

Grandes temas para un
o b s e r v a t o r i o
electoral ciudadano



Volumen 4

Justicia electoral

Manuel González Oropeza

Compilador





INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL

Consejero Presidente: ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ
Consejeros Electorales: GUSTAVO ANZALDO HERNÁNDEZ
FERNANDO J. DÍAZ NARANJO
ÁNGEL R. DÍAZ ORTIZ
CARLA A. HUMPHREY JORDAN
YOLANDA C. LEÓN MANRÍQUEZ
NÉSTOR VARGAS SOLANO

Secretario Ejecutivo: OLIVERIO JUÁREZ GONZÁLEZ

REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	Propietario:	OBDULIO ÁVILA MAYO
	Suplente:	JORGE DUEÑAS MORALES
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	Propietario:	MARCO ANTONIO MICHEL DÍAZ
	Suplente:	GUSTAVO GONZÁLEZ ORTEGA
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	Propietario:	MIGUEL ÁNGEL VÁSQUEZ REYES
	Suplente:	FELIPE PÉREZ ACEVEDO
PARTIDO DEL TRABAJO	Propietario:	ERNESTO VILLARREAL CANTÚ
	Suplente:	ADALID MARTÍNEZ GÓMEZ
PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO	Propietaria:	ZULY FERIA VALENCIA
	Suplente:	MISAEEL SÁNCHEZ SÁNCHEZ
CONVERGENCIA	Propietario:	OSCAR OCTAVIO MOGUEL BALLADO
	Suplente:	HUGO MAURICIO CALDERÓN ARRIAGA
NUEVA ALIANZA	Propietario:	ADOLFO ROMÁN MONTERO
	Suplente:	SARA PÉREZ ROJAS
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA	Propietario:	JORGE CARLOS DÍAZ CUERVO
	Suplente:	ANA KARINA SOLANO GÓMEZ

INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	Propietario:	JORGE TRIANA TENA
	Suplente:	AGUSTÍN CARLOS CASTILLA MARROQUÍN
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	Propietario:	JORGE FEDERICO SCHIAFFINO ISUNZA
	Suplente:	MARTÍN CARLOS OLAVARRIETA MALDONADO
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	Propietario:	JUAN CARLOS BELTRÁN CORDERO
	Suplente:	ISAÍAS VILLA GONZÁLEZ
NUEVA ALIANZA	Propietario:	XIUH GUILLERMO TENORIO ANTIGA
	Suplente:	GLORIA ISABEL CAÑIZO CUEVAS
COALICIÓN PARLAMENTARIA SOCIALDEMÓCRATA	Propietario:	RAÚL ALEJANDRO CUAUHTÉMOC RAMÍREZ RODRÍGUEZ
	Suplente:	LEONARDO ÁLVAREZ ROMO

Grandes temas para un
o b s e r v a t o r i o
electoral ciudadano

Justicia electoral



PRESIDENCIA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL
Consejero presidente: ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ

DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA
Directora ejecutiva: LAURA REBECA MARTÍNEZ MOYA

Coordinación general: Christian Rojas Rojas, titular de la Unidad de Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados
Coordinación editorial: Cecilia Rivadeneyra Pasquel, directora de Difusión
Coordinación de contenidos: Yereli Rolander Garmendia, Coordinadora de Apoyo Técnico de la Unidad de Archivo, Logística y Apoyo a Órganos Desconcentrados
Diseño de forros e interiores y formación: Susana Cabrera Corona, jefa del Departamento de Diseño y Producción
Corrección de estilo: Nilda Iburguren Bernat, técnica especializada "A"

Autores: Guadalupe Angélica Carrera Dorantes, Héctor Javier Sandoval Lozano, David Cienfuegos Salgado, José Luis Ramírez Huanosto, Arturo Ramos Sobarzo, David Manuel Vega Vera, Isidro H. Cisneros Ramírez, Alfredo Islas Colín, José Aarón Gómez Orduña, Manuel González Oropeza, Darío Velasco Gutiérrez, Osiris Vázquez Rangel, Lorena Angélica Taboada Pacheco, Humberto Ayala Herrera, Areli Gómez González.

