pilar fundamental de un sistema judicial garante de los derechos humanos de conformidad con el derecho internacional.

Por tanto, la Constitución, las leyes y las políticas de un país deben asegurar que los tribunales sean verdaderamente independientes de los demás poderes del Estado.

En este trabajo se analizará, con base en algunas experiencias y precedentes judiciales, la situación actual de los tribunales electorales locales, de frente a las garantías judiciales reconocidas en el derecho internacional de los derechos humanos y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante Constitución.

Lo anterior, a fin de proponer algunas recomendaciones para fortalecer la independencia, autonomía y funcionamiento de los tribunales electorales locales.

Origen y evolución de la jurisdicción contenciosa electoral local

En México el sistema político de auto calificación electoral de los integrantes del Poder Legislativo Federal se conservó casi durante la mayor parte del siglo XX, con una participación no vinculante de la SCJN.

En la denominada reforma política promovida por el titular del Poder Ejecutivo Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de diciembre de 1977, el Decreto por el cual el poder revisor de la Constitución reformó y adicionó diversas disposiciones que incluyó al artículo 60, para quedar con el texto siguiente:

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral, que de acuerdo con las constancias de

mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos [...] Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

Casi diez años después, por decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 del mismo mes y año, el Constituyente Permanente reformó el artículo 60 constitucional para derogar el recurso de reclamación ante la SCJN y dejar el artículo 60 con el texto siguiente: “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas”.

La anterior reforma fue complementada con la promulgación del Código Federal Electoral, según decreto de 29 de diciembre de 1986 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

En el libro octavo de ese ordenamiento se instituyó legalmente el Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja (CFE 1987).

Posteriormente, en 1990, se creó el Tribunal Federal Electoral (Trife), como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral. Sin embargo, sus resoluciones no eran definitivas, ya que podían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales, órganos supremos en materia electoral.

Con la citada reforma, se modificó nuevamente el artículo 60 constitucional y se adicionó el 41, para establecer la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, cuyo conocimiento se otorgó al organismo público encargado de preparar y realizar las elecciones, así como a un Tribunal calificado constitucionalmente como órgano electoral jurisdiccional.

La creación del Trife sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral. El nuevo Tribunal fue definido por la propia Constitución como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad.

Sin embargo, en 1993 un nuevo cambio a la Constitución reforzó la jurisdicción electoral al desaparecer la auto calificación de la va-

lidez de las elecciones de diputados y senadores y crear un sistema de medios de impugnación en materia electoral, aunque mantuvo la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral (Decreto 1993).

En general, es en estos años (1990-1993) cuando surge la jurisdicción contenciosa electoral en las entidades federativas, y su evolución se va dando en paralelo con las referidas reformas a nivel federal.¹

Reforma electoral de 1996

La reforma constitucional y legal de 1996 consolidó el sistema contencioso electoral de carácter jurisdiccional, al incorporarse el Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Con tal reforma se eliminó la intervención del Congreso en la calificación de la elección presidencial y se confirió a la Sala Superior la atribución de realizar el cómputo final de la elección, una vez resueltas las impugnaciones correspondientes y formular la declaración de validez de la elección y de presidente electo.

Asimismo, se consolidó un sistema de medios de impugnación para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En el Distrito Federal, esta reforma de 1996 modificó el artículo 122 constitucional con el propósito de que los ciudadanos eligieran mediante voto universal, libre, directo y secreto a sus autoridades más importantes: diputados a la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se dividía el Distrito Federal.

A su vez, sentó los principios de la legislación electoral en el Distrito Federal y determinó la sujeción de las disposiciones que rijan las elecciones a las bases del Estatuto de Gobierno, tomando en cuenta los principios fundamentales establecidos en la fracción IV, incisos b) al i) del artículo 116 constitucional, es decir: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia como los principios rectores de

¹ Por ejemplo, en el caso del estado de Oaxaca, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el 12 de febrero de 1992, estableció la integración del Tribunal Estatal Electoral y desapareció la Comisión Estatal Electoral.

la función electoral; autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales.

A partir de tal reforma, se constituye el Tribunal Electoral del Distrito Federal como máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Después de esta reforma, en las entidades federativas generalmente las magistraturas electorales eran designadas por las legislaturas locales a propuesta de los tribunales superiores de justicia.

Reforma electoral 2007-2008

En esta reforma se destaca el establecimiento de la permanencia de las salas regionales del TEPJF y, como consecuencia, también a nivel local el funcionamiento permanente de los tribunales locales.

Con la permanencia de los tribunales electorales se avanzó en el fortalecimiento de la autonomía y la independencia como garantías judiciales, pues el carácter temporal les impedía ejercer su función de emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normativa aplicable al caso.²

En las entidades federativas por lo general correspondió a las legislaturas locales la designación de la magistratura electoral,³ previa convocatoria pública.

² Como lo ha interpretado el Pleno de la SCJN en la Jurisprudencia J./P. 73/2010, de rubro: TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. LAS NORMAS QUE LES IMPIDEN FUNCIONAR EN FORMA PERMANENTE E ININTERRUMPIDA VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL.

³ Por ejemplo, la Sala Superior en el juicio de revisión constitucional electoral: SUP-JRC-111/2013, analizó el procedimiento de designación de la magistratura electoral del Estado de Michoacán (antes de la reforma electoral 2014), el cual emanaba del Congreso local, bajo el siguiente procedimiento:

- Los magistrados debían satisfacer cuando menos los requisitos exigidos para ser magistrado del Supremo Tribunal del Estado.
- El Congreso, a través de la Comisión respectiva, emitía convocatoria pública dirigida a las instituciones académicas, culturales, civiles, colegios de profesionistas y la sociedad en general, a más tardar 90 días anteriores a la fecha en que concluyera el periodo para el cual fue electa la magistratura en funciones.
- El Poder Legislativo elegiría a las magistradas y magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.
- Las magistradas y magistrados eran designados por un periodo constitucional de dos procesos electorales ordinarios sucesivos.

Similar procedimiento se previó en la legislación del estado de Sonora, el cual fue analizado por la Sala Superior en precedente: SUP-JRC-173/2012.

Reforma electoral 2013-2014

En esta reforma se destaca un nuevo método de integración de los tribunales electorales locales, ya que se les separa de cualquier otro poder.

La exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de reforma señaló que se consolidaría a las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales para impedir la injerencia de otros poderes públicos en las elecciones.

Es por tal motivo que, a partir de esta reforma, el proceso de designación de la magistratura electoral corresponderá al Senado de la República previa convocatoria pública que contendrá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo.

Marco normativo y jurisprudencial de los tribunales electorales locales

La reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014 pretendió fortalecer a los tribunales electorales de las entidades federativas y evitar la injerencia de otros poderes públicos en los comicios.

Con motivo de esta reforma, las magistraturas que integran las autoridades jurisdiccionales electorales en los Estados son electas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determina la Legipe (Artículos 116, fracción IV, inciso c, párrafo 5° de la Constitución).

Por otra parte, se establece en la Legipe que los tribunales se integren en número impar y que sus presidencias sean designadas por votación mayoritaria de sus magistraturas.

También se precisa que la magistratura electoral gozará de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la Constitución a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica.

Al respecto, la línea jurisprudencial de la Sala Superior ha reconocido la naturaleza de órganos constitucionales autónomos a los tribunales electorales locales.

En precedentes de la Sala Superior se prevé que los tribunales como órganos autónomos deben de concebirse a la par de los poderes tradicionales estatales ya que cumplen con una función esencial como lo es la administración de justicia electoral (SUP-JE-7/2018, SUP-JE-72/2018 y SUP-JE-1/2018).

Lo anterior porque están establecidos y configurados directamente en la Constitución; mantienen con otros órganos del Estado relaciones de coordinación, cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, y atienden funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Autonomía e independencia de los juzgadores en el Sistema interamericano

La autonomía de los tribunales puede analizarse, al menos, desde dos facetas distintas: (1) desde la posición personal de los juzgadores como consecuencia del derecho humano de acceso a la justicia; y (2) desde la perspectiva netamente orgánica, es decir, desde la facultad que deben tener para defender sus competencias (De la Mata 2018).

En el sistema interamericano el derecho de acceso a la justicia deriva de los artículos 8 y 25 de la Convención. La Comisión IDH ha reiterado que, en ejercicio de su mandato de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, una de sus prioridades es el funcionamiento de los sistemas de justicia de los Estados miembros de la OEA y las garantías para su independencia tanto a nivel institucional como individual, el cual se circunscribe a evitar que existan barreras para el acceso a la justicia (ComIDH 2013, 28).

La Corte IDH en el caso Reverán Trujillo contra el estado de Venezuela interpretó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con determinadas garantías debido a la independencia necesaria del poder judicial para los justiciables, lo cual la Corte ha entendido como esencial para el ejercicio de la función judicial (CIDH 2009).

La independencia, desde el punto de vista institucional, se refiere a la relación que guarda la entidad de justicia respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales. Cuando no existe independencia en esta faceta se presentan situaciones de subordinación o dependencia a

otros poderes o instituciones ajenos a la entidad de justicia que debería ser independiente (*Ídem*, 29).

La autonomía e independencia de los tribunales implican garantías constitucionales a favor de los ciudadanos, y se refieren a aquella situación institucional que permite a las autoridades judiciales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y con estricto apego a la normativa aplicable al caso, sin tener que someterse a indicaciones, instrucciones o injerencias provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes públicos o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural (SCJN 2010).

Por otro lado, el Comité de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, como órgano encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha sostenido que el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna. Es por tanto un derecho aplicable en todas las circunstancias y en todos los tribunales, ya sean ordinarios o especiales (CDH 2001).

En el ámbito internacional, los principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura establecen el requisito de independencia en el primer Principio.⁴

El principio de un poder judicial independiente deriva de los principios básicos del estado de derecho, específicamente del principio de división de poderes.

La Corte IDH, en la sentencia del caso del Tribunal Constitucional (Perú), dijo que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. La Corte por lo tanto consideró necesario que “se garantice la independencia de cualquier juez en un estado de derecho (...)” (CIDH 2001, párr. 75).

⁴ “La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o legislación del País. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.” Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985 y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Consultable en: www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx.

Autonomía presupuestaria como garantía judicial

El manejo del presupuesto constituye un aspecto esencial para garantizar la independencia institucional de los tribunales judiciales, pues hace que no dependan para su disposición y manejo de otros poderes públicos y que cuenten con recursos suficientes para posibilitar el desempeño adecuado de la función judicial.

Al respecto, la Comisión IDH ha considerado que la autonomía institucional del poder judicial —incluidos su gestión, administración y financiamiento— son “atributos esenciales e indispensables para mantener el equilibrio de poder necesario en una sociedad democrática” (CIDH 2000, párr. 13).

También ha reconocido que los recursos humanos y técnicos adecuados son condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de las y los operadores de justicia y, en consecuencia, para el acceso de las personas a la justicia en los casos que tienen bajo su conocimiento (ComIDH 2013).

En ese sentido, el que los operadores de justicia cuenten con las condiciones adecuadas para realizar efectivamente sus funciones y conozcan ese hecho evita que sean objeto de presiones y, por lo tanto, fortalece su independencia frente a otros poderes o factores externos como la corrupción.

En el caso opuesto, cuando los órganos operadores de la función jurisdiccional conocen de antemano que no podrán realizar sus funciones de manera efectiva por no contar con los recursos técnicos o humanos adecuados, se merma la garantía de independencia que regula su actuación (*Ídem*, párr. 136).

Con base en ello, la Comisión IDH recomendó que los Estados garanticen la dotación de recursos financieros, técnicos y humanos adecuados y suficientes con el fin de asegurar que los jueces puedan realizar de manera efectiva sus respectivos roles en el acceso a la justicia, de tal manera que no se incurra en demoras o dilaciones como consecuencia de la falta de recursos materiales o financieros.

Varios instrumentos internacionales reconocen la necesidad del poder judicial de recibir suficientes fondos. Por ejemplo, Los Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura establecen que: “cada miembro proporcionará recursos

adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones” (*op. cit.*, Principio 7). La Carta Europea sobre el estatuto de los jueces dispone que “el estado tiene el deber de asegurar que los jueces tengan los medios necesarios para cumplir sus tareas adecuadamente, y en particular decidir casos dentro de un plazo razonable” (CE 1998, 1.6). Los principios de *Beijing* también reconocen este requisito (CIJ 2007, párr. 41).

Incluso, en países con dificultades para proporcionar al poder judicial los recursos que éste considera necesarios para el desempeño adecuado de sus funciones, especialmente aquellos en vía de desarrollo.

Al respecto, los *Principios de Beijing* estipulan que: “cuando las restricciones económicas dificulten la asignación de instalaciones y recursos que los jueces consideren adecuados para desempeñar sus funciones, el mantenimiento esencial del estado de derecho y la protección de los derechos humanos requieren que se dé máxima prioridad a las necesidades de la judicatura en la asignación de recursos” (CIJ 2007, párr. 42).

Un requisito adicional con relación a la autonomía financiera debe ser que el poder judicial sea autónomo para decidir cómo asignar sus recursos con base en criterios de racionalidad y economía en el gasto y máxima transparencia, a fin de evitar excesos en el ejercicio del gasto público (en observancia al artículo 134 constitucional).

Carrera judicial electoral

En la reforma constitucional de 1994 se estableció la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación y se delegó su administración en el Consejo de la Judicatura Federal.

En la exposición de motivos de esta reforma se estableció como objetivo principal elevar la calidad profesional de quienes impartirían justicia, de manera que, en lo futuro, el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes.⁵

⁵ Exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994, que reformó y adicionó, entre otros, el artículo 94 de la Constitución, consultable en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/83/el/el14.htm>.

A partir de 1995 y hasta 2019, se han dado una serie de reformas legales que han ido desarrollando nuestro modelo actual de carrera judicial.

En el ámbito judicial electoral a nivel federal, la carrera judicial se establece por reforma legal de 2008, incorporando al personal del TEPJF y delegando su reglamentación y administración a la Comisión de Administración.

En la judicatura electoral local se comienza a regular la carrera judicial porque los tribunales locales, en algunos casos, formaban parte de los Poderes Judiciales de los Estados, pero en otros, como el Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal, eran considerados como órganos autónomos.

Sin embargo, con la reforma constitucional de 2014 se separan los tribunales electorales locales de cualquier otro poder y son reconocidos como órganos autónomos e independientes.

Problemática actual de los tribunales electorales locales

La reforma político-electoral de 2014 requiere de una regulación más completa en lo atinente a la autonomía e independencia institucional de los tribunales locales.

Lo anterior porque es necesario que se prevean los mecanismos para garantizar la autonomía de los tribunales locales y, en consecuencia, que éstos no vean vulnerada su independencia frente a otros poderes públicos.

Asimismo, debe establecerse a nivel constitucional y legal un sistema de carrera judicial para prever procedimientos y criterios objetivos en la promoción y ascenso del personal de la judicatura electoral teniendo en cuenta los méritos y la capacidad profesional de las personas.

También deben establecerse garantías para que los tribunales locales cuenten con recursos suficientes y estables para cumplir de forma independiente y eficiente sus funciones como juzgadores; así como medidas positivas para lograr la paridad de género en su integración.

Igualmente, los tribunales locales deben aplicar mecanismos de rendición de cuentas que sean eficaces, objetivos y transparentes con

miras a reforzar la administración de justicia y evitar la impunidad o el dispendio.

Actualmente, la sociedad exige que los juzgadores actúen con arreglo a normas éticas predefinidas y a los deberes y responsabilidades inherentes a sus funciones.

Al respecto, hay que analizar las condiciones prevalecientes para proponer soluciones de mejora.

En cuanto al método de designación de la magistratura electoral local

La Legipe establece el proceso de elección de las magistraturas (Legipe 2014, Artículo 105), el cual se puede resumir de la forma siguiente:

- a) La Cámara de Senadores emite a propuesta de la Junta de Coordinación Política, la convocatoria pública que contendrá la descripción del procedimiento respectivo.
- b) La convocatoria contiene esencialmente los requisitos de ley para ser magistrado o magistrada electoral, así como los documentos que se deberán exhibir para acreditarlos; las magistraturas que se renovarán y las fechas en que iniciarán los encargos; la elaboración de un ensayo sobre distintos temas de la materia electoral y la asistencia a entrevistas que al efecto convoque la Comisión de Justicia.
- c) La Comisión de Justicia será la encargada de acordar el procedimiento de evaluación de los aspirantes y emitirá dictamen fundado y motivado del listado de candidatos que, cumpliendo los requisitos de la ley y la convocatoria, considere que reúnen los requisitos de elegibilidad para la magistratura electoral. Dicho listado no será vinculante para la decisión que tome el Pleno del Senado (con base en la Convocatoria).
- d) Una vez recibido el dictamen con las listas de candidaturas, la Junta de Coordinación Política, mediante acuerdo, propondrá al Pleno del Senado los candidatos o candidatas que considere reúnen las condiciones de idoneidad para ocupar el cargo.
- e) La elección de la magistratura electoral se realizará mediante votación por cédula, conforme al Reglamento del Senado de la República (Legipe 2014, Artículo 97, numeral 1, fracción III).

