

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 TEPJE, 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 1° 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 normativas 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. ♣