D.R. © Instituto Electoral del Distrito Federal
Huizaches 25, colonia Rancho Los Colorines, delegación Tlalpan
14386 México, D.F.
www.iedf.org.mx

1ra. edición, septiembre de 2008
ISBN: 978-970-786-057-5 (colección)

Impreso y hecho en México

Lo expresado en esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores.
Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

ISBN para versión electrónica: 978-607-8396-58-0

Grandes temas para un
observatorio
electoral ciudadano



Volumen 4

Justicia electoral

Manuel González Oropeza

Compilador

COMITÉ CIENTÍFICO

Jeffrey C. Alexander
Yale University

Gianfranco Pasquino
Università degli Studi di Bologna

Michel Wieviorka
École des Hautes Études en Sciences Sociales - Paris

Pier Paolo Portinaro
Università degli Studi di Torino

Bruce Ackerman
Yale University

Giorgio Alberti
Università degli Studi di Bologna- sede Buenos Aires

Daniel Zovatto Gareto
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral

Javier de Lucas
Colegio de España de París - Cité Internationale Universitaire de Paris

David Vega Vera
Universidad Nacional Autónoma de México

Manuel González Oropeza
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - México

Índice

PRESENTACIÓN DE LA COLECCIÓN	9
PRESENTACIÓN DEL COMPILADOR	11
INTRODUCCIÓN	13
I. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN	
Guadalupe Angélica Carrera Dorantes.	15
II. CAUSALES DE NULIDAD DE UNA ELECCIÓN	
Héctor Javier Sandoval Lozano	39
III. DELITOS ELECTORALES	
David Cienfuegos Salgado	79
IV. EL CONTROL DE LA LEGALIDAD EN LA MATERIA ELECTORAL	
José Luis Ramírez Huanosto	101
V. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL: SU DESCRIPCIÓN	
Arturo Ramos Sobarzo	127
VI. FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES	
David Manuel Vega Vera	169
VII. LA ACTUACIÓN JURISDICCIONAL EN LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: REVISIÓN Y PERSPECTIVAS	
Isidro H. Cisneros Ramírez	187
VIII. LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL, ¿ES UN ACTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL?	
Alfredo Islas Colín	201



IX. LA POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA ELECTORAL Y EL DEBIDO PROCESO	
José Aarón Gómez Orduña	221
X. LOS ORÍGENES Y EL FUTURO DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	
Manuel González Oropeza	239
XI. ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL	
Darío Velasco Gutiérrez	283
XII. PROCEDIMIENTOS PARA IMPOSICIÓN DE SANCIONES	
Dario Velasco Gutiérrez y Osiris Vázquez Rangel	303
XIII. ¿QUÉ ES EL JUICIO DE AMPARO Y QUÉ SON LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES?	
Lorena Angélica Taboada Pacheco.	323
XIV. ¿QUÉ PROTEGE EL DERECHO PENAL ELECTORAL?	
Humberto Ayala Herrera	369
XV. SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL	
Alfredo Islas Colín	383
XVI. LA REFORMA PENAL ELECTORAL	
Areli Gómez González	445

Presentación de la colección

El Instituto Electoral del Distrito Federal presenta a la ciudadanía una colección de libros sobre temas electorales de interés. La publicación de obras de alta calidad que fomenten el debate de los asuntos públicos es esencial para la creación de conciencia ciudadana y el fomento a la cultura democrática. Así, es una herramienta indispensable para que esta institución cumpla con los altos fines que se le han encomendado.

Cuando se planea una colección de varios volúmenes sobre una materia, lo primero que debe manifestarse al propio promotor de la obra son las necesarias limitaciones de la misma. La primera enciclopedia fue un diccionario (la *Cyclopaedia* de Ephraim Chambers), aunque más memorable es la magna obra que éste inspiró: la *Encyclopédie* de Diderot y d'Alembert, también conocida como el Diccionario Razonado de las Ciencias, las Artes y los Oficios, y considerado el máximo proyecto del espíritu de la Ilustración. Esta obra comenzó siendo de 16 tomos; luego de las continuas revisiones a lo largo de medio siglo, y con el trabajo de más de 2 mil colaboradores, llegó a los 166.

Jorge Luis Borges, en una de sus felices páginas, nos habla acerca de una copiosa enciclopedia china que abarca 1 028 tomos de doscientas páginas en octavo cada uno. Así, lo que salta a la vista es que una colección de libros que pretenda agotar el conocimiento sobre cualquier tema, se quedará necesariamente corta.

Lo importante, empero, es la empresa. Lo que anima la puesta en marcha de obras que recopilan las ideas de numerosos pensadores, que sistematizan el conocimiento propio de alguna disciplina o de una materia específica, es necesariamente un espíritu filosófico, científico y crítico. Una actitud humanista, en el sentido más clásico del término, que esté consciente de las capacidades de apren-



dizaje y mejoramiento del individuo, y esté también consciente de los límites a los que están sujetas las obras humanas.