Ahora bien, tomando en cuenta que el diseño del método de selección y nombramiento de la magistratura electoral corresponde al Senado de la República a través de convocatoria pública, se hace posible garantizar en mayor medida diversos principios básicos en los procesos correspondientes, como la igualdad de condiciones y no discriminación en la participación de aspirantes, una selección con base en los méritos y la experiencia y la máxima transparencia en los procesos.

Lo anterior, a fin de evitar la politización en los procesos de selección, como uno de los principales problemas detectados por la Comisión IDH en los países de la región, en detrimento del funcionamiento del aparato de justicia (ComIDH 2013, párr. 57 y 249 B).

Además, con la finalidad de garantizar que la sociedad tenga la certeza de que quienes sean designados para la judicatura electoral cuenten con los méritos y perfiles idóneos para su desempeño.

En la actualidad, aunque se garantiza la igualdad de condiciones y no discriminación en los procesos de designación, también se omiten acciones positivas para lograr la paridad de género de las magistraturas,⁶ así como el acceso de personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas en aquellos estados donde se dirimen conflictos de sistemas normativos internos.

Asimismo, para garantizar la independencia e imparcialidad de la judicatura electoral, se requiere seguir los *Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura* que establecen:

“Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio” (Principio 10).

⁶ Por ejemplo, en el precedente SUP-JDC-2012/2016 la Sala Superior recomendó al Senado de la República analizar la pertinencia de implementar medidas afirmativas para lograr la paridad de género en la designación de las magistraturas.

De modo similar, el *Estatuto Universal del Juez* estipula que: “el ingreso en la carrera y cada uno de los nombramientos del juez deben hacerse según criterios objetivos y transparentes fundados en su capacidad profesional” (Artículo 9).

En cuanto a su autonomía y suficiencia presupuestaria

La Sala Superior ha analizado casos donde se plantean problemas presupuestales de los tribunales electorales locales.

En el SUP-JE-76/2017, la Sala Superior conoció de una demanda de un Tribunal Electoral contra el gobernador y el congreso de su entidad. Básicamente, el tribunal reclamaba que el ejecutivo local había sido omiso en entregarle parte de los recursos aprobados en el presupuesto de egresos, así como tramitar y entregarle una ampliación presupuestal.

Dada la ausencia de constancias relativas a pagos, la Sala Superior ordenó al ejecutivo local contestar de manera fundada y motivada sobre los adeudos, si procedía su pago y, en su caso, dar trámite a la ampliación presupuestal.

Lo anterior permitió obtener una respuesta a las pretensiones del tribunal local y dejó a salvo su derecho de impugnar de nueva cuenta ante una respuesta desfavorable.

En el SUP-JE-1/2018, la Sala Superior resolvió la impugnación del Tribunal Electoral de otra entidad federativa contra su gobernador y el congreso estatal. El tribunal reclamaba que el ejecutivo había modificado el presupuesto de egresos formulado por el propio tribunal, sin contar con competencia para ello.

Se analizaron las facultades del gobernador y se concluyó que no podía modificar el presupuesto de egresos propuesto por el tribunal local, por lo que debería remitirlo al congreso estatal para que resolviera al respecto y, en su caso, impactara los ajustes al presupuesto de egresos.

Los casos reseñados muestran que el funcionamiento de los tribunales locales se ha visto mermado con motivo de las asignaciones presupuestales, en detrimento de su autonomía para disponer de recursos necesarios que le permitan cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales sin depender de otros poderes públicos, como el ejecutivo y el legislativo.

En cuanto a la protección de las remuneraciones de la magistratura

La Sala Superior también ha analizado casos que tienen que ver con la seguridad económica de la magistratura electoral.

En el juicio SUP-JDC-184/2016 se impugnaba un ajuste a las percepciones de los magistrados electorales por falta de aprobación de una ampliación presupuestal. Así, a pesar de que éstos tenían derecho a ser retribuidos conforme al momento máximo del tabulador de salarios que perciben los magistrados del Poder Judicial de la entidad federativa, sus sueldos sufrían un ajuste temporal.

La Sala Superior ordenó a la Secretaría de Finanzas y Administración y al congreso local, que hicieran las gestiones y trámites necesarios para otorgar la ampliación presupuestal a fin de pagar retroactivamente la remuneración íntegra a los magistrados electorales.

En el SUP-JE-71/2018, el Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos de un estado determinó reducir las percepciones mensuales brutas de la magistratura electoral para el ejercicio 2019.

La magistrada y magistrados integrantes del tribunal local impugnaron las determinaciones del mencionado Comité Técnico.

La *Litis* se centró en determinar, entre otras cosas, si los preceptos de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro que daban sustento a las determinaciones del referido Comité eran constitucionales o si debían ser inaplicados; y si, conforme a los principios de autonomía e independencia judicial, resultaba factible la reducción a las remuneraciones de la magistratura electoral.

La Sala Superior determinó la inaplicación al caso concreto del artículo 22 de la citada Ley,⁷ porque se vulneraba la autonomía e inde-

⁷ Artículo 22: Los Comités, para la elaboración de los tabuladores que correspondan, sesionarán, previa convocatoria de su presidente, de manera ordinaria una vez al año, a más tardar durante el mes de septiembre del ejercicio que corresponda, o extraordinariamente cuando, en términos del artículo 15 de esta Ley, deban modificarse los tabuladores vigentes.

Los tabuladores autorizados por el Comité en sesión ordinaria, serán remitidos a los titulares de los Entes Públicos respectivos, a más tardar el día último del mes señalado en el párrafo anterior con la finalidad de que los incluyan integralmente en el proyecto de presupuesto correspondiente; para el caso de los que se autoricen en sesiones de carácter extraordinario, deberán ser enviados a los titulares de los Entes Públicos dentro de los dos días hábiles siguientes a la sesión correspondiente.

pendencia del tribunal electoral local, al haberse facultado a un comité para fijar el tabulador respecto de las percepciones de la magistratura.

Lo anterior, porque el que se prevea que una dependencia del poder ejecutivo esté facultada para establecer la creación de un comité técnico, presidida por el ejecutivo local, constituye una intromisión en el ámbito de competencias del tribunal local, porque se permite que el ejecutivo local interfiera en la forma en que aquél determine sus remuneraciones y formule el tabulador anual.

La Sala Superior estimó que, el conferir la facultad al comité técnico para que determine las remuneraciones y formule el tabulador, le impide al tribunal electoral ejercer la competencia constitucional expresa para incluir dentro de su proyecto de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.

También, la Sala Superior consideró que a la magistratura electoral le asiste la garantía de irreductibilidad en sus remuneraciones,⁸ y que existe la prohibición de que las magistradas y los magistrados que integran los tribunales electorales de las entidades federativas sean objeto de reducciones en sus percepciones durante el ejercicio de su encargo, como garantía dirigida a salvaguardar los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial.

La Sala Superior precisó que la garantía de irreductibilidad en las percepciones con que cuenta la magistratura es inquebrantable, pues mientras la autonomía e independencia en el ejercicio de la judicatura se encuentran inscritos constitucionalmente como principios, la irreductibilidad del salario de los jueces electorales constituye una regla o garantía de la función jurisdiccional dirigida a salvaguardar los aludidos principios; por ende, los principios y las garantías para su protección son inseparables.

Por ello, se determinó que la parte actora tenía garantizada la irreductibilidad salarial y presupuestaria, en el sentido de que jurídicamente no podía fijársele una disminución a sus remuneraciones respecto a lo aprobado para el ejercicio anual anterior; determinación que tiende a proteger la autonomía en su funcionamiento e independencia en

⁸ Acorde con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución y 116 de la Legipe.

sus decisiones, salvaguardándolo de todo tipo de presiones ajenas, para que cumpla cabalmente con las atribuciones encomendadas por la Constitución Federal y las leyes locales.

La Sala Superior concluyó que tal garantía no solo es un derecho exclusivo en beneficio de los funcionarios públicos promoventes, sino que también se establece en favor de la sociedad, pues redundaría en la calidad de la impartición de justicia en un estado constitucional de derecho, que es un tema de interés público; además de incentivar a profesionistas capacitados para que opten por la carrera judicial.⁹

Ausencia de reglamentación de la carrera judicial

La reforma constitucional de 2014 separó la designación de las magistraturas locales de los congresos estatales sin establecer un sistema de carrera judicial electoral.

La carrera judicial hoy corre por cuerdas separadas de los poderes judiciales. La Legipe no hace mención de la reglamentación del ingreso, ascenso y permanencia de la judicatura electoral local, por lo que la magistratura debe asumir sus facultades reglamentarias para establecer estándares de carrera que cumplan con las exigencias para asegurar la tutela judicial efectiva.

Ello, en observancia de los principios básicos reconocidos a nivel internacional para considerar una justicia independiente e imparcial. Sobre todo, en los temas esenciales que son el ingreso, la promoción y la ratificación en los cargos de actuarios, secretarios de estudio y cuenta y secretarios generales de acuerdos de los tribunales locales.¹⁰

⁹ La SCJN se pronunció en el mismo sentido en la tesis del Pleno, de rubro “MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL.” al señalar que dichas garantías: “evitan preocupaciones de carácter económico y con ello la posibilidad de que sean objeto de presiones de esa índole en el desempeño de su función jurisdiccional **e incentiva que profesionales capacitados opten por la carrera judicial.**”

¹⁰ Al respecto, el Pleno de la SCJN ha considerado en Jurisprudencia de rubro: “PODERES JUDICIALES. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, como un principio básico para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, la consagración de la carrera judicial, al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los estados establezcan las condiciones para el ingreso, la formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales locales, y por la otra, la preferencia para el nombramiento de juzgado-

Conclusiones y recomendaciones

I. Para garantizar la igualdad de condiciones y no discriminación en los procesos de designación de la magistratura, se deben establecer medidas para lograr mayor paridad de género.¹¹

II. En cuanto a la protección de la autonomía presupuestal de los tribunales locales, se debe garantizar la dotación de recursos técnicos y humanos suficientes a aquellos, a fin de que puedan realizar sus funciones de manera completa y eficaz.

III. Por otra parte, es necesario establecer un sistema de carrera judicial electoral a fin de garantizar que en los tribunales locales se logre el acceso a la magistratura con base en los méritos y experiencia.

res entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los tribunales de justicia de los estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura cuando se hayan establecido.

¹¹ Como dato estadístico, actualmente la mayoría de los tribunales locales están integrados en su mayoría por varones. Incluso, en aquellos que se integran por 5 personas, las mujeres son minoría de dos. Al respecto, debe observarse lo que dispone el artículo 23.1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho de todas las personas de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Asimismo, el artículo III, de la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, que dispone que las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Asimismo, La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, conocida como “*Convención de Belem Do Para*”, en su artículo 4, incisos f) y j), señala que todas las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.

Estos derechos comprenden, entre otros: la igual protección ante la ley y de la ley, así como el acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos.

A su vez, la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés) señala en su artículo 3 que los Estados parte tomarán en todas las esferas y, en particular, en la política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y la libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

También, en la *Recomendación General 25* formulada por el Comité de la CEDAW, se precisa que la finalidad de las “medidas especiales” (o acciones afirmativas) es acelerar la mejora de la situación de las mujeres para lograr su igualdad sustantiva o de facto con los hombres y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra las mujeres, así como compensarlas.

Para tal efecto, se debe prever a nivel constitucional y legal una carrera judicial nacional como obligatoria en la judicatura electoral, y encargar su diseño y regulación a la Escuela Judicial del TEPJF, para que las personas que aspiren a formar parte de los tribunales locales cumplan con los requisitos de ingreso, promoción y profesionalización correspondientes¹²

De esta manera, se formarían abogados especialistas en la materia electoral, al establecer un escalafón de servidores públicos de carrera judicial, como, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal donde existen los puestos de Actuaría, Secretariados de Estudio y Cuenta de Salas Superior y Regional, Secretariado General de Acuerdos, entre otros (LOPJF 2019, Artículo 110).

En este orden de ideas, se debe recurrir a la capacitación a través de cursos o especialidades con reconocimiento oficial para que las personas que aspiren a la magistratura local tengan los mejores perfiles para el desempeño del cargo.

Al respecto, la Escuela Judicial Electoral del TEPJF, como órgano auxiliar de la Comisión de Administración, cuenta con la capacidad técnica para evaluar a través de criterios objetivos a las personas que aspiren a integrar los tribunales electorales locales.¹³

Con tal evaluación, el Senado de la República tendría elementos más objetivos para seleccionar a las personas idóneas para el desempeño de las magistraturas y sería como una salvaguarda para reforzar el procedimiento de designación y evitar que éste obedezca a criterios políticos.

Con base en lo anterior, se lograría fortalecer a los tribunales locales a fin de garantizar plenamente el derecho humano de acceso a la tutela judicial, ya que:

- a) Contarían con personal acreditado en la carrera judicial electoral basada en los principios de objetividad, legalidad, profesionalismo, excelencia, imparcialidad, independencia, antigüedad, paridad de género e igualdad de oportunidades.

¹² Al respecto, ante la ausencia de legislación, los tribunales locales pueden recurrir a su facultad reglamentaria para establecer la carrera judicial en sus órganos jurisdiccionales.

¹³ De hecho, actualmente existe un Convenio celebrado en 2018, entre el TEPJF y la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana para certificar en materia de carrera judicial al personal de dichos órganos jurisdiccionales, a través de la Escuela Judicial Electoral.

- b) Se fomentaría el acceso de las mujeres a la magistratura en condiciones que favorezcan su inclusión; así como el acceso de abogadas y abogados indígenas y otras minorías, conocedores de sus sistemas normativos internos.
- c) La formación y capacitación del personal sería obligatoria tanto para la magistratura como para el demás personal.
- d) Se consolidarían las sentencias con criterios homogéneos para proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía.

IV. Finalmente, resulta importante establecer mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas de la judicatura electoral local. Precisamente porque la judicatura electoral existe para responder al interés público, debe estar sometido al escrutinio público.

Para tal efecto, debe establecerse en el plano nacional un sistema integral de rendición de cuentas judicial electoral que sea eficaz, objetivo, transparente y conforme a las obligaciones internacionales de derechos humanos.

Tal sistema debiera incluir por lo menos:

- Reglas y procedimientos que respeten los derechos humanos, que garanticen un procedimiento justo con criterios objetivos establecidos en la ley, así como basarse en normas de conducta profesional a fin de evitar que se utilicen como un medio para obstaculizar la independencia judicial de los tribunales locales.
- Un código de ética y de conducta para todos los operadores de la justicia electoral nacional, que incluya reglas claras a fin de garantizar que actúan de acuerdo con normas aceptadas y apropiadas a sus funciones profesionales.
- Mecanismos para reforzar la transparencia para que cualquier persona conozca de cerca el actuar de la judicatura electoral local.
- Sistemas de registro oficial con información oportuna y veraz del ejercicio de los recursos presupuestales y otros bienes que dispongan. ¶

Evaluación del sistema de nulidades de elecciones en México, 2000-2018

**Carlos Báez Silva y
Karolina M. Gilas***

Introducción

La legislación electoral mexicana establece un complejo sistema de nulidades electorales, previendo reglas para anular un voto, la votación recibida en una casilla o toda la elección. A lo largo de los años se ha creado una rica jurisprudencia que ha establecido tanto estándares para la aplicación de las causales, como nuevos supuestos de nulidad.

El presente capítulo analiza el sistema de nulidades electorales en México, en particular, la interpretación y aplicación de las nuevas causales de nulidad introducidas en la Constitución por la reforma político-electoral de 2014. Para ello, se estudian los casos emblemáticos de la aplicación de las nulidades, su argumentación jurídica y sus efectos. Aunque se ha solicitado la actualización de esas nuevas causales, aún no se han aplicado; no obstante, las problemáticas en litigio ya han sido tratadas por el Tribunal Electoral en los últimos veinte años. Las interpretaciones previas a la reforma permiten entender los elementos jurídicos y prácticos relacionados con la aplicación de las nuevas causales.

