

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 mandatado 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 expedieron 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. ¶