Esta colección, intitulada Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano, no se encuadra plenamente en alguna de las formas tradicionales de enciclopedias, diccionarios o libros monográficos de temas selectos. Se decidió ser flexible respecto al clásico orden alfabético (que es un tipo de arbitrariedad) y la rígida estructura en forma de voces conceptuales que convertiría estos libros, necesariamente, en una obra de consulta y no de lectura. No se tratan todos los temas clásicos que uno encontraría, por ejemplo, en libros de texto de la materia. Se privilegiaron aquellos temas novedosos y otros que, aunque tradicionales, son inagotables y hace falta estudiar desde una perspectiva diferente. El enfoque de cada volumen es temático y funcional; pretende dar una visión multidisciplinaria sobre las aristas científicas, políticas y jurídicas que se cruzan en la materia electoral. La selección de autores se realizó a modo de que las visiones fuesen lo más plurales posible, en todos los aspectos.

Los libros están pensados como una *opera aperta*, en la que el lector pueda hacer surgir, a través de las lecturas, una aportación propia. Están pensados también para abrirse en el sentido de permitir adiciones y mejoras en futuras ediciones; en fin, para que no podamos dejar de enriquecer cada uno de los volúmenes a lo largo del tiempo. Vaya entonces este grano de arena para provocar nuevas ideas, reflexionar sobre las propias, y preservar muchas más.

ISIDRO H. CISNEROS RAMÍREZ

Consejero presidente del Instituto Electoral del Distrito Federal

Presentación del compilador

Cuando hablamos de temas político-electorales en México, siempre aparece la referencia a la justicia electoral, pues la Constitución –en los artículos 41, fracción IV, 99 y 116, fracción IV– expresa que para garantizar la definitividad y los principios de constitucionalidad y de legalidad de los procesos electorales se debe contar con un sistema de medios de impugnación: tal es su importancia. En un lapso de apenas 20 años, la labor de los tribunales electorales en las entidades federativas y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ya se ha vuelto referencia obligada en el estudio del derecho mexicano de fines del siglo XX y principios del que corre.

El objetivo de los ensayos que se reúnen en este volumen es ofrecer al lector una visión integral de los distintos temas que comprende la justicia electoral, así como algunas reflexiones sobre puntos que preocupan a los autores en materia de imposición de sanciones, protección de derechos político-electorales, la denominada delincuencia electoral, la organización de los tribunales electorales, la consolidación de un modelo de nulidades electorales, las atribuciones de investigación en materia política, por citar sólo unos cuantos ejemplos.

El siglo XX mexicano se despidió con una justicia electoral en proceso de consolidación, con un modelo institucional en el cual el Instituto Federal Electoral y el TEPJF se convirtieron en actores indispensables de la transición a la democracia.

Las reformas de 1996, paradigmáticas en su momento, son el parteaguas en la construcción de un nuevo modelo de justicia constitucional, con el reconocimiento formal de un tribunal especializado en la cuestión electoral –máximo órgano en la materia–, dentro del Poder Judicial de la Federación.



La reforma constitucional de 2007 y las legales que habrán de seguirle marcan otro momento en este escenario: hay una redefinición de las reglas de la contienda electoral, se establecen nuevas competencias para las salas del Tribunal Electoral y se diseña un modelo centralizador de los procesos electorales (al menos en lo relativo al acceso de partidos a medios de comunicación).

Estos cambios constitucionales tendrán un evidente reflejo en las jurisdicciones electorales locales, cuyas aportaciones a la discusión jurídica han sido evidentes en los últimos años y dan cuenta de una vitalidad que había sido olvidada en el federalismo mexicano. A la par, los actores políticos, partidos y ciudadanos están viendo la modificación de criterios hasta hace poco sustentados en sede jurisdiccional y que afectan la manera de entender el derecho electoral en nuestro país.

Ese es el contexto en el cual deben situarse los lectores de esta obra colectiva, un contexto dinámico, en pleno cambio, cuya razón de ser es la consecución de un modelo de participación informada de la ciudadanía. Estoy seguro que la lectura de estos trabajos coadyuvará a tal finalidad.

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

Introducción

El presente volumen de la colección Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano, intitulado *Justicia electoral*, tiene como objeto analizar la amplia acepción de este tema a partir del estudio de la actividad jurisdiccional referente a los procesos electorales.

Se analizan las instituciones de la justicia electoral, los valores políticos democráticos consagrados en el marco jurídico mexicano, los mecanismos y los instrumentos para procesar los conflictos derivados de los procesos electorales. Como se puede observar, los ensayos presentados en el cuarto volumen nos permiten conocer la finalidad esencial de la *justicia electoral*, en la que destaca la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de mecanismos que impiden la violación de la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, la justicia de los comicios.