* Carlos Báez Silva fue director de Justicia Electoral del Centro de Capacitación Jurídica Electoral del TEPJF. Karolina Gilas fue investigadora del mismo centro.

La hipótesis del capítulo es que los requisitos establecidos actualmente en la legislación —comprobación objetiva y material de las violaciones, su gravedad, dolo y determinancia— y los estándares de prueba vuelven improbable la implementación efectiva de este sistema de nulidades. En consecuencia, se considera que la norma constitucional no logrará su objetivo principal, que es disuadir a los actores políticos de incurrir en actos que afecten el principio de equidad en la contienda electoral.

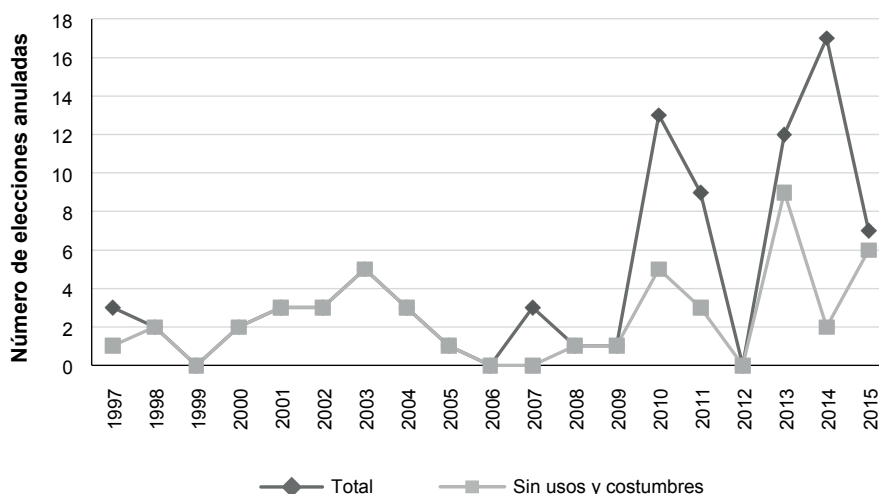
La estructura del capítulo es la siguiente: primero, se describe la evolución del sistema de nulidades y se señalan los objetivos que guiaron al Constituyente Permanente al establecer las nuevas causales. Segundo, se analiza cada una de las causales de nulidad a partir de su configuración legal, medios de prueba idóneos, particularidades de su interpretación y aplicación, así como criterios relacionados emitidos por el Tribunal Electoral a la luz de los medios de impugnación presentados respecto de cada causal. Tercero, se estudian los elementos comunes necesarios para su aplicación: requisitos de acreditación material y objetiva, gravedad y dolo. En el cuarto apartado se incluyen algunos casos relevantes resueltos por el TEPJF durante los procesos electorales 2018, así como un análisis de su impacto en el sistema de nulidades. Por último, se concluye sobre la viabilidad del sistema actual, el impacto de la aplicación de las nuevas causales en el desarrollo de los procesos electorales, así como recomendaciones para el futuro.

Evolución del sistema de nulidades

Entre 1997 y 2015, las Salas del TEPJF anularon ochenta y cuatro elecciones (sin tomar en cuenta las confirmaciones de las nulidades declaradas por los órganos locales). Como se puede observar en el siguiente gráfico, el número de casos fue en aumento a lo largo de esos diecinueve años; una parte importante de las elecciones anuladas corresponde a las elecciones por sistemas normativos internos.¹

¹ Los sistemas normativos internos (antes llamados usos y costumbres o derecho consuetudinario) son los procedimientos con los que las comunidades indígenas eligen a sus autoridades.

Gráfica 1. Nulidades declaradas por el TEPJF



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las causales de nulidad, la tabla 1 muestra la evolución de los criterios del TEPJF y el cambio en la problemática electoral en el país. En los primeros años analizados, la nulidad de la elección atendió sobre todo a la actualización de causales específicas de nulidad.² Empero, con el paso del tiempo, otro tipo de irregularidades, vinculadas al desarrollo del proceso y a las condiciones de equidad en la contienda, derivaron, primero, en el establecimiento de la causal abstracta y, luego, en la invalidez de la elección por violación a principios constitucionales. Como señala Medina, “tanto la causal genérica como la abstracta son complementarias, y ambas extienden la posibilidad de impugnar diversos actos: la genérica, aquellas conductas no tipifica-

² Las causales específicas de nulidad son las reglas previstas de manera expresa en la ley que señalan a detalle en qué situación procede anular una elección. Los supuestos tienen que ver con la inelegibilidad de candidatos, nulidad de cierto número de casillas (20% en caso de la elección de diputados o senadores y 25% para la elección presidencial) y omisión de instalar cierto número de casillas (20% en caso de la elección de diputados o senadores y 25% para la elección presidencial) (artículos 76, 77 y 77bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [LGSMIME]). Por otra parte, conforme a la legislación vigente, si después de la jornada electoral se determina que el candidato ganador no cumple con todos los requisitos de elegibilidad, la elección quedaría anulada. Lo mismo si durante la jornada electoral ocurren irregularidades graves que afectan la votación recibida en un número importante de casillas, o bien, cuando las condiciones en el país no permiten instalar las casillas y, en consecuencia, no se recibe la votación en un gran número de casillas.

das en las causales específicas de nulidad de la votación recibida en las casillas, y la abstracta, la violación generalizada de principios constitucionales, como la equidad, la imparcialidad o la libertad” (Medina 2007, 148).

Tabla 1. Nulidades por causal

Año	Causal			
	Número de elecciones anuladas	Específica	Genérica	Abstracta/ Invalidez
1997		2	1	0
1998		2	0	0
1999		0	0	0
2000		1	0	1
2001		2	0	0
2002		3	0	0
2003		0	2	2
2004		3	0	0
2005		0	0	0
2006		0	0	0
2007		0	0	3
2008		0	0	1
2009		0	1	0
2010		0	4	9
2011		0	1	8
2012		0	0	0
2013		1	2	9
2014		0	0	17
2015		0	0	6
2016		0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

La reforma de 2007 interrumpió la aplicación de la causal abstracta, pretendiendo “circunscribir los poderes interpretativos del juzgador a las causales de nulidad expresadas en la ley” (Nieto 2015, 231). Sin

embargo, la realidad política y la frecuencia de las irregularidades no previstas por la legislación, que sí afectaban los resultados electorales, llevaron al TEPJF al establecimiento de la invalidez por violación a principios constitucionales. El órgano jurisdiccional dispuso que, para garantizar la constitucionalidad de las elecciones y, “si se presentan casos en los cuales las irregularidades acaecidas en un proceso electoral son contrarias a una disposición constitucional, evidentemente ese acto o hecho, de afectar o viciar en forma grave y determinante al proceso comicial atinente, podría conducir a la invalidez de la elección por ser contraria a la norma suprema” (González y Báez, 2010). En el periodo estudiado, la invalidez por violación a principios constitucionales ha sido la “causal” más utilizada (en cincuenta y seis elecciones);³ le siguen la violación a los principios de certeza (ocho), a la universalidad del sufragio (veintitrés), a la equidad en la contienda (cinco), al derecho a ser votado (cuatro) o a la separación del Estado y las iglesias (tres).

Es importante señalar que las salas regionales llegaron a ser muy activas en proteger la legalidad y constitucionalidad de los comicios. Del universo de sesenta y tres nulidades declaradas por el TEPJF desde 2007, sólo quince corresponden a la Sala Superior, mientras que el resto, cuarenta y ocho, a las Salas Regionales —Monterrey, dos; Ciudad de México, cinco; Toluca, seis; Xalapa, treinta y cinco— (Báez y Gilas, 2016). También es notable la diferencia entre el número de nulidades declaradas por la integración de la Sala Superior en el periodo 1996-2006 y la subsecuente. La primera integración del TEPJF anuló solamente veintiuna elecciones, mientras que, a partir de 2007, han sido sesenta y tres comicios anulados. Este aumento se debe a la modificación de criterios, cuya evolución incluyó el control de constitucionalidad de las elecciones, así como al incremento de los casos de elecciones realizadas en el marco de sistemas normativos internos.

La reforma electoral de 2014 incorporó en el artículo 41 constitucional las causales de nulidad electoral por cobertura informativa en

³ La invalidez de la elección por violación a principios constitucionales no está prescrita por la ley, sino que es de creación jurisprudencial. En la sentencia SUP-JRC-165/2008, la Sala Superior del TEPJF determinó que es necesario analizar no solamente la legalidad, sino también la constitucionalidad de los comicios. Además, resaltó su obligación, como máximo órgano jurisdiccional en la materia, de realizar ese control de constitucionalidad que, en casos extremos, puede llevar a anular una elección.

los medios de comunicación, rebase de tope de gastos de campaña, así como recibir recursos ilícitos y usar fondos públicos con fines ilícitos. La nueva redacción señala que procederá la nulidad ante violaciones determinantes y plenamente acreditadas, definiendo la determinancia a partir del parámetro de la diferencia en votos entre el ganador y el segundo lugar.⁴ La Constitución establece, además, que esas violaciones deben ser graves, dolosas y determinantes, mientras que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) añade que deben estar acreditadas de manera objetiva y material.

Reforma constitucional de 2014 y las nuevas causales

La introducción de nuevas causales de nulidad derivó de un diagnóstico crítico del sistema electoral y, en particular, de los incidentes registrados en las elecciones presidenciales de 2012. Esa evaluación, realizada especialmente por el PAN y de la Revolución Democrática, destacaba la incompatibilidad entre los plazos de fiscalización y los de la declaración de validez de la elección, así como el riesgo de la adquisición indebida de propaganda o cobertura mediática por partidos o terceros. De ahí que el Constituyente Permanente buscara reforzar el control de los recursos utilizados en las campañas y fortalecer la equidad de la contienda. Del análisis de los dictámenes elaborados en el proceso legislativo y de las discusiones parlamentarias, se desprende que la preocupación principal detrás del establecimiento de las nuevas causales de nulidad era controlar los recursos ilícitos, limitar los gastos de campaña y crear condiciones de equidad en la contienda; todo ello mediante la distribución equitativa de recursos, de tiempos en radio y televisión y del dinero gubernamental (elementos considerados parti-

⁴ La determinancia se refiere al establecimiento de la relación causal entre una actividad y el resultado electoral determinado, por ejemplo, entre la propaganda y la victoria de un candidato. La determinancia se debe analizar respecto del criterio cuantitativo (determinando el número de votos afectados por la irregularidad) y cualitativo (analizando si se han violado los principios rectores de la función electoral).

cularmente nocivos para la democracia mexicana) (sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 5 de diciembre de 2013). Las nuevas causales de nulidad corresponden de manera clara con esas tres finalidades.

En los procesos electorales de 2015-2016 no se presentaron casos de nulidad de elección por alguna de las nuevas causales.⁵ Sin embargo, hay un amplio desarrollo jurisprudencial relativo a los supuestos cubiertos por aquéllas: casos en los que el TEPJF ha ido definiendo en qué consisten las violaciones y cuáles son los medios idóneos para acreditarlas, mismos que serán estudiados en este apartado con el propósito de explicar la doctrina del TEPJF.

Rebase de tope de gastos de campaña

Los topes de gastos de campaña fueron establecidos en la legislación mexicana en 1993 como un mecanismo para garantizar la equidad en la contienda (Agiss 2008, 12). Desde entonces, en repetidas ocasiones fueron objeto del pronunciamiento del TEPJF e, incluso, rebasarlos fue analizado como causal de nulidad. No estar establecido de manera expresa como causal específica no fue obstáculo para ello,⁶ debido a la existencia de las causales genéricas y de la invalidez por violación a principios constitucionales (Gilas 2013, 104). Así, en dos sentencias la Sala Superior determinó que no había lugar a declarar la nulidad por rebasar los topes de gastos de campaña: en la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo (2003) se consideró que la falta, cometida por los dos primeros lugares, no fue determinante (SUP-JRC-402/2003); en la elección presidencial de 2012, por falta de pruebas que acreditaran la irregularidad (SUP-JIN-359/2012). En cuanto a las Salas Regionales, en dos ocasiones la Sala Distrito Federal revocó la nulidad de la elección de jefe delegacional de Cuajimalpa y Miguel Hidalgo

⁵ Al redactar este texto, están en curso las impugnaciones relativas a los resultados electorales de las elecciones de 2017, por lo que no se cuenta con los datos sobre esos procesos.

⁶ Desde antes de la reforma de 2014, algunas legislaciones locales establecieron el rebase de los topes como causal de nulidad: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, el entonces Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas (Gilas 2013, 105).

(SDF-JRC-65/2009 y SDF-JRC-65/2009, respectivamente) al no encontrar demostrada la falta. La única nulidad electoral declarada por rebasar el tope de gastos (aunque en el caso se aplica la causal genérica) fue la elección para la presidencia municipal de Lamadrid, Coahuila, decidida por el tribunal electoral local y confirmada por la Sala Monterrey en la sentencia SM-JRC-177/2009.

En las sentencias referidas, el TEPJF ha reiterado que el rebase, para ser causal de nulidad, debe estar plenamente acreditado y debe ser determinante para el resultado electoral. Sobre este último punto, las Salas del TEPJF consideraron que la prueba idónea para corroborar la existencia de un rebase de tope de gastos es el dictamen de la autoridad electoral administrativa (SUP-JRC-402/2003, SDF-JRC-65/2009, SDF-JRC-6/2009). Sólo en la elección de Lamadrid, Coahuila, la Sala Monterrey señaló que es viable la acreditación mediante las pruebas indirectas, ya que algunos ilícitos que realizan los partidos políticos difícilmente pueden ser probados con los medios de convicción directos (SM-JRC-177/2009).

En la sentencia relativa a la validez de la elección presidencial de 2012 (SUP-JIN-359/2012), la Sala Superior señaló que “existen dos maneras de acreditar el rebase de tope de gastos de campaña: la revisión de los informes de los partidos políticos acerca del origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, y por medio de la resolución de las quejas relativas al financiamiento y el gasto de los partidos políticos”, ambas a cargo de la autoridad electoral administrativa (Gilas 2013, 126).

La exigencia de un dictamen de la autoridad electoral administrativa implicó modificar los plazos de fiscalización para hacerlos compatibles con la dinámica de la última etapa de un proceso electoral, la de resultados y declaración de validez. Antes, el dictamen de la autoridad electoral federal era aprobado casi trece meses después de la jornada electoral, por lo que, en función del principio de definitividad, no podía surtir efectos jurídicos sobre el candidato no solamente electo, sino ya en funciones. La reforma de 2014 buscó reducir los plazos de manera importante, para que la aprobación del dictamen consolidado se diera a escasos cuarenta días de terminadas las campañas. Aunque en apariencia la medida mejoró la capacidad de la autoridad electoral administrativa para detectar ese tipo de irregularidades, las siguientes tablas muestran que tal vez no haya sido así.

Bajo el esquema anterior de fiscalización —cuando la autoridad contaba con casi un año para la revisión de los informes de los candidatos y partidos políticos— el entonces IFE detectó ciento ochenta y ocho casos de rebase en las campañas para diputados federales de 2012 (CG190/2013) (véase tabla 2).

Tabla 2. Casos de rebase de tope de gastos en la elección de 2012.
No incluye campañas presidenciales

Partido/coalicción	Cargos de candidatos que rebasaron	Número de candidatos que rebasaron	Monto involucrado
PAN	Diputado federal	2	\$159,620.73
PRI	Diputado federal	28	\$8,954,838.10
Coalición “Compromiso por México”	Diputado federal	149	\$49,674,033.00
Coalición “Movimiento Progresista”	Diputado federal	9	\$1,591,196.05
Total		188	\$60,379,687.88

Fuente: Elaboración propia a partir de los dictámenes de fiscalización del INE.

Por otra parte, en la elección federal de 2015, el ya INE detectó un número de casos notablemente menor:

Tabla 3. Casos de rebase de tope de gastos en la elección de 2015

Partido/candidato independiente	Cargos de candidatos que rebasaron	Número de candidatos que rebasaron	Monto involucrado
PVEM	Diputado federal	1	39,551
Jorge Rentería	Diputado federal	1	70,585
Manuel Santillán	Diputado federal	1	42,984
Total		3	153,121

Fuente: Elaboración propia a partir de los dictámenes de fiscalización del INE.