Los temas abordados por los autores de este volumen comprenden las causales de nulidad de una elección, los delitos electorales, el control de la legalidad en materia electoral, el juicio de revisión constitucional, la potestad sancionadora en materia electoral, la fiscalía especializada para la atención de los delitos electorales, la actuación jurisdiccional en la vida interna de los partidos políticos, la calificación de la elección presidencial, la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la organización de la jurisdicción electoral, los procedimientos para la imposición de sanciones, el juicio de amparo y los derechos políticos electorales, el derecho penal electoral y los sistemas de impugnación en materia electoral.



La publicación que presentamos es el producto de diversos esfuerzos y contribuciones de especialistas en la materia, es un libro de consulta y lectura que integra el resultado de la propia evolución histórica y la tradición jurídica de nuestro país, así como los específicos reclamos sociales y los eventuales acuerdos entre las distintas fuerzas políticas involucradas en un momento dado. Se intenta transmitir las tendencias y ofrecer mayores elementos de análisis para los interesados en las cuestiones electorales, identificando las fortalezas y, en su caso, las insuficiencias normativas, orgánicas o procesales del sistema de justicia electoral de nuestro país.

I. Aspectos generales del sistema de medios de impugnación

Guadalupe Angélica Carrera Dorantes

DEFINICIÓN, CONCEPTO

El sistema de medios de impugnación en materia electoral federal –que tiene su fundamento en la base VI del párrafo segundo de los Artículos 41, y 99 y 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I) constitucionales– es un conjunto de normas jurídicas, principios y jurisprudencia que establecen las reglas que regulan los procedimientos por los que puede ser combatido un acto o resolución, por regla general definitivo, dictado por una autoridad electoral (federal o local) para el control de la legalidad (que haya sido emitido con estricto apego a derecho) y de la constitucionalidad (que no contravenga lo establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*), para que el acto o la resolución se confirme, modifique, revoque o anule. También tiene el propósito de proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos, a fin de que puedan ser revisados por la autoridad electoral que al efecto señale la ley como competente para conocer de los mismos.

El sistema de medios de impugnación es más específico que el sistema integral de justicia en materia electoral, pues éste se encuentra constituido por las acciones de inconstitucionalidad, así como por el conjunto de vías procesales regulados en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME), en los códigos o leyes electorales de las entidades federativas de nuestro país y en aquéllas que constituyen la justicia electoral partidista.¹

¹ En la jurisprudencia S3ELJ21/2001, de la Tercera Época, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), se precisa cómo se estableció, cómo y para qué se integra el sistema integral de justicia en materia electoral. Dicha jurisprudencia es la siguiente: PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL.-



Para tener una mejor comprensión del concepto de sistema de medios de impugnación federal propuesto, se consulta lo que se entiende por sistema, por medio y por impugnación, en el lenguaje común.

El *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española² precisa que la voz *sistema* proviene del latín *systema*, y éste del griego *σύστημα*. Las dos significaciones que interesan para el tema, son las siguientes:

1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.
2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.

En relación con los medios de impugnación, se debe entender por sistema un conjunto de principios, normas jurídicas ordenadas y entrelazadas entre sí, que los regulan.

De la palabra *medio*, el diccionario³ proporciona diversos significados, pero el que se considera aplicable para este tema es el que dice que es una cosa que puede servir para un determinado fin –en este caso, reglas sistematizadas que sirven para regular los medios de impugnación.

La voz *impugnación* proviene del latín *Impugnāre* y quiere decir:

1. tr. Combatir, contradecir, refutar.
2. tr. *Der.* Interponer un recurso contra una resolución judicial.

Y se combate, contradice o refuta un acto o resolución a través del medio que la ley establezca para tal efecto, cuando quien tiene interés jurídico considera que se

De conformidad con las reformas a los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, y 3o. de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME), se estableció un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que, por primera vez en el orden jurídico mexicano, se prevén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución federal y, en su caso, las disposiciones legales aplicables, tanto para proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos como para efectuar la revisión de la constitucionalidad o, en su caso, legalidad de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales federales y locales.

² *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española, 22ª ed., 2001, voz: sistema.