Al comparar ambas elecciones, se nota una disminución drástica de los casos de rebase: de 188, equivalente a 37.6% del total de los diputados, a únicamente tres casos, 0.6% de la Cámara baja. Esta tendencia refleja que una de las razones, si no la principal, por la que aún no

se actualiza la nulidad por esta causal es que, en apariencia, y conforme a los dictámenes de fiscalización del INE, ya no se presentan casos de gravedad en los que aplicar esa causal. Al momento de terminar la redacción del presente trabajo (2019), la revisión de los resultados de fiscalización de la elección de gobernador de Coahuila, donde el INE tuvo por acreditado un rebase por un monto de 1.51 millones (equivalente al 7.86% del tope autorizado), se encuentra bajo la revisión de la Sala Superior del TEPJF. Aunque no se conoce aún el resultado de esta revisión, del dictamen consolidado aprobado por el Consejo General del INE se desprende que las supuestas violaciones están vinculadas principalmente con la adquisición y forma de reportar la propaganda en redes sociales, así como con el resultado del procedimiento oficioso relativo a los gastos en los representantes de partido ante las mesas directivas de casilla. En caso de que la Sala Superior confirmase las violaciones detectadas por el INE, la elección de gobernador de Coahuila pudiera ser la primera en la que actualice la causal constitucional de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña.

Recepción o utilización de recursos públicos y/o ilícitos

Ésta es la segunda causal de nulidad relacionada con el manejo de recursos por parte de los partidos políticos y candidatos. Comprende dos tipos de irregularidades: uso indebido de recursos públicos y financiamiento ilícito. El financiamiento público ilícito es cualquier aportación realizada desde cualquier ente gubernamental no prevista en la ley.⁷ En cuanto al financiamiento ilícito, se refiere no solamente a las aportaciones realizadas con recursos provenientes de actividades criminales, sino, en general, a las de cualquier persona física o moral —en cualquier modalidad— que va más allá de lo permitido por la normatividad.

⁷ En México, los partidos políticos reciben financiamiento generoso del erario mediante aportaciones directas (financiamiento para gastos ordinarios, específicos y de campaña) e indirectas (tiempo en radio y televisión, exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas). Cualquier aportación distinta a las señaladas proveniente de un ente gubernamental es financiamiento público ilícito.

Las Salas del TEPJF también se han pronunciado sobre las irregularidades a las que responde esta causal. De manera especial, el uso indebido de recursos públicos ha sido analizado en varias sentencias; destacan las que anularon la elección para gobernador de Colima (SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumulados), por tener demostrada la intervención del gobernador en el proceso electoral y el desvío de recursos públicos para fines de campaña.

Acreditar ese tipo de irregularidades presenta las mismas dificultades que rebasar el tope de gastos, en cuanto a la compatibilidad de los plazos y la capacidad de la autoridad para detectar las faltas. Aquí también, una de las pruebas idóneas es el dictamen del Consejo General del INE, o bien, en el caso del financiamiento ilícito, sería posible incluir los documentos probatorios derivados de los procesos e investigaciones realizados por otras autoridades del Estado mexicano, como la Fepade y el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

En cuanto a la capacidad de detección de esas violaciones, es necesario comparar la frecuencia con la que fueron señaladas por la autoridad en los dos procesos electorales anteriores. En la tabla 4 se muestran las irregularidades relacionadas con los ingresos de los partidos políticos, detectadas por el IFE/INE en la fiscalización de las campañas federales de 2012 y 2015 (CG190/2013 e INE/CG771/2015).

En apariencia, el número de casos fue muy similar entre las dos elecciones: veintiséis en 2012 frente a veintisiete en 2015. Sin embargo, un análisis minucioso muestra importantes diferencias y apunta, nuevamente, a una disminución de la capacidad institucional. Esto queda patente frente a los señalamientos de los expertos en el tema que estiman que “por cada peso presupuestal para financiar campañas, puede haber al menos cuatro pesos adicionales de financiamiento no reportado de fuentes diversas e ilegales” (Ugalde y Guzmán 2013). Otras estimaciones mencionan setecientos millones de pesos como costo de una campaña para gobernador, cuando el límite promedio es de doscientos millones. Las relaciones entre los precios oficiales y reales de otros tipos de campañas son similares (Aguilar 2015).

Al comparar por rubro, se aprecia que, en 2015, el INE no detectó casos de aportaciones de empresas, ni de financiamiento público ilícito. En cuanto a las “aportaciones sin la documentación soporte”, éstas se refieren a recursos cuyo origen es conocido, pero respecto de los

cuales los partidos o candidatos no presentan toda la documentación requerida por el nuevo sistema de contabilidad en línea. Por ello, resulta que en 2015 el INE detectó solamente diez casos de financiamiento ilícito.

Vale la pena subrayar que las Salas del TEPJF se pronunciaron en repetidas ocasiones sobre la acreditación del uso de los recursos públicos en las contiendas electorales. Por ejemplo, en la anulación de la elección para gobernador de Colima, la Sala Superior señaló que el uso de los recursos públicos que los servidores tienen a su cargo para beneficiar a un candidato constituye una violación clara al principio de imparcialidad, establecido en el artículo 134 constitucional (SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumulados). Por su parte, al anular la elección para diputado federal en el distrito 01 en Aguascalientes, la Sala sostuvo que cuando un servidor público “manifieste su apoyo público a los candidatos de una fuerza política el día de la jornada electoral empleando para ello recursos públicos, implica, por sí mismo, una violación sustancial al principio democrático y al de imparcialidad” (SUP-REC-503/2015). Como se observa, la Sala Superior admite, para comprobar el presunto otorgamiento o uso de los recursos públicos, las pruebas indiciarias, siempre y cuando de su cúmulo se desprendan medios de convicción suficientes para acreditar el hecho alegado, como lo sostuvo en el SUP-JIN-359/2012.

Tabla 4. Casos de financiamiento ilícito en las elecciones de 2012 y 2015

Tipo de irregularidad	Número de irregularidades detectadas		Monto total involucrado	
	2012	2015	2012	2015
Aportaciones de empresas	4	0	1,009,020	0
Aportaciones de origen desconocido	20	2	3,335,135	62,000
Aportaciones de órganos de gobierno (financiamiento público ilícito) 2		0	135,800	0
Aportaciones no registradas en el registro contable	n/a	3	n/a	437,958
Aportaciones sin la documentación soporte	n/a	17	n/a	3,290,493
Aportaciones en efectivo superiores a 90 días de salario mínimo	n/a	2	n/a	67,687
Ingresos no comprobados	n/a	3	n/a	271,953
Total	26	27	4,479,955	4,130,092

Fuente: Elaboración propia a partir de los dictámenes de fiscalización del INE.

n/a = no aplica.

Compra o adquisición de tiempo en radio y televisión

La prohibición de comprar o adquirir tiempos en radio y televisión se estableció en la reforma constitucional de 2007 y no fue modificada en la de 2014. Su objetivo era reducir la influencia del dinero en las campañas, misma que podría generar inequidad en la contienda. Entre 2007 y 2016, el TEPJF generó una amplia jurisprudencia que abarca desde las definiciones que delimitan las conductas violatorias a la norma, hasta los pronunciamientos sobre la libertad de expresión de los ciudadanos, de los actores políticos e, incluso, sobre los límites del ejercicio periodístico.

Las definiciones de las conductas prohibidas en el artículo 41 constitucional quedaron asentadas desde las elecciones intermedias de 2009. Resulta clave el caso SUP-RAP-234/2009 en el que, al analizar una entrevista realizada a un candidato a jefe delegacional durante un parti-

do de fútbol, la Sala Superior definió los vocablos “contratar” y “adquirir”. La Sala señaló que el primero “corresponde al lenguaje técnico jurídico, proveniente del derecho civil, según el cual, en sentido lato, esa acción consiste en el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones”, mientras que el segundo, “aun cuando también tiene una connotación jurídica (por ejemplo, los modos de adquirir la propiedad, previstos en el Código Civil), se utiliza, predominantemente, en el lenguaje común, con el significado de: llegar a tener cosas, lograr o conseguir algo” (SUP-RAP-234/2009). Así, la Sala estableció definiciones amplias por las que cualquier contenido que promoció a un partido o candidato y se realice fuera de los tiempos asignados por la autoridad electoral puede ser considerado ilegal (SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009) e incluye “la posibilidad de que la difusión de los mensajes provenga de algún acto unilateral (SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009, acumulados).

Estas restricciones no implican limitaciones a la libertad de expresión de las personas ni al ejercicio periodístico ni a la difusión de ideas por conducto de periodistas y comentaristas (SUP-JRC-79/2011 y SUP-JRC-80/2011 acumulados), que se puede realizar libremente siempre y cuando no sea una simulación de un género periodístico (SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011), es decir, que no haya “una clara y proclive preferencia por un precandidato, candidato, partido político o coalición, o bien, animadversión hacia alguno de ellos, y así lo evidencien las características cualitativas y cuantitativas del mensaje” (SUP-JRC-169/2016).

En cuanto a la prueba idónea, el TEPJF consideró que se puede construir a partir de un cúmulo de indicios, sin necesidad de un vínculo contractual (SUP-RAP-22/2010), siempre y cuando se cumpla con una serie de condiciones: 1) los *spots* se transmitieron por las empresas mediáticas y existe un consentimiento implícito; 2) el contenido de los *spots* está relacionado con el partido; 3) el partido obtuvo un beneficio; y 4) el partido político no se deslindó de las conductas ilegales (SUP-RAP-0127/2011). En cuanto a las entrevistas realizadas la Sala Superior consideró que no existe disposición que sujete las entrevistas a normas claras que las limiten como propaganda; éstas sólo se

sancionarán cuando se hagan como una simulación que signifique un fraude a la Constitución y a la ley (SUP-RAP-459/2011). Sin embargo, en otros precedentes, la Sala Superior señaló que la adquisición se actualiza también cuando la entrevista es una simulación, difundida repetidas veces en distintos espacios de manera prolongada, el ámbito periodístico se sobrepasa y se vuelve un medio publicitario que atenta contra la normativa electoral (SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009, SUP-RAP-96/2010, SUP-RAP-304/2009, SDF-JRC-69/2009, SUP-RAP-532/2011, SUP-JRC-108/2011, SUP-RAP-48/2010, SG-JRC-204/2009, SUP-RAP-20/2010, SUP-JRC-273/2010).

Requisitos generales de actualización de las causales de nulidad

La Constitución y la legislación secundaria señalan que, para que se anulen los comicios, deben cumplirse ciertos requisitos relativos a la existencia de las irregularidades y su impacto en el resultado electoral.

Acreditación “objetiva y material”. Este requisito establece una exigencia alta para el análisis probatorio de las presuntas irregularidades, pues deben quedar demostradas más allá de cualquier duda. Claro está que la mera presunción de la existencia de violaciones durante la jornada u otro momento del proceso electoral no es suficiente para declarar su nulidad, debido a la presunción de validez de los actos públicos válidamente celebrados (Jurisprudencia 9/98).

Sobre la acreditación objetiva y material, la Sala Superior señaló “[l]os vocablos objetivo y material, referidos a la demostración de las causas de nulidad en las elecciones, en hipótesis de especial gravedad o magnitud, aluden a que estas por sus elementos configurativos deben quedar acreditadas en forma tangible, evidente o fehaciente, al irrumpir contra el orden constitucional, porque esa situación genera la determinancia exigida en la normatividad a efecto de anular el proceso electivo de que se trate” (SUP-OP-30/2015). Con ello se reitera la importancia de demostrar las irregularidades mediante una prueba idónea, tal y como se señaló en los apartados anteriores.

Violaciones “determinantes, graves y dolosas”. El dolo, si bien no es un requisito nuevo en el sistema de nulidades, recibe un tratamiento novedoso a partir de la reforma de 2014. Fue incluido en el artículo 41 de la Constitución como exigencia *sine qua non* de la nulidad de una elección por las causales constitucionales. El dolo es un requisito complejo que en los próximos años recibirá seguramente un importante tratamiento jurisdiccional que permitirá definir sus alcances con mayor precisión. En los casos de análisis de posibles nulidades resueltos por el TEPJF a partir de la reforma de 2014, la Sala Superior ha señalado lo siguiente: “[s]e estiman dolosas las conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral” (SUP-REC-0424/2015). En consecuencia, para acreditar el dolo es necesario demostrar que el actor violó la normatividad a propósito, sabiendo que su cometido era ilícito y que su objetivo era obtener ventaja en el proceso electoral en cuestión.

Las “irregularidades graves” son, para la Sala Superior, “todos aquellos actos contrarios a la ley, que produzcan consecuencias jurídicas o repercusiones en el resultado de la votación y que generen incertidumbre respecto de su realización, las cuales deben estar apoyadas con los elementos probatorios conducentes” (SUP-REC-0424/2015). Similar posición fue señalada en la Jurisprudencia 20/2004, de rubro: “Sistema de nulidades. Solamente comprende conductas calificadas como graves”, en la que la Sala Superior califica como graves las conductas que implican violación a los principios constitucionales que rigen la materia electoral y que, además, “pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados”. La Sala Toluca señaló, por su parte, que el calificativo de grave se refiere también al grado de afectación que las irregularidades tienen en el proceso electoral y sus resultados (ST-JIN-0051/2015), lo que vincula esa característica con la determinancia.

Cabe señalar que no en todos los casos una violación grave será determinante para el resultado de la elección. Por ejemplo, analizando la validez de la elección presidencial de 2006, la Sala Superior señaló que en el proceso electoral se dio la intervención indebida del presidente saliente a favor del candidato de su propio partido, pero consideró que la magnitud de esa falta no era suficiente para poder declarar nulidad de la elección (Dictamen, 2006).

La determinancia ha sido analizada por el TEPJF desde los inicios de su actuación como un requisito de la nulidad de una elección, indispensable incluso cuando no estaba prevista en la legislación (Jurisprudencia 13/2000). El TEPJF ha señalado que hay dos maneras de acreditar la determinancia, ambas son complementarias y deben ocurrir simultáneamente: los factores cualitativo y cuantitativo. El primero se refiere a la presencia de irregularidades graves que, como se vio, implican la violación de los principios constitucionales y su efecto correspondiente en el desarrollo del proceso electoral. El segundo atiende a dos elementos: presencia de un número importante de irregularidades (generalizadas) y, al mismo tiempo, efectos sobre una cantidad considerable de votos, tal como se señala en el siguiente criterio jurisprudencial:

Tesis XXXI/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. Conforme con el criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la anulación de la votación recibida en una casilla o de una elección requiere que la irregularidad o violación en la que se sustente la invalidación tenga el carácter de determinante. De lo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, párrafo segundo, fracciones I, párrafo segundo, y II, párrafo primero; 115, párrafo primero, y 116, párrafo cuarto, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede concluir que, por lo general, el carácter determinante de la violación supone necesariamente la concurrencia de dos elementos: un factor cualitativo y un factor cuantitativo. El aspecto cualitativo atiende a la naturaleza, los caracteres, rasgos o propiedades peculiares que reviste la violación o irregularidad, lo cual conduce a calificarla como grave, esto es, que se está en presencia de una violación sustancial, en la medida en que involucra la conculcación de determinados principios o la vulneración de ciertos valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático (como sería el caso de los principios de legalidad, certeza, objetividad, independencia e imparcialidad en la función estatal electoral, así como el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual, o bien, el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos o el principio de equidad en las condiciones para la competencia electoral); por su parte, el aspecto cuantitativo atiende a una cierta magnitud medible, como puede ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, así como el número cierto o calculable racionalmente

de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como la indiciaria), a fin de establecer si esa irregularidad grave o violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma, de manera que, si la conclusión es afirmativa, se encuentra acreditado el carácter determinante para el resultado de la votación o de la elección.

La determinancia, en su vertiente cuantitativa, es difícil de demostrar, sobre todo lo relativo al número de votos afectados. A menos de que se trate de irregularidades o errores ocurridos durante la jornada electoral, y relacionados con la recepción de la votación (por ejemplo, el cierre anticipado de una casilla), es prácticamente imposible establecer cuántos votos fueron afectados por violaciones a la normativa que regula el acceso a los medios de comunicación o al financiamiento de las campañas. La presencia de una irregularidad grave, como rebasar el tope de gastos, utilizar financiamiento ilícito, intervenir en el proceso siendo autoridad o adquirir tiempo-aire, puede afectar significativamente el proceso; no obstante, aún no se cuenta con conocimientos o técnicas que permitan determinar su efecto preciso en la votación.