³ *Ibid.*, voz: medio.



le causa un agravio o perjuicio. Hay que recordar que los medios de impugnación están previstos en todo proceso, porque quienes juzgan son seres humanos, falibles, es decir, que se pueden equivocar al resolver un asunto, aun sin la intención de hacerlo, pues como todo ser humano, tienen aciertos y errores. Es por ello que, universalmente, los medios de impugnación se deben incorporar en los procesos como una posibilidad de que las resoluciones puedan ser revisadas o reexaminadas, en algunos casos, por el propio juzgador, siempre que así lo establezca la ley respectiva, para que el mismo juzgador reconozca su error; en otros casos, el medio de impugnación es resuelto por el superior jerárquico, para que verifique el actuar del inferior. El superior es, en muchos casos, un órgano colegiado integrado por un número impar de personas (tres, siete, once) para que no haya empates y para que quien preside el órgano, en caso de empate, tenga el voto de calidad para decidir el asunto. Se pretende que revisen más de dos juzgadores el medio de impugnación, para que haya varias opiniones calificadas y especializadas que disminuyan el margen de error con el que el asunto se resuelva en definitiva.

HISTORIA

El sistema electoral federal mexicano actual es consecuencia de un proceso histórico que ha ido evolucionando y perfeccionándose.

El actual ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Don José Fernando Franco González Salas⁴ reflexiona lo siguiente:

Es evidente que en nuestro sistema legal, se ha considerado en todos los casos que la regulación de las elecciones para la renovación periódica de los poderes públicos es una atribución que compete al Estado. Sin embargo, tenemos una historia rica en experiencias constitucionales, aunque sea solamente desde el punto de vista formal, dado que en muchos periodos la realidad impidió la regularidad en la aplicación de nuestras leyes y en el funcionamiento de nuestras instituciones.

⁴ José Fernando Franco González Salas, “La función electoral: naturaleza, principios rectores, autoridades y régimen disciplinario”, en *Formación del derecho electoral en México. Aportaciones institucionales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cit. por Rodolfo Terrazas Salgado, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, t. I, México, Ángel Editor, 2006, p. 596.



En ese contexto, en principio, no existía un sistema de medios de impugnación. En la Constitución política de 1917, se facultó a los colegios electorales de las cámaras de Diputados y de Senadores para que calificaran las elecciones con base en un procedimiento que no establecía un sistema de medios de impugnación, pues los propios diputados o senadores, según el caso, resolvían los conflictos derivados de los comicios.

Las leyes y la normatividad que a partir de la Constitución vigente fueron regulando las elecciones fueron incorporando supuestos de agravios, así como mecanismos para hacer valer las reclamaciones o inconformidades.

A continuación se mencionan las leyes y los aspectos que se consideraron más relevantes en relación con los medios de impugnación.⁵

Ley Electoral de 6 de febrero de 1917

Reguló reclamaciones que podían hacer los ciudadanos, ya fueran vecinos de un distrito electoral o representantes de un partido político o de algún candidato independiente. Las reclamaciones procedían antes, durante o después de concluida la elección, en los supuestos que se establecían para cada etapa.

Antes de la elección, las reclamaciones procedían para: 1) la rectificación en el nombre o apellido de los ciudadanos inscritos en el padrón; 2) la exclusión del padrón electoral, de las personas que no residieran en la sección o que no tuvieran derechos para votar; 3) la inclusión de ciudadanos que hubiesen sido omitidos indebidamente en el padrón y que, de acuerdo con la ley, debían figurar en él; 4) la recusación de los instaladores de las casillas electorales.

Las reclamaciones procedían durante la elección, en las siguientes hipótesis: 1) suplantación de votos; 2) error en el cómputo de los votos; 3) presencia de gente armada en la casilla o en las calles adyacentes que pudiera constituir presión en los votantes o en la mesa directiva de casilla; 4) incapacidad para votar por causa posterior a la fijación de las listas definitivas, comprobada con documentos auténticos;

⁵ La síntesis que se presenta en este apartado ha sido elaborada a partir de lo expuesto en el libro de Rodolfo Terrazas Salgado anteriormente citado, a partir de la p. 618. En él, el lector puede consultar el contenido fundamental de las leyes, los avances que fueron presentando cada una en toda la materia electoral –no sólo en los recursos y medios de impugnación– y los supuestos en que procedían. También encontrará el análisis y los comentarios de las leyes referidas.



5) admisión indebida a votar de personas que no son vecinos de la sección o de personas que tomaran el nombre de las inscritas en el padrón.

Las reclamaciones después de concluida la jornada electoral, podían ser interpuestas en los siguientes casos: 1) por cualquier ciudadano mexicano, vecino de un distrito electoral, para reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección de diputados al Congreso de la Unión, o la nulidad de la votación de una casilla; 2) por cualquier ciudadano mexicano, vecino de un estado o del Distrito Federal, para reclamar ante la Cámara de Senadores la nulidad de la elección de senador al Congreso de la Unión, o la nulidad de la votación; 3) por cualquier ciudadano mexicano, para reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección de presidente de la República, o la nulidad de la votación.

Cabe destacar que, si bien la *Ley Electoral* de 1916 creó las juntas computadoras, la de 1917 reguló que éstas actuaran en una forma más ordenada o sistemática en el cómputo de votos y la calificación de los vicios que encontrara en los expedientes electorales o en los votos.

Ley para la Elección de los Poderes Federales de 2 de julio de 1918

Reguló reclamaciones que podían presentarse ante los consejos municipales o de distrito, en los siguientes supuestos: 1) la rectificación de errores en el nombre de los electores; 2) la exclusión de la lista electoral de las personas que no residían en la sección o que no tuviesen derecho a votar; 3) la inclusión de los ciudadanos que no figuran en la lista y que tuviesen derecho a ser inscritos.

Las juntas computadoras remitían las reclamaciones presentadas ante ellas o ante las casillas que pudieran ser constitutivas de delitos para la integración de la averiguación previa, en su caso. También recibían las peticiones de nulidad de votación hechas por los ciudadanos del Distrito Federal o los representantes de los candidatos, siempre que fueran acompañadas con pruebas fehacientes.

Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946

Procedían varios supuestos de reclamaciones presentadas por los ciudadanos o por los partidos políticos, algunos resueltos por la Comisión Federal de Vigilancia Elec-



toral; otras por las comisiones locales electorales (para revisar los actos de los comités electorales distritales, que también estaban facultados para recibir las reclamaciones de los ciudadanos y de los partidos políticos, por la inclusión de votantes en la lista electoral, o por la modificación del padrón electoral).

Con las reformas de 21 de febrero de 1949, se hizo la distinción de voto nulo, nulidad de votación y nulidad de la elección.

***Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951*⁶**

Estableció una Comisión Federal Electoral para la vigilancia del proceso electoral que tenía entre sus funciones la de resolver las inconformidades que presentaran los partidos políticos respecto de la designación de las comisiones locales y de los comités distritales electorales.

Ley Federal Electoral de 5 de enero de 1973

Las comisiones electorales locales eran las competentes para resolver las reclamaciones de los ciudadanos y los partidos políticos respecto de las decisiones de los comités distritales electorales.

Entre otros aspectos novedosos de esta ley, se facultó a los ciudadanos a quienes les fuera negado su registro en el padrón electoral para presentar su solicitud a la delegación distrital correspondiente. Si ésta les negaba la expedición de la credencial para votar, podían interponer su reclamación ante el comité distrital, y si éste resolvía que no procedía, podían presentar una queja por escrito a la Comisión Federal Electoral.

La negativa del registro de una candidatura sólo podía ser reclamada por el partido político que hubiese solicitado el registro.

Se estableció un sistema de competencias para resolver las reclamaciones, consistente en lo siguiente: 1) las inconformidades respecto de las resoluciones de un comité distrital deberían ser resueltas por la comisión local respectiva; 2) las

⁶ De esta ley, el maestro Terrazas apunta que, si bien estableció un capítulo denominado “Garantías y recursos”, hablaba de todo, menos de recursos propiamente.



inconformidades interpuestas contra las resoluciones de una comisión local las resolvería la Comisión Federal Electoral; y 3) las inconformidades contra las resoluciones emanadas de la Comisión Federal Electoral serían resueltas por la propia Comisión.

En esta ley también se estableció que procedía la reclamación de nulidad de una elección o de la votación recibida en la misma sin que estuvieran sujetas a alguna formalidad.

Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 28 de diciembre de 1977

Las innovaciones en el sistema de medios de impugnación en esta ley merecen ser comentadas pues se advierte un sistema de recursos más amplio: inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión y reclamación.

El recurso de *inconformidad* procedía contra actos del Registro Nacional de Electores. Lo podían interponer los ciudadanos, los candidatos, los partidos y las asociaciones políticas o sus representantes.

El recurso de *protesta* sólo procedía contra los resultados especificados en el acta final de escrutinio de las casillas.

El recurso de *queja* procedía contra los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados electos por mayoría relativa y la constancia de mayoría otorgada por el comité. Su finalidad era hacer valer las causales de nulidad. Otro supuesto en el que procedía el recurso de queja era el de impugnar los resultados consignados en el acta de cómputo distrital de la elección de diputados electos por representación proporcional.

El recurso de *revocación* procedía contra los acuerdos de la Comisión Federal Electoral, las comisiones locales electorales y los comités distritales electorales. Podían interponer este recurso los representantes de los partidos políticos acreditados ante el organismo respectivo.