Por ello, era imperioso modificar el estándar de acreditación de la determinancia para que ya no fuera necesario “calcular” la magnitud de votos afectados. Así lo hizo el TEPJF en algunos casos, como en el SM-JRC-177/2009, que ofrece una interpretación interesante de la determinancia: ante un margen estrecho de victoria puede presumirse que las irregularidades ocurridas durante la jornada electoral, o el proceso en general, tienen más peso sobre la decisión de los votantes y, por ende, sobre el sentido de su voto. Al parecer, esa lógica se ve reflejada en la norma constitucional, pues ésta señala como condición necesaria para anular una elección bajo alguna de las nuevas causales, que la diferencia de votos entre el primer lugar y el segundo sea menor a 5%.

Nulidades en los procesos electorales de 2018

Los procesos electorales de 2018 fueron no solamente las más grandes y complejas de la historia, también fueron relevantes debido a una serie

de criterios adoptados en su desarrollo y, en particular, los relativos a las nulidades electorales.

Uno de los aspectos de nulidades que tuvieron un desarrollo importante fue el rebase de tope de gastos de campaña. Sobre este tema, la Sala Superior determinó que, si bien el desarrollo normativo de esta causal establece la presunción de la determinancia de dicha irregularidad cuando se cumplen las condiciones constitucionales (un rebase mayor al 5% y una diferencia de votación entre el primer y segundo lugar menor al 5%), esto no significa, de manera automática, la declaratoria de nulidad. En todo caso se debe tomar en cuenta las demás circunstancias relacionadas con el rebase y desarrollo del proceso electoral en cuestión, lo que implica que, en algunos casos, un rebase menor al 5% puede ser considerado suficientemente grave para anular la elección. Asimismo, la Sala Superior consideró que la carga probatoria es diferente en función del cumplimiento con los requisitos constitucionales, es decir, cuando la diferencia entre primer y segundo lugar sea igual o mayor al 5%, la acreditación de la determinancia recae en quien sostiene la invalidez, mientras que, en los casos contrarios (diferencia menor a 5%), la determinancia funge como presunción relativa y, por ello, la carga de la prueba se invierte, es decir, recae en quien pretenda desvirtuarla (SUP-CDC-2/2017 y la jurisprudencia 2/2018, con el rubro *Nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña. Elementos para su configuración*).

Este criterio fue desarrollado en la sentencia SUP-REC-1048/2018, en la que se declaró la validez de la elección de los integrantes del Ayuntamiento de Peribán, Michoacán, a pesar de que la candidata independiente que obtuvo el mayor número de votos incurrió en un rebase de gastos en 7.07%. En el caso, tanto la Sala Regional Toluca (en el ST-JRC-109/2018), como la Sala Superior en el recurso de reconsideración referido, señalaron que, debido a las circunstancias particulares del caso (como desigualdad en condiciones de competencia entre candidatos postulados con y sin apoyo de partidos o que la candidata independiente pertenece a un grupo desfavorecido), no se afectó el resultado de la elección y no procedía declarar la nulidad.

En la misma sentencia, la Sala Superior señaló que el análisis de la causal de nulidad por rebase, incluso cuando existe la presunción de determinancia, debe tomar en cuenta elementos que rodean el caso, por ejemplo, si el monto tope de gastos de campaña es alto o bajo; el

monto del rebase, en sí mismo, y en el contexto de la elección concreta; si las candidaturas participan en condiciones de igualdad material (en relación con la pertenencia a un grupo en situación de desventaja o la modalidad de su participación); así como analizar los aspectos contextuales de la participación de la candidatura implicada y ajenos a su persona.

Durante los procesos electorales se presentaron dos casos más de particular relevancia, en los que se discutió la nulidad de la elección por violaciones al principio de certeza, derivados de inconsistencias a lo largo de la cadena de custodia de los paquetes electorales. El primer caso fue el de la elección de Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, en el que la Sala Superior determinó anular la elección, en una votación dividida (4-3), en la que la mayoría del Pleno consideró que las irregularidades encontradas, aunadas a un margen de victoria menor a 1%, afectaban el resultado electoral. Así, en el SUP-REC-1638/2018 y acumulados, la Sala señaló que procedía declarar la nulidad a partir de violaciones a la cadena de custodia consistentes en: la ausencia de contabilización de 28 paquetes electorales que representan una diferencia porcentual superior a la diferencia entre el primer y segundo lugar; la nulidad de la elección por violación a principios constitucionales; falta de 69 paquetes electorales al momento del cierre de las bodegas; las irregularidades en el traslado, resguardo y custodia de los paquetes electorales; las irregularidades durante la sesión de cómputo; la pérdida de paquetes electorales y el subsecuente recuento a partir de los encartes o lonas electorales.

Caso similar fue la sentencia emitida en relación con la validez de la elección de gubernatura de Puebla, en la que el margen de victoria fue de 3.57%. Al cierre del presente trabajo (7 de diciembre de 2018) la Sala Superior no había emitido sentencia en el asunto, sin embargo, el proyecto de resolución, compartido por el ponente en redes sociales, proponía declarar la nulidad de dicha elección por violaciones a la cadena de custodia (indebido resguardo de documentación en la bodega electoral), así como violencia en 59 casillas y robo de material electoral (de 4 urnas y 800 boletas).

Conclusión

En México, la evolución del sistema de nulidades electorales ha traído aparejado un desarrollo jurisprudencial abundante. Entre 1997 y 2018, el máximo órgano de justicia electoral anuló más de noventa elecciones de distintos niveles de gobierno, casi siempre con la intención de proteger no sólo la legalidad, sino sobre todo la constitucionalidad de los procesos electivos.

El paso más reciente de esta evolución es la reforma de 2014 que incluyó en la Constitución nuevas causales de nulidad y que reflejan las preocupaciones más actuales relativas al desarrollo y legitimidad de los comicios en México. A pesar de llamarse “nuevas causales”, se puede observar que reflejan conductas que están presentes desde los años noventa en los procesos electorales y que fueron objeto de pronunciamiento del TEPJF en múltiples ocasiones. Con todo, aunque hayan sido utilizados como argumento por quienes buscaban anular comicios, el rebase de tope de gastos, el financiamiento ilícito y la adquisición de tiempo aire no han sido, hasta el momento, causales de nulidad en elección alguna. Sólo las conductas relacionadas con el uso indebido de recursos públicos, difíciles de separar de otros comportamientos ilegales de los servidores públicos, llegaron a ser causales de nulidad, por violar el principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 constitucional.⁸

Ese panorama suscita la pregunta obligada: ¿por qué esas irregularidades, a todas luces graves, no derivan en nulidad electoral? La respuesta tiene que ver con los estándares de acreditación que se requieren para ello y que se describieron antes. Los tiempos electorales son breves y reunir la información necesaria para acreditar las violaciones sustantivas, como rebase o financiamiento ilícito, requieren usualmente de investigación financiera profunda y, por lo mismo, tardada. Los plazos acelerados de fiscalización introducidos por la reforma de 2014 pretendieron resolver esa incompatibilidad; sin embargo, parecen haber afectado negativamente la capacidad de la autoridad

⁸ Se trata de los casos de nulidad de la elección de gobernador en Colima y de la nulidad de la elección de diputado federal por el distrito 01 en Aguascalientes.

administrativa en cuanto a la profundidad y nivel de detalle con el que controla los recursos.

Esa carga probatoria, a la par de los requisitos exigidos en la Constitución y en la legislación electoral, así como de los estándares establecidos por el TEPJF, impiden que las nulidades se conviertan en algo cotidiano, que mantengan su carácter de excepcionalidad y que sigan siendo el recurso último de control de legalidad y constitucionalidad de los procesos comiciales. Esa dificultad se corresponde con el principio de conservación de actos públicos válidamente celebrados y protege la estabilidad institucional de las autoridades electas. Sin embargo, no permite que las nulidades cumplan con su función de disuadir a los actores políticos de realizar/practicar conductas ilegales que afectan el desarrollo de los comicios y tienen un impacto negativo fuerte en la confianza ciudadana y en la legitimidad de las autoridades electas. ¶

Fepade: la historia como creadora de instituciones

Santiago Nieto Castillo y
Sandra Fabiola Valdez Méndez*

Introducción

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales es la institución del Estado mexicano encargada de perseguir, investigar y prevenir los delitos electorales. Desde su creación en 1994 ha transitado por varias etapas. La propuesta política de crear una instancia especializada en la procuración de justicia penal en materia electoral surge como uno de los principales reclamos de la oposición, poco después del proceso electoral federal de 1988. El conflicto postelectoral permitió impulsar una agenda amplia de reformas constitucionales y reconfigurar de manera profunda el sistema electoral, para dar dirección a una creciente diversidad política y dotar de mayor certidumbre los procesos electorales. José Woldenberg ha afirmado acertadamente que la transición a la democracia se dio a partir de dos elementos: la creación de un sistema de partidos plural y la edificación de la institucionalidad electoral (Woldenberg et al. 2000).

En ese contexto, el 6 de abril de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que reformaba y adicionaba diversos pre-

* Santiago Nieto es abogado. Se ha desempeñado como titular de la Fepade y titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP. Sandra Fabiola Valdez Méndez fue directora de Información y Blindaje de la Fepade.

ceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2020, artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60; y 73, fracción VI, base 3a.), en particular el artículo 41, que en su nueva versión contemplaba un “organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”, encargado de realizar la función estatal de organizar las elecciones federales. Nació el IFE, que vendría acompañado de una instancia judicial, el Tribunal Federal Electoral, como autoridad jurisdiccional en la materia.

Corolario de la reforma constitucional, el 15 de agosto de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se expedía el Cofipe y se adicionó el Título Vigésimocuarto al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de fuero federal. El primer cuerpo normativo estableció el sistema electoral, la integración de las autoridades electorales, los medios de impugnación y las normas relativas al proceso electoral, así como la elaboración del listado nominal de electores. El segundo estableció un catálogo inicial de delitos.

Con el tiempo, quedó claro que la única constante en materia electoral era el cambio. En 1993, una nueva reforma electoral puso en el centro de atención el financiamiento y los primeros esquemas de fiscalización de los recursos de los partidos. Al año siguiente, otra ronda de cambios legales otorgó nuevas garantías al proceso electoral: una sala de segunda instancia al Tribunal Electoral y la presencia de visitantes extranjeros como observadores. Signo de los nuevos tiempos tras todos esos cambios, el 27 de enero de 1994, en sesión del Consejo General del entonces IFE, se dio lectura al Acuerdo Político Nacional que firmaron los ocho partidos políticos y sus candidatos a la presidencia de la República. El propósito era otorgar garantías para que el proceso electoral federal se realizara en “el marco de la legalidad y credibilidad”. El punto 7 del documento rezaba lo siguiente: “Para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se explorará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales”.

El 19 de julio de 1994, a poco más de un mes de la jornada electoral, apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reformó y adicionó diversos preceptos del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Se creó como unidad adminis-

trativa la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, con el nivel de subprocuraduría.

Hoy día, la Fepade es el organismo de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional lo relativo a los delitos electorales federales contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal (hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Delitos Electorales) y de los delitos electorales federales y, en algunos casos locales, previstos en la citada ley. Tanto la expedición del nuevo ordenamiento como la transición al sistema procesal penal acusatorio derivado de la reforma constitucional de 2008 hacen que la fiscalía se encuentre en una época de transición: investiga delitos electorales a partir de dos ordenamientos jurídicos diversos y lo hace con reglas procesales diferenciadas en razón de la fecha de presentación de las denuncias. En cualquier caso, su misión es garantizar las libertades del voto y equidad en todos los procesos electorales y generar seguridad, certeza jurídica y paz social durante los mismos.

¿Qué son los delitos electorales?

La Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, con lo que quedó atrás el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, que contenía las conductas tipificadas hasta ese entonces como delitos electorales. Con la entrada en vigor de la LGMDE, la Fepade ha desarrollado su función en dos vías: primero, atendiendo los casos iniciados bajo la implementación de la nueva ley; segunda, con el Código Penal en mano, ocupándose de los delitos cometidos antes de la publicación.

En ese contexto, hay que mencionar que los delitos electorales son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible. Estas conductas pueden cometerse por diversos sujetos activos y las sanciones dependen de esta clasificación. A continuación, se enumeran algunas posibilidades:

- a) Cometidos por cualquier persona: alterar el Registro Federal de Electores y/o documentos relativos; apoderarse de material electoral; comprar votos; recoger credenciales para votar; obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones o las tareas de los funcionarios electorales; realizar acciones de proselitismo durante la jornada; acarreo de votantes; votar más de una vez o sin cumplir los requisitos; impedir la instalación o cierre de casillas; realizar actos de temor o intimidación hacia el electorado; obstaculizar el traslado de paquetes y documentos públicos electorales; solicitar evidencia del voto; publicar resultados de encuestas durante el periodo de reflexión o la jornada electoral; proporcionar fondos provenientes del extranjero.
- b) Cometidos por servidores públicos: destinar apoyo a un candidato o partido en virtud de su encargo como servidor público; condicionar servicios públicos; obligar a subordinados a emitir su voto en algún sentido particular; coaccionar a sus subordinados para participar en eventos proselitistas; solicitar aportaciones de dinero a subordinados; negar información solicitada por autoridad competente.
- c) Cometidos por funcionarios electorales: inducir o ejercer presión sobre los electores; abstenerse de cumplir, sin causa justificada, las obligaciones como funcionario electoral; alterar resultados electorales; divulgar, de manera pública y dolosa, noticias falsas sobre la jornada; expulsar u ordenar el retiro de la casilla electoral de representantes de partidos.
- d) Cometidos por candidatos o funcionarios partidistas: realizar o distribuir propaganda electoral durante la jornada; obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma; abstenerse de rendir cuentas o realizar la comprobación o justificación de gastos ordinarios; comprar votos; ocultar, negar o alterar información que le sea legalmente requerida; utilizar facturas o documentos comprobatorios, alterando el costo real de los bienes.

Las sanciones establecidas en la LGMDE van de cincuenta a cinco mil días de multa y prisión de seis meses a quince años, según la falta. Sin embargo, al tratarse de delitos considerados “no graves”, es posible evitar ir a prisión. En el sistema tradicional, todos los indiciados

pueden solicitar la libertad bajo caución; en el nuevo, los delitos no ameritan prisión preventiva. Los autores consideran que esto no es del todo correcto en todos los supuestos. Más adelante se expondrán las implicaciones que tienen las sanciones y la “no gravedad” de esas conductas.

Cambios relevantes a la ley general en materia de delitos electorales

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma político-electoral que dio origen a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que fue promulgada a su vez el 23 de mayo de 2014. Entre los cambios más importantes destacan la incorporación de nuevos sujetos responsables como exconsejeras, exconsejeros, magistradas y magistrados electorales, la ampliación en la definición de documentos públicos electorales, el aumento en las sanciones por la posible comisión de delitos (particularmente por condicionar programas públicos o las aportaciones en dinero o en especie en las campañas existiendo alguna prohibición legal), el incremento de conductas —en especial, relacionadas con actos de temor e intimidación, tareas de fiscalización y rendición de cuentas y solicitud de aportaciones de dinero o en especie a los subordinados— así como lo relacionado con la figura de consulta popular.

Una de las grandes aportaciones de la LGMDE es establecer lineamientos para desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el órgano político administrativo de la Ciudad de México. También por impulsar acuerdos de coordinación entre dependencias del gobierno federal y de las entidades federativas; implementar un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos; establecer protocolos estandarizados para la Federación y las entidades federativas; recopilar e intercambiar datos y estadísticas de los delitos; formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables; fomentar la participación de la comunidad y de instituciones académicas que coadyuven en los procesos de evalua-

ción. Todo lo anterior ha llevado a la Fiscalía a proponer ante la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia la creación de una red nacional de coordinación y colaboración que aglutine a todos los componentes establecidos por la ley.

Última serie de cambios, la nueva ley establece que las procuradurías y fiscalías de los estados deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, y que los programas y acciones para prevenirlos se realizarán según el convenio de colaboración que suscriban la PGR y el INE. La LGMDE es un avance importante por lo siguiente: a) actualiza los tipos penales electorales conforme a los nuevos tiempos; b) integra un sistema nacional de procuración de justicia penal electoral encabezado por la Fepade; c) incorpora al sistema de procuración de justicia penal electoral a las demás autoridades electorales, en particular al INE, a fin de prevenir el delito.

Entender la procuración de justicia para entender los delitos electorales

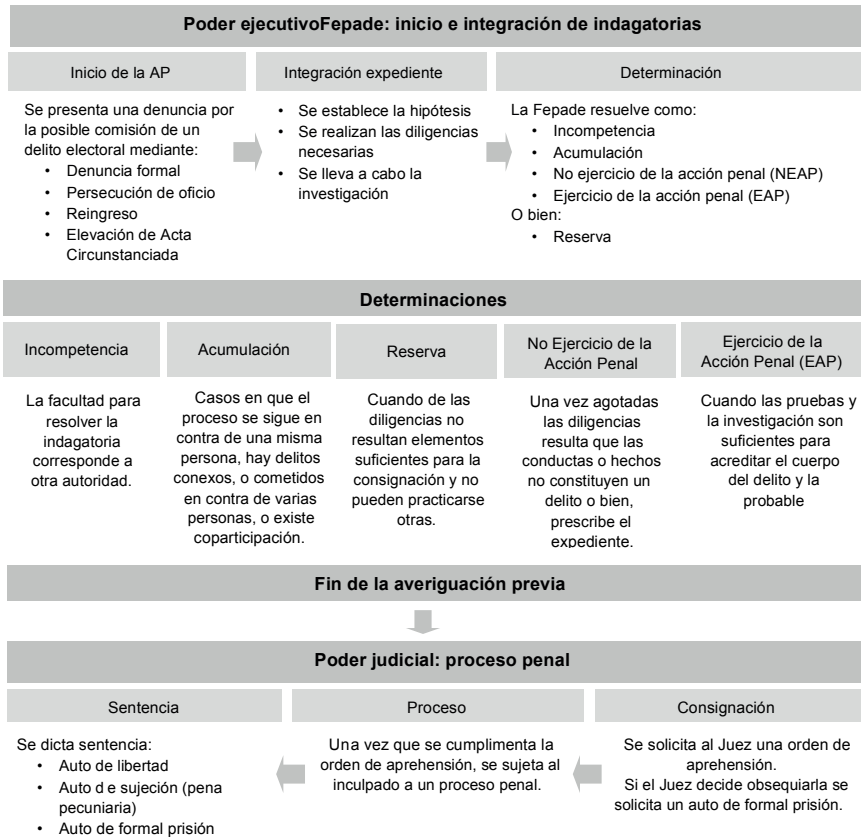
La procuración de justicia en México es un asunto complejo e inacabado. Rastrear el proceso que sigue un expediente desde la presentación de la denuncia hasta la imposición de una pena puede tomar diferentes caminos, es decir, no es un proceso lineal. A diferencia de lo que se cree, en ese camino intervienen al menos dos grandes entes: el ministerio público y el poder judicial (vía los jueces). Sin embargo, no son las únicas instancias; en el proceso intervienen policías ministeriales, defensores públicos, defensores particulares, jueces locales, fiscales locales, autoridades jurisdiccionales electorales, ministerios públicos adscritos a los juzgados, entre otros.

A continuación, se presenta un pequeño esbozo de lo que significa investigar y perseguir delitos electorales.

Como se observa en el cuadro 1, el proceso empieza con una denuncia materializada en averiguación previa o carpeta de investigación. Una vez que se da inicio a este expediente comienza una investigación por parte del agente del Ministerio Público de la Federación (AMPF). A partir de los resultados de la investigación, el AMPF determina (resuelve) de acuerdo con los tipos explicados en el cuadro 1.

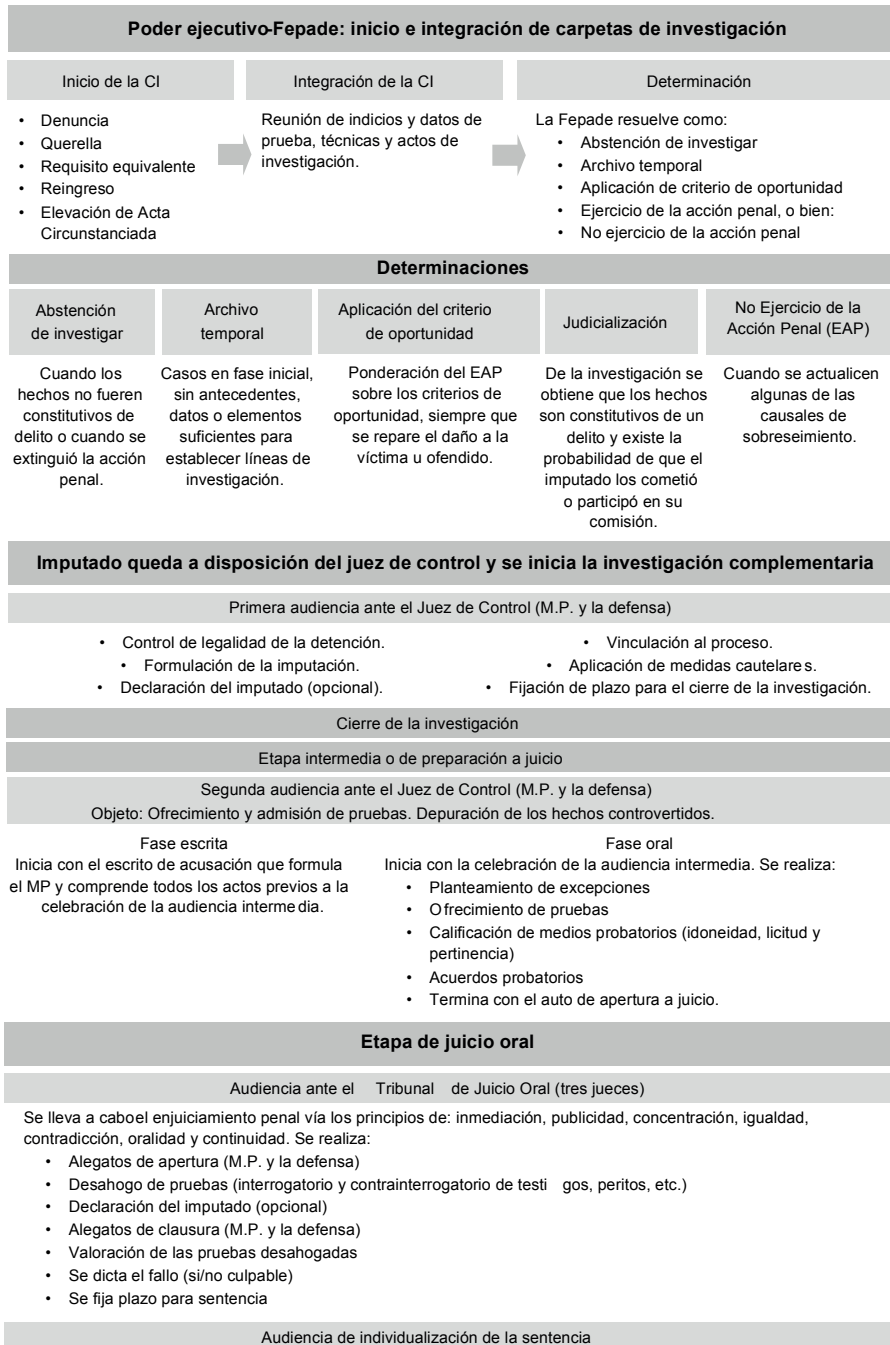
La consignación es un momento medular en la procuración de justicia. Una vez que el AMPF ejerce acción penal, el asunto cambia de espacio y de autoridad. El expediente se envía al juez, quien después de analizar las diligencias practicadas, las pruebas recabadas y los argumentos presentados, determina la existencia de un delito. Hecho lo cual, hay dos opciones: devolver el expediente al AMPF por contener observaciones de forma o fondo, o librar una orden de aprehensión en contra del responsable de la comisión de delitos, que conducirá a iniciar un proceso penal que concluirá con una sentencia condenatoria o absolutoria. En caso de que se niegue la orden de aprehensión, puede presentarse apelación ante el Tribunal Unitario. Si éste la confirma, el denunciante podría promover un juicio de amparo en contra de la resolución. Ha habido casos en que se han presentado demandas de amparo, juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y controversias constitucionales en contra de la actuación de la Fepade. Los autores consideran que eso es resultado de la actividad que se está desarrollando en el ámbito de la procuración de justicia penal electoral.

Cuadro 1. Proceso de procuración de justicia (sistema tradicional)



Ahora bien, los pasos descritos arriba corresponden al sistema procesal penal tradicional. En el nuevo arreglo, producto de la reforma constitucional de 2008 y que entró en vigor de forma plena en el país en 2016, el procedimiento tiene diferencias. Por el momento, la Fepade debe integrar sus indagatorias con ambos modelos procesales. En el nuevo sistema, una vez recibida la denuncia es analizada por la Unidad de Atención Inmediata. La policía federal ministerial o la policía federal deben realizar la investigación en coordinación con el ministerio público. De encontrarse elementos, se remite a la Unidad de Litigación para solicitar la audiencia inicial y pasar a la etapa procesal ante el juez de control, siendo ésta la primera de tres fases en que se divide el proceso penal, que concluye con el juicio oral. Hay salidas alternativas a lo largo de todo el proceso: suspensión condicional, criterios de oportunidad, entre otros. El modelo se desarrolla en el cuadro 2.

Cuadro 2. Proceso de procuración de justicia (sistema penal acusatorio)



Evolución de los delitos electorales

Desde la creación de la Fepade en 1994, y hasta el 31 de diciembre de 2018, se iniciaron 29,147 expedientes por la probable comisión de delitos electorales.¹ El año con mayor incidencia fue 2016, con 3,734 expedientes iniciados.

Tabla 1. Expedientes iniciados, 1994-2018

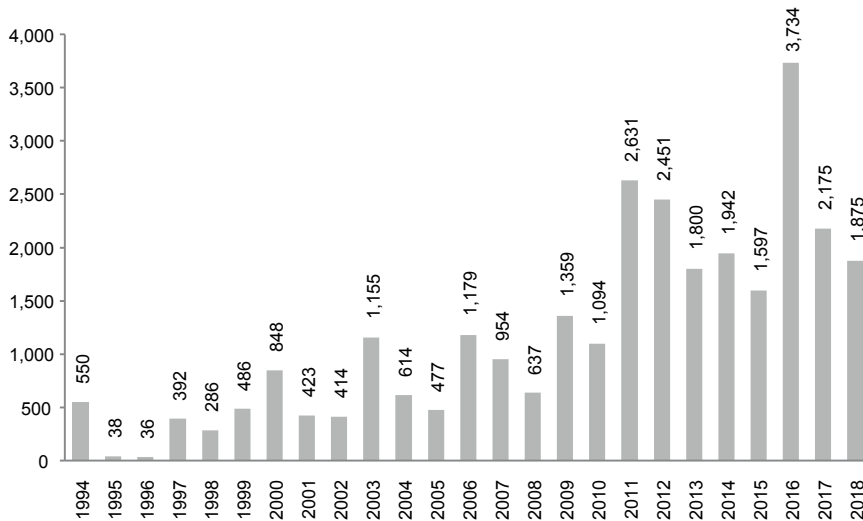
Año	Expedientes iniciados
1994	550
1995	38
1996	36
1997	392
1998	286
1999	486
2000	848
2001	423
2002	414
2003	1,155
2004	614
2005	477
2006	1,179
2007	954
2008	637
2009	1,359
2010	1,094
2011	2,631
2012	2,451
2013	1,800
2014	1,942
2015	1,597
2016	3,734
2017	2,175
2018	1,875
Total	29,147

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, informes del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

¹ Se incluyen carpetas de investigación iniciadas en 2015, 2016, 2017 y 2018.

Los datos indican que se han iniciado en promedio 1,166 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación al año durante la existencia de la Fepade. Como se observa en la gráfica 1, los años con elección federal —en especial con elección presidencial— presentan un aumento en el número de expedientes iniciados. El 48.6% de los casos se concentran en hechos ocurridos entre 2011 y 2016. Lo anterior significa que hay una presencia cada vez mayor de conductas que dañan el adecuado proceso electoral, mismas que se reflejan en la presentación de denuncias mediante los diferentes mecanismos institucionales.

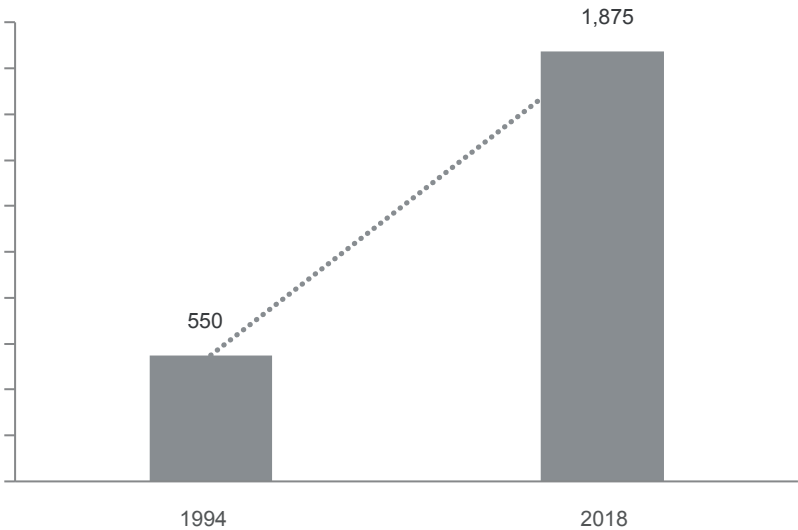
Gráfica 1. Número de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación iniciadas, 1994-2018



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales.

La Fepade, en sus veinticinco años de existencia, ha participado en cinco elecciones presidenciales. El número de expedientes iniciados en 2018 (último año con elección presidencial) significó un crecimiento de 240.9% en comparación con 1994, es decir, 3.4 veces más expedientes iniciados. El comportamiento se revierte al compararlo con su inmediato anterior (2012), cuando el número de expedientes decreció -23.5% en 2018.

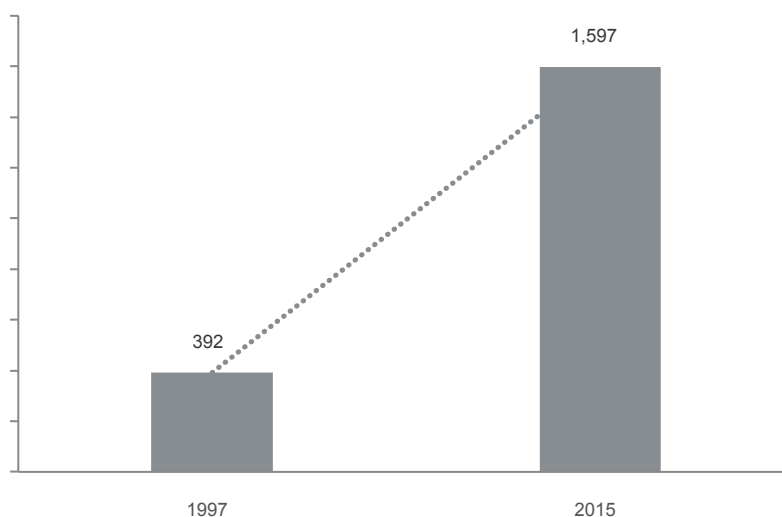
Gráfica 2. Inicios de averiguaciones previas en elecciones presidenciales 1994 vs. 2018



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales.

En el mismo lapso de vida, la Fepade ha participado en otras cuatro elecciones, éstas, intermedias para elegir diputados federales. En 2015 se iniciaron 1,597 expedientes, mientras que en 1997 fueron 392; esto es, 4.1 veces más (aumento de 307% en veinticinco años).

Gráfica 3. Comparativo de averiguaciones previas iniciadas, 1997 vs. 2015



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales.