El recurso de *revisión* procedía: 1) en caso de que la inconformidad, la protesta o la revocación no fueran tramitadas; 2) en caso de que no se resolviera dentro del término legal el recurso interpuesto; 3) en caso de que la resolución dictada en una inconformidad, protesta o revocación fuera en contra de algún precepto expreso de la ley.



El recurso de *reclamación* procedía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto de la calificación de la elección de sus miembros. Podían interponer este recurso los partidos políticos.

El recurso de *aclaración* fue agregado mediante el decreto de 6 de enero de 1982, en que se reformó y adicionó la *Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales* de 28 de diciembre de 1977. Este recurso procedía en contra del Registro Nacional de Electores, en los siguientes supuestos: 1) si la lista nominal de electores contenía la inclusión de personas fallecidas, incapacitadas o inhabilitadas; 2) si las listas nominales básicas y complementarias eran omisas y el impugnante solicitara la inclusión de algún ciudadano que tuviera derecho a ello; 3) si al ciudadano le fuera negado el registro o fuera excluido del padrón electoral por cancelación de su inscripción en el Registro Nacional de Electores.

Reforma constitucional de 1986 y Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987

Se consideraron los recursos de revocación, revisión, apelación y queja. El recurso de *revocación* procedía en contra de las resoluciones de la Comisión Federal Electoral y se interponía ante esta misma.

El recurso de *revisión* procedía contra actos o acuerdos de las comisiones locales electorales y de los comités distritales electorales, así como contra las resoluciones que recayeran a las aclaraciones resueltas por el Registro Nacional de Electores.

El recurso de *apelación* procedía en contra de las resoluciones dictadas al resolver el recurso de *revisión* y en contra de las resoluciones dictadas al resolver el recurso de revocación, dictadas por parte de la Comisión Federal Electoral.

El recurso de *queja* procedía en contra de los resultados consignados en el acta de cómputo distrital, por las causales de nulidad previstas en la ley. La *protesta* de los resultados contenidos en el acta final de escrutinio y cómputo de las casillas fue un requisito de procedibilidad para la queja.



Reforma constitucional y *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) de 15 de agosto de 1990

Fueron regulados medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales para distintos actos del proceso electoral, sistematizados de acuerdo con lo siguiente:

I. Durante los dos años previos al proceso electoral:

1. Instancia de rectificación
2. Recurso de aclaración
3. Recurso de revisión
4. Recurso de apelación

II. Durante el proceso electoral:

1. Instancia de rectificación
2. Recurso de revisión
3. Recurso de apelación
4. Recurso de inconformidad

La solicitud de rectificación y los recursos de aclaración, revisión y apelación, sólo durante el proceso electoral, podían ser interpuestos por los ciudadanos que fueran incluidos o excluidos en la lista nominal de electores.

Los recursos de revisión, apelación e inconformidad sólo podían ser interpuestos por los partidos políticos por conducto de sus representantes.

El recurso de revisión era resuelto durante los dos años previos al proceso electoral por la Junta Ejecutiva jerárquicamente inmediata superior de aquella que dictó el acto o resolución impugnado. Durante el proceso electoral, se resolvía por el Consejo Electoral jerárquicamente inmediato superior al que dictó el acto o resolución impugnado.

Los recursos de apelación e inconformidad sólo podían hacerlos valer los partidos políticos por conducto de sus representantes.

Los recursos de apelación o inconformidad eran resueltos durante el proceso electoral por la sala competente del Tribunal. Durante los dos años previos al proceso electoral, los recursos de apelación eran resueltos por la Sala Central del Tribunal.

Los recursos debían presentarse por escrito y debían cumplir los requisitos siguientes:



1. Hacer constar el nombre del actor y domicilio para recibir notificaciones; si omitiera señalar domicilio el promovente, se practicaría por estrados.
2. Acompañar documentos con los que se acredite la personalidad, en caso de no tenerla acreditada ante el órgano responsable del Instituto.
3. Expresar el acto o resolución impugnado, el órgano responsable del Instituto, así como los agravios que le causara.
4. Expresar los preceptos legales que se consideraran violados y la relación sucinta de los hechos en que se basara la impugnación.
5. Relación de las pruebas que con la interposición de la impugnación se aportaren, mención de las que se habrían de aportar dentro de los plazos legales y solicitud de las que la Sala habría de requerir, cuando la parte oferente justifique que, habiéndolas solicitado por escrito y oportunamente, no le fueron entregadas.
6. Estar firmado autógrafamente por los promoventes, y
7. En el caso del recurso de inconformidad, debía señalarse claramente el cómputo y la elección que se impugne, la mención individualizada de las casillas cuya votación se estuviera solicitando que se anulase, y la relación que, en su caso, tuviere el recurso con otras impugnaciones.⁷