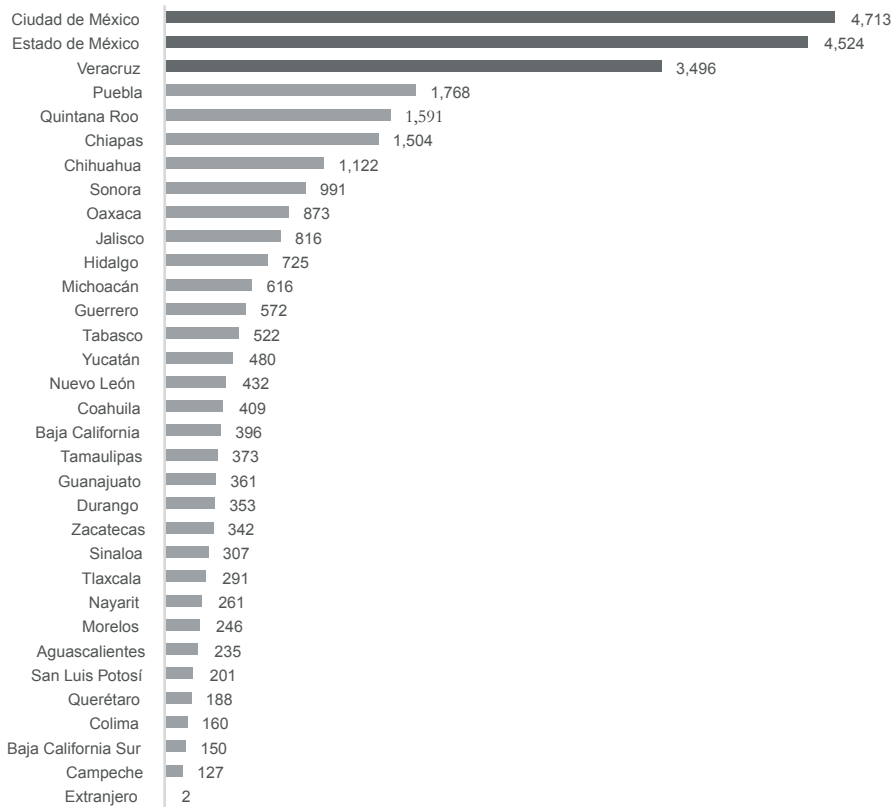
Último elemento relevante de la nueva ley, los expedientes iniciados se incrementaron de 2015 a 2016 y de 2017 ya se alcanzó el nivel de 2015. El dato importa pues, por vez primera, en un año en el que no hay elección federal, se presentan más inicios de expedientes. Es necesario recordar que 2016 atestiguó catorce procesos electorales ordinarios, por lo que, en teoría, debió registrarse la mitad de expedientes que en un proceso electoral federal que abarca todo el país. Sin embargo, esto no fue así. Los autores consideran que el incremento se debe a que los modelos de atención ciudadana han mejorado, incluyendo el despliegue ministerial en campo, así como los nuevos tipos penales. En consecuencia, la Fepade debe mejorar sus sistemas de integración ante el cúmulo creciente de asuntos.

Incidencia delictiva por entidad federativa

La historia de los delitos electorales puede observarse también en su comportamiento estatal. Analizar esas conductas permite identificar

los espacios territoriales de mayor incidencia. Así, se ha observado que las entidades federativas con mayor número de expedientes iniciados son la Ciudad de México (16.2%), el Estado de México (15.5%) y Veracruz (12.0%). Estos tres territorios concentran 43.7% de los expedientes iniciados en veinticinco años de vida institucional.

Gráfica 4. Inicios de averiguaciones previas por entidad federativa, 1994-2018



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e informes del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Un ejercicio adicional de identificación territorial es agrupar por circunscripción electoral para saber más sobre las zonas geográficas con mayor presencia de conductas que atentan contra el adecuado funcionamiento de los procesos electorales. El resultado es que la cir-

cunscripción 3 concentra el mayor número de averiguaciones previas, con 29.5% (8,593); la circunscripción 4 suma 26% (7,590), mientras que la circunscripción 5 aglutinó 20.7% (6,025).

Tabla 2. Expedientes iniciados por circunscripción, 1994-2018

Circunscripción	Entidad federativa	Expedientes
1	Baja California	396
	Baja California Sur	150
	Chihuahua	1,122
	Durango	353
	Jalisco	816
	Nayarit	261
	Sinaloa	307
	Sonora	991
	Subtotal	4,396
2	Aguascalientes	235
	Coahuila	409
	Guanajuato	361
	Nuevo León	432
	Querétaro	188
	San Luis Potosí	201
	Tamaulipas	373
	Zacatecas	342
	Subtotal	2,541
3	Campeche	127
	Chiapas	1,504
	Oaxaca	873
	Quintana Roo	1,591
	Tabasco	522
	Veracruz	3,496
	Yucatán	480
	Subtotal	8,593

Continuación

Circunscripción	Entidad federativa	Expedientes
4	Ciudad de México	4,713
	Guerrero	572
	Morelos	246
	Puebla	1,768
	Tlaxcala	291
Subtotal		7,590
5	Colima	160
	Hidalgo	725
	Estado de México	4,524
	Michoacán	616
Subtotal		6,025
Total		29,145

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e informes del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

De acuerdo con la división territorial propuesta, se tiene que los problemas se acentúan en el sur del país, en especial en la circunscripción 3, seguida por la 4. En conjunto, suman 55.5% de los expedientes iniciados por la Fepade.

Mapa 1. Circunscripciones electorales de México



Los datos muestran también las entidades federativas con mayor número de casos. Sin embargo, es común que en estados más poblados se inicien más expedientes que en otros con menos habitantes. De ahí que se busque eliminar ese efecto para hacer un comparativo más certero sobre las condiciones delictivas en la entidad. Con ese objetivo a la vista, la Fepade ha calculado el número de expedientes iniciados por cada cien mil habitantes. Los resultados se presentan en la tabla 3.

**Tabla 3. Incidencia delictiva estatal
por cada cien mil habitantes, 1994-2018**

Entidad	Población	Expedientes	Incidencia delictiva
Quintana Roo	1,501,562	1,591	106.0
Ciudad de México	8,918,653	4,713	52.8
Veracruz	8,112,505	3,496	43.1
Sonora	2,850,330	991	34.8
Chihuahua	3,556,574	1,122	31.5
Chiapas	5,217,908	1,504	28.8
Puebla	6,168,883	1,768	28.7
Estado de México	16,187,608	4,524	27.9
Hidalgo	2,858,359	725	25.4
Yucatán	2,097,175	480	22.9
Tlaxcala	1,272,847	291	22.9
Colima	711,235	160	22.5
Nayarit	1,181,050	261	22.1
Oaxaca	3,967,889	873	22.0
Tabasco	2,395,272	522	21.8
Zacatecas	1,579,209	342	21.7
Baja California Sur	712,029	150	21.1
Durango	1,754,754	353	20.1
Aguascalientes	1,312,544	235	17.9
Guerrero	3,533,251	572	16.2
Campeche	899,931	127	14.1
Coahuila	2,954,915	409	13.8

Continuación

Entidad	Población	Expedientes	Incidencia delictiva
Michoacán	4,584,471	616	13.4
Morelos	1,903,811	246	12.9
Baja California	3,315,766	396	11.9
Tamaulipas	3,441,698	373	10.8
Jalisco	7,844,830	816	10.4
Sinaloa	2,966,321	307	10.3
Querétaro	2,038,372	188	9.2
Nuevo León	5,119,504	432	8.4
San Luis Potosí	2,717,820	201	7.4
Guanajuato	5,853,677	361	6.2
Total	119,530,753	29,145	24.4

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales.
Encuesta intercensal 2015, INEGI.

De acuerdo con los datos históricos de la Fepade, la entidad federativa con la mayor incidencia delictiva es Quintana Roo con 106 expedientes iniciados por cada cien mil habitantes, en su mayoría relacionados con la alteración del Registro Federal de Electores. En el rubro de incidencia media se encuentran Ciudad de México, Veracruz, Sonora y Chihuahua. Al traducir la tabla a un mapa, la misma información se ve así:

Mapa 1. Circunscripciones electorales de México



Delitos electorales de mayor presencia

Hasta ahora, se han dado algunos ejemplos de delitos electorales. También se ha mostrado su comportamiento histórico, del que destaca que, en elecciones federales, sobre todo presidenciales, aumenta la incidencia. Se desarrolló un modelo de identificación estatal sobre la comisión de esas conductas, ponderando por la población. El resultado fue que, aunque en términos absolutos la Ciudad de México, el Estado de México y Veracruz tienen una presencia mayor, al hacer la ponderación Quintana Roo es la entidad de mayor incidencia, a la que se suman Sonora y Chihuahua.

La pregunta ahora es: ¿cuáles son los delitos electorales con mayor presencia en las averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas? La Fepade tiene registrados alrededor de veintinueve mil delitos en los expedientes.² Las diez faltas más frecuentes en los expedientes concentran 93.5% de todos los registros. De éstos, el de mayor frecuen-

² El número de delitos es mayor al número de expedientes debido a que un expediente puede incluir más de un delito.

cia es alterar el Registro Federal de Electores, con 13,575 casos (56% del total). Le siguen, entre otros, apoderarse de material electoral; destinar apoyo a un candidato en virtud de su función de servidor público; comprar votos; condicionar programas públicos; recoger credenciales para votar; obligar a los subordinados a votar en algún sentido; obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones y realizar actos de proselitismo fuera de tiempo.

Alterar el Registro Federal de Electores constituye el delito más frecuente. La explicación podría residir en las denuncias que el INE presenta por las inconsistencias halladas en sus registros, debido a movimientos masivos de personas de un lugar a otro (conocido como domicilio irregular o turismo electoral), o por el cambio de identidad que hacen o pretenden hacer los ciudadanos cuando solicitan una credencial para votar con datos diferentes a los reales. En tiempos recientes, la Fepade actúa de forma conjunta con el INE para perseguir la usurpación de identidad. Pero el hecho más significativo es que, a partir de la reforma de 2014, la alteración del Registro Federal de Electores se ha reducido como conducta delictiva más denunciada del 92% al 56%. Lo anterior se explica por el cambio de política ministerial para atender temas estrictamente electorales, así como la mejora de los Sistemas de Atención Ciudadana, la implementación del Despliegue Ministerial, todo esto relacionado con el proceso electoral. Ello implica un cambio cualitativo en la persecución del delito electoral. La Fepade ya no solo es la cuidadora de los datos del RFE, sino una institución que combate otras conductas delictivas que inciden en la democracia mexicana.

No obstante, destaca el número de casos por hacerse de materiales y usar recursos públicos para apoyar a candidatos o partidos. En este ámbito se está frente a tres conductas que impiden el adecuado funcionamiento electoral desde tres ópticas particulares, que conviven en los procesos electorales: modificar los registros de votación, impedir se realice la jornada mediante el mal uso de materiales electorales e intervenir institucionalmente en apoyo de algún partido. La combinación de estos tres casos muestra la complejidad indudable de los procesos electorales vistos desde la procuración de justicia penal electoral, traducida también en la clasificación de sujetos activos y penas.

Averiguaciones previas y/o carpetas de investigación determinadas

La Fepade ha determinado³ 31,929 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación en veinticinco años de existencia. Durante 2017 se resolvió el mayor número de casos (4,166), seguido por 2016 (3,813).

Tabla 4. Averiguaciones previas determinadas

Año	Expedientes resueltos [*]
1994	225
1995	347
1996	40
1997	166
1998	322
1999	430
2000	536
2001	770
2002	822
2003	1,118
2004	1,022
2005	851
2006	1,174
2007	859
2008	1,118
2009	1,247
2010	1,420
2011	1,779
2012	2,359
2013	1,667

³ La determinación es la resolución del expediente. Ésta puede darse en cinco sentidos: consignación (ejercicio de la acción penal), no ejercicio de la acción penal, reserva, acumulación e incompetencia.

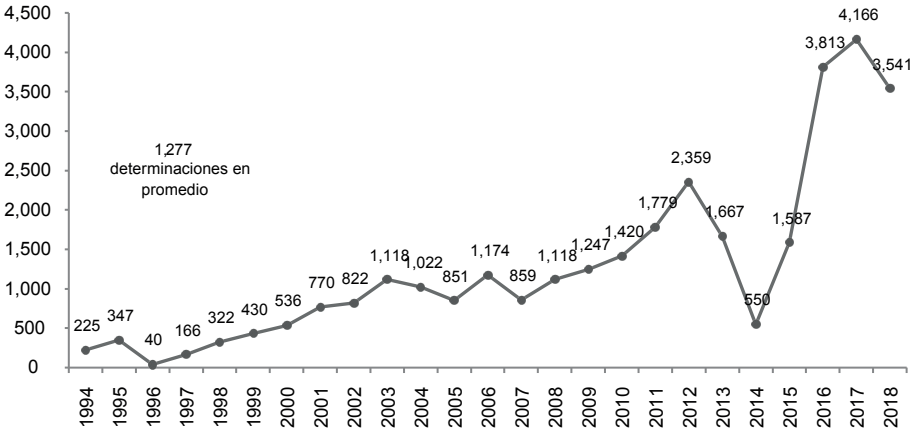
Continuación

Año	Expedientes resueltos*
2014	550
2015	1,587
2016	3,813
2017	4,166
2018	3,541
Total	31,929

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

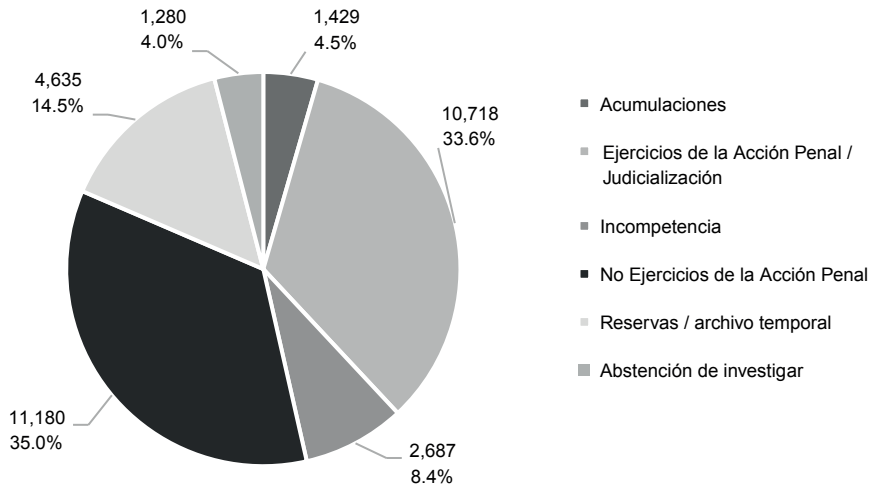
* Se incluyen determinaciones de carpetas de investigación como judicialización, no ejercicio de la acción penal, acumulación, abstención de investigar, incompetencia y archivo temporal.

Gráfica 5. Expedientes determinados



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Gráfica 6. Determinación de expedientes



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Como se observa en la gráfica 6, del total de expedientes determinados por la Fepade, 33.6% corresponde a consignaciones o judicializaciones (10,718), mientras que 35% son No Ejercicios de la Acción Penal, 14.5% reservas, 8.4% incompetencias y 4.5% acumulaciones.

Consignaciones y/o actualizaciones

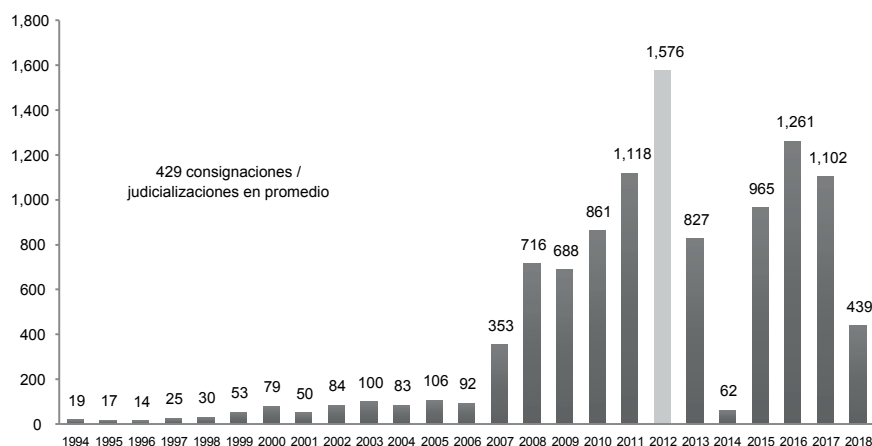
Uno de los grandes objetivos de las instituciones procuradoras de justicia es la consignación de expedientes. Esto sucede cuando el AMPF resuelve, mediante las diligencias realizadas y las pruebas recabadas, la existencia de un delito electoral. Entre 1994 y 2018, la Fepade ha consignado y/o judicializado 10,720 expedientes.

Tabla 5. Expedientes consignados y/o judicializados por agentes del ministerio público de la federación adscritos a la Fepade, 1994-2018

Año	Consignaciones
1994	19
1995	17
1996	14
1997	25
1998	30
1999	53
2000	79
2001	50
2002	84
2003	100
2004	83
2005	106
2006	92
2007	353
2008	716
2009	688
2010	861
2011	1,118
2012	1,576
2013	827
2014	62
2015	965
2016	1,102
2017	439
Total	10,720

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

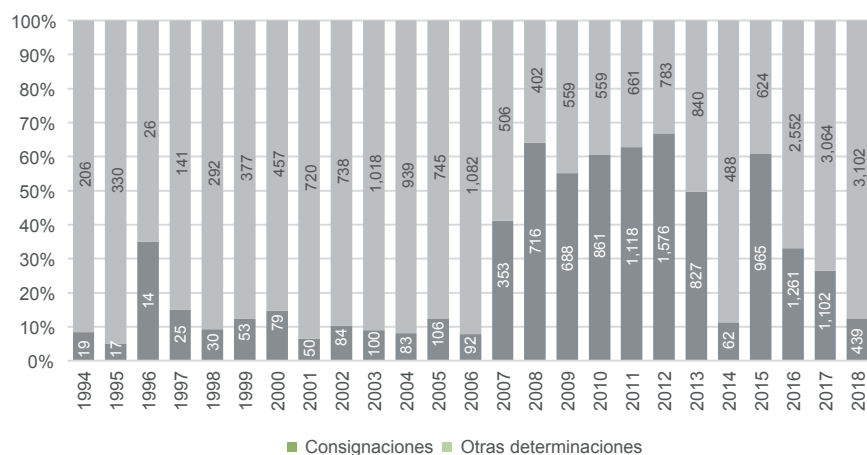
Gráfica 7. Histórico de consignaciones y/o judicializaciones



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Como se muestra en la gráfica 7, a partir de 2007 hay una proporción cada vez mayor de consignaciones respecto del resto de las determinaciones. Estos datos se acentúan en el periodo comprendido de los años 2008 a 2012 y posteriormente en 2015. Durante 2016 se superó lo obtenido en 2011 y se sitúa como el segundo mejor año.

Gráfica 8. Proporción de consignaciones con respecto a otras determinaciones



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, informes del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Órdenes de aprehensión y sentencias, el otro lado del proceso de procuración de justicia

Aquí puede cerrarse el tema del ejercicio de una de las atribuciones más importantes de la Fepade: investigar los delitos electorales. En esta etapa el trabajo ministerial concluye en buena medida. Lo que sigue es que el expediente consignado queda en manos de un juez para su análisis y posterior resolución. En este sentido, el titular del juzgado decide en función de dos posibilidades: a) librar la orden de aprehensión por considerar que hay elementos necesarios para la comprobación de un delito electoral; b) devolver el expediente al AMPF por contener errores de forma o fondo.

De acuerdo con los datos disponibles, de 2007 a 2017, se libraron 5,431 órdenes de aprehensión derivadas de las consignaciones realizadas. Eso no es todo: una vez que se libra la orden, es necesario cumplimentarla con el apoyo de instituciones de seguridad. En este mismo recuento, se tiene un cálculo aproximado de 1,884 órdenes de aprehensión cumplimentadas. Es importante mencionar que la Fepade carece de policía propia, el cumplimiento de las órdenes de aprehensión depende de la Policía Federal Ministerial. Desde 2015 se generó una política de acercamiento con la Policía Federal y la Policía Federal Ministerial lo que derivó en un programa de mandamientos judiciales.

El cumplimiento de las órdenes de aprehensión da inicio a los procesos penales que culminarán con la declaración de una sentencia y la imposición de una condena. Entre 1994 y 2018 se dictaron 2,169 sentencias; 2,007 condenatorias y 162 absolutorias. El 92.5% de las decisiones jurisdiccionales son a favor de la labor de persecución que realizan los AMPF adscritos a la Fepade.

Retos para la procuración de justicia penal electoral

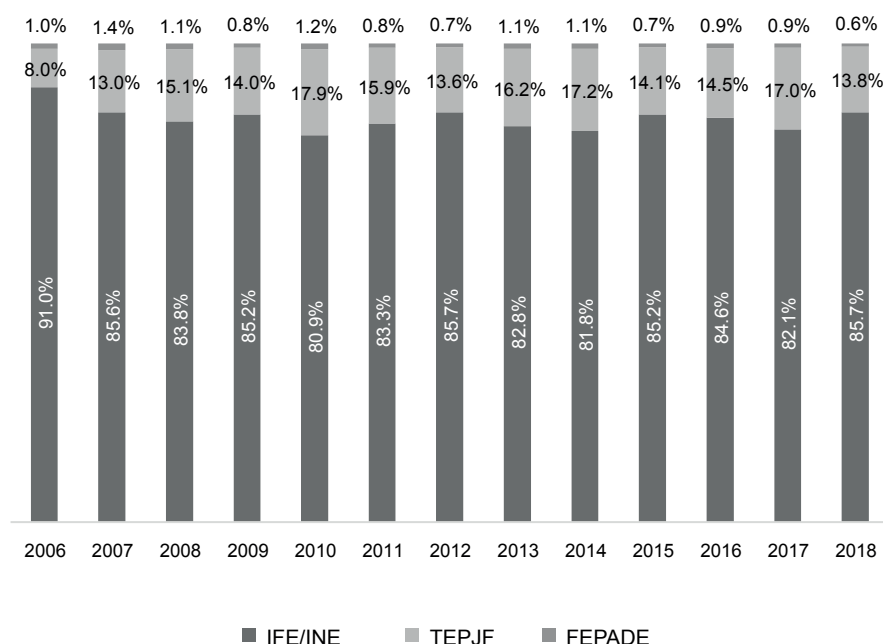
Se ha intentado mostrar que la procuración de justicia penal electoral es un asunto complejo. La configuración normativa e institucional se traduce en retos y barreras importantes:

1. *División del proceso.* En él se encuentran involucrados dos grandes espacios y autoridades. Por un lado, el AMPE, que se encarga de integrar los expedientes de manera tal que se identifique claramente el delito cometido. Por otro lado, el ámbito jurisdiccional, que analiza la integración del expediente y determina la existencia o no de un delito. Los resultados no dependen por completo del trabajo de la Fepade, sino que pasan a un umbral diferente, como el policial para la investigación y el cumplimiento de las órdenes de aprehensión y el jurisdiccional. La emisión de órdenes de aprehensión, procesos penales y sentencias no son competencia de la institución. Su participación se reduce a una suerte de acompañamiento que acelere el proceso de resultados materializados.
2. *No especialización jurisdiccional en la materia penal electoral.* En México no hay un cuerpo de jueces especializados en materia penal electoral. Es decir, los titulares de los órganos jurisdiccionales federales reciben una gama muy amplia de asuntos, desde casos de secuestro, delincuencia organizada, portación de armas, delitos patrimoniales y hasta financieros. Al no haber prioridad de los asuntos electorales y mejor entendimiento de las particularidades de estas conductas, puede llevar a una manera diversificada de resolverlos. Se ha encontrado que el criterio de dos jueces varía tratándose del mismo caso; no hay criterios uniformes para juzgar esas conductas. Los delitos electorales conllevan un nivel de complejidad mayor, de ahí la necesidad de contar con un cuerpo especializado. En los casos más absurdos, jueces federales han llegado a sostener que el INE no es una instancia federal, por lo que han declinado competencia al fuero común. Ello ejemplifica muy bien el nivel de desconocimiento de la materia electoral. Así como hay una instancia investigadora especializada, es necesario contar con jueces especializados; en todo caso, contar al menos con un juzgado especializado en materia penal electoral por circunscripción.
3. *Delitos no graves, desincentivos.* El hecho de que los delitos electorales no sean graves y, por tanto, se alcance siempre la libertad bajo caución o la conmutación de la pena (con penas no privativas de la libertad) genera desincentivos para conseguir que disminuya la comisión de esas conductas. Ello porque se genera la percepción de que, aunque la autoridad investigue, consigne y el juez

decida librar una orden de aprehensión y ésta se cumplimente, la pena puede solventarse de manera pecuniaria sin necesidad de ser internado en un centro penitenciario. En el caso particular de los delitos electorales que tienen implícito el factor político y su orientación al logro de objetivos político-electorales, sería importante explorar la posibilidad de establecer penas que generen incentivos para evitar su comisión, más allá del factor económico.

4. Es claro que elevar las penas no trae aparejada la disminución de la incidencia delictiva, pero al menos manda un mensaje social de que los delitos electorales son considerados como un tema de vital importancia, de ahí que, eventualmente, deban subir las penas. Existen conductas como el peculado electoral, el uso de recursos ilícitos en las campañas o los actos de temor a los electores, o recientemente los casos de violencia política de género que debían ser considerados como graves, cuando involucran redes de corrupción como medio comisivo sin que hasta el momento la normatividad los recoja en esos términos.
5. *Violencia política de género.* Un problema relacionado con los procesos electorales de 2015 y 2016 fue el incremento constante de denuncias por violencia política de género, derivadas de una reacción negativa surgida de lo más profundo de sectores misóginos de la sociedad a partir de la paridad de candidaturas entre mujeres y hombres. En 2015 fueron treinta y ocho casos; en 2016 aumentaron a ciento veintidós contando los del año anterior. Sin embargo, no hay un tipo penal que permita combatir de forma oportuna dichas prácticas.
6. *Presupuesto.* Al analizar de manera comparada el Presupuesto de Egresos de la Federación para el periodo 2006-2018, así como el proyecto de presupuesto para 2015, se observa que de todas las instituciones ligadas a lo electoral —INE, TEPJF y Fepade—, esta última es la que menos presupuesto recibe. En 2007, por ejemplo, sus recursos sumaron 1.4% del total destinado a lo electoral, mientras que en 2018 fue de 0.6%. Por su parte, el INE tuvo en todos los años al menos 80%.

Gráfica 9. Comparativo presupuestal de las instituciones electorales (a precios corrientes)

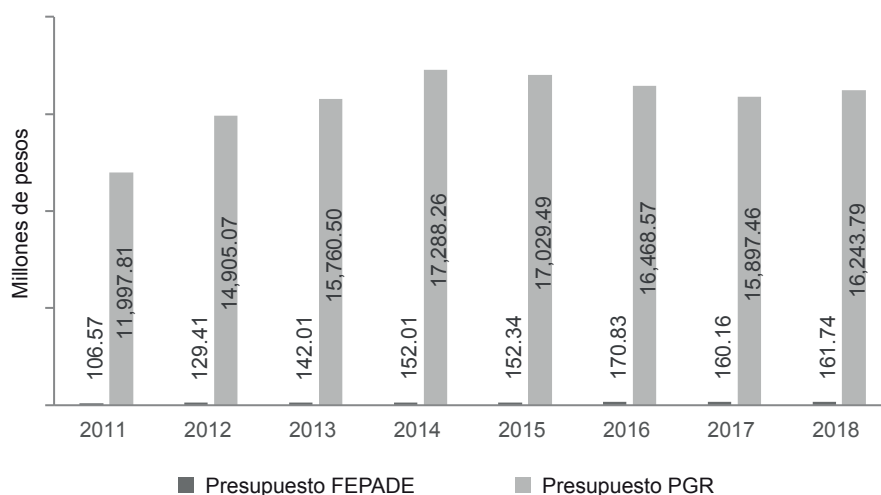


Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación.

7. *Corrupción y delitos electorales.* La corrupción inicia en lo electoral, entre candidatos, partidos, grupos delincuenciales, empresarios, servidores públicos. Los apoyos en las campañas electorales se traducen en contratos que podrían estar al margen de la ley. Por lo tanto, es necesario que la Fepade participe en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otra parte, al comparar el presupuesto de la Fepade con el de la PGR, se observa que, durante los últimos ocho años, la primera cuenta con 1% de los recursos que tiene la segunda.

Gráfica 10. Presupuesto comparado Fepade-PGR
(a precios corrientes)



Fuente: Elaboración propia con información del presupuesto de egresos de la federación.

8. *Configuración institucional.* Hasta 2017, la Fepade contaba con poco menos de trescientos servidores públicos para funciones tanto ministeriales como de apoyo a los procesos de investigación y prevención del delito. Cuenta sólo con siete policías adscritos directamente. Recursos disponibles para atender un país de más de ciento veinte millones de habitantes. Además, la Fepade es una institución centralizada territorialmente; no cuenta con delegaciones estatales ni regionales, lo que se traduce tanto en falta de recursos como en barreras físicas para llevar a cabo las acciones que se tienen previstas en el marco de sus atribuciones.
9. *Sofisticación del delito electoral.* Otro problema detectado es la sofisticación del delito electoral. El fraude cibernético de usurpación de identidad para dar de baja de los listados nominales de electores a ciudadanos para ser dados de alta en el listado de electores en el extranjero, como ocurrió en Chiapas en 2017. La transmisión ilícita de todo el padrón electoral, como sucedió con la empresa Amazon. La expedición de actas de nacimiento extemporánea para migrantes centroamericanos con fines de generar credenciales para votar con fotografía. La compra de votos con tinacos distri-

buidos a media noche entre los beneficiarios de programas sociales, entre otras conductas. Investigar delitos electorales ya no es recopilar información ante el INE, implica el dictamen pericial en distintas materias: criminalística, fotografía, audio y video, informática, entre otros.

10. *Marginalidad en la compra y coacción del voto.* Un problema central de la democracia mexicana es la compra y coacción del voto. En un país donde 80% de la población es pobre y vulnerable, la compra del voto se convierte en una alternativa útil para los partidos políticos, aun cuando habría que discutir sobre su nivel de eficacia. Lo cierto es que las denuncias por compra y coacción del voto se han multiplicado a partir de la reforma de 2014. Se ha encontrado en análisis de la Fiscalía, que hay una relación entre los niveles de pobreza y condicionamiento de programas sociales y compra de votos. “Se condiciona más en años con elección federal, lo hacen partidos políticos en el poder y en las entidades federativas más pobres”. Además, este delito es difícil de probar pues ocurre instantáneamente y si no se cuenta con audios, videos, o testimonios se complica para la autoridad ministerial en razón de que los jueces exigen estándares probatorios más altos para librar órdenes de aprehensión al estar en juego de la libertad de una persona.

Conclusión

Como se observó a lo largo del capítulo, los delitos electorales y la procuración de justicia penal electoral tienen sus particularidades. La publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales trajo consigo diversos cambios en la tipificación de estas conductas, la coordinación con otras instancias y el incremento en las sanciones previstas en el Código Penal Federal. También se pudo identificar, aunque no de manera lineal, el proceso de procuración de justicia, destacando la labor de los agentes del ministerio público federal en la investigación, así como la de los jueces en materia de impartición de justicia.

El capítulo buscó esbozar la complejidad que supone la materia penal electoral. Ello mediante la descripción histórica de los asuntos iniciados, sus determinaciones y el número de consignaciones realizadas. Se mencionó brevemente el comportamiento de los casos en que se libran órdenes de aprehensión y su culminación en sentencias condenatorias. Se comprobó que, si bien la procuración de justicia penal electoral se vuelve un “embudo” donde el número de casos iniciados se ve reducido en el número de sentencias, este proceso depende en buena medida de las decisiones tomadas por el órgano jurisdiccional.

Por último, se mostraron las barreras (no pocas ni menores) a las que se enfrenta la Fepade para el desarrollo satisfactorio de sus funciones: sanciones reducidas, falta de especialización jurisdiccional, presupuesto bajo, configuración institucional insuficiente, sofisticación del delito electoral, compra del voto. No obstante, el objetivo central es presentar el contexto general en el que actúa la Fepade y ofrecer un documento que centre las características de la Fiscalía de cara a los nuevos e importantes retos a los que se enfrentará durante las elecciones por venir.

La Fepade es un actor y una arena política. Despresuriza a autoridades electorales y en general el proceso electoral. Además, se ha convertido en una arena política donde se presentan denuncias como parte de una estrategia política. El aumento en el número de denuncias refleja una mayor confianza en la ciudadanía ya que las denuncias presentadas por actores políticos son menores, comparativamente, con aquéllas presentadas por los ciudadanos mediante los mecanismos que se han generado para acercarse cada vez más con la sociedad.

Es importante mencionar que uno de los retos más importante fue superado. Los delitos electorales relacionados con corrupción son tipificados como graves. Sin duda esto es un gran avance en la configuración del sistema de procuración de justicia penal electoral. Sin embargo, siguen pendientes algunos:

1. División del proceso.
2. No especialización jurisdiccional en la materia penal electoral.
3. Violencia política de género.
4. Presupuesto.
5. Configuración institucional.

6. Sofisticación del delito electoral.
7. Marginalidad en la compra y coacción del voto.

Es necesario atender aquellos relacionados con la división del proceso y la no especialización de la materia. Sigue siendo necesaria la especialización del ámbito penal electoral. Observar el proceso como uno solo, tanto del lado de la investigación como de la procuración de justicia. También se requiere atender lo relacionado con la configuración institucional, analizar la pertinencia de contar con delegaciones estatales y dotar de mayor personal a la institución, así como de mayores recursos. Por último, la sofisticación de los delitos electorales, aunado con la situación de marginalidad que vive el país, requiere de un análisis más profundo sobre los mecanismos de prevención de los delitos electorales. ¶

**Costo
de la democracia
electoral
y mecanismos
de fiscalización**