La Sala Central y las salas regionales del Tribunal Federal Electoral eran competentes para resolver los recursos siguientes:

1. El recurso de apelación que procedían, durante los dos años previos al del proceso electoral contra actos o resoluciones de los órganos del Instituto.
2. El recurso de inconformidad procedía para objetar los resultados de los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de la votación emitida en una o varias casillas o para solicitar la nulidad de las elecciones de diputados y senadores, o la nulidad de la votación en una circunscripción plurinominal, que resolvería la sala competente del Tribunal Federal Electoral.
3. Los recursos de apelación e inconformidad procedían también en los procesos de elecciones extraordinarias.

⁷ Rodolfo Terrazas Salgado, *op. cit.*, pp. 676 y 677.



Reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994

El recurso de apelación podía ser interpuesto por los ciudadanos y las agrupaciones políticas, además de los partidos políticos, en los supuestos que al efecto establecía la ley.

El *recurso de inconformidad* sólo podía ser interpuesto por los partidos políticos en los casos que al efecto establecía la ley para impugnar:

1. Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital de la elección presidencial.
2. Las causales de nulidad establecidas en el Código y, en consecuencia, la declaración de validez de mayoría relativa y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez respectivas.
3. En la elección de senadores, las causales de nulidad establecidas en el Código, la declaración de validez y, por consecuencia, el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez, o las constancias de asignación de primera minoría.
4. El error aritmético, en los cómputos distritales de la elección presidencial y de diputados de mayoría relativa, y en los cómputos de entidad federativa de la elección de senadores y los cómputos de circunscripción plurinominal.

El recurso de inconformidad tenía por efectos:

1. Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial y modificar el acta de cómputo distrital respectiva.
2. Hacer la corrección de los cómputos distritales.

En lo referente al *recurso de reconsideración*, lo podían interponer los partidos políticos para impugnar:

1. Las resoluciones de fondo de las salas, que resolvieran los recursos de inconformidad, siempre que se hicieran valer agravios por los que pudiera modificarse el resultado de la elección
2. La asignación de diputados por el principio de representación proporcional que realizara el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE)



Los efectos de las resoluciones de fondo del recurso de reconsideración eran:

1. Confirmar el acto o resolución impugnado.
2. Modificar o revocar el acto o resolución impugnado.
3. Modificar la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del IFE.

Las resoluciones recaídas a los recursos de reconsideración eran definitivas e inatacables.

El recurso de reconsideración era resuelto únicamente por la Sala de Segunda Instancia, la cual se integraba al inicio del proceso electoral con cuatro miembros de la judicatura federal, nombrados por el año del proceso electoral, y el magistrado presidente de la Sala Central, quien fungía como su presidente. Sin embargo, su instalación se llevaba a cabo en la tercera semana del mes de julio del año de la elección y concluirían el 30 de noviembre de dicho año, pues sólo se instituyó para la resolución del recurso de reconsideración, que vendría a cubrir el probable estado de indefensión en que podrían quedar los partidos políticos al suprimirse en esa reforma la centenaria figura de la autocalificación de las elecciones de diputados y senadores.

Reforma constitucional y legal de 1996

Las reformas constitucional del 22 de agosto y legal del 22 de noviembre de 1996, como afirma Fernando Franco González Salas,⁸ representaron la consolidación de la judicialización de los procesos electorales federales y locales, al establecer en el Artículo 41, párrafo segundo, base IV (actualmente VI), la existencia de un sistema de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y resoluciones se ajusten a los principios de legalidad y constitucionalidad, en el contexto de la definitividad, en las distintas etapas de que se componen los procesos electorales.

En este marco normativo, quedó inscrito por primera vez al Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación (TEPJF), definiéndose en el Artículo 99 cons-

⁸ José Fernando Franco González Salas, "Evolución del contencioso electoral federal mexicano", en *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V 8, México, Gama Sucesores, 1996, pp. 39 ss.



titucional como órgano especializado y máxima autoridad en la materia jurisdiccional electoral, con excepción de la competencia inscrita en la fracción II del Artículo 105 de la propia ley suprema, que otorga a la SCJN la atribución de conocer, a través de una legitimación muy especializada (procurador general de la República, minorías parlamentarias en el nivel federal o local y Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y los partidos políticos con registro ante el IFE, por conducto de sus dirigencias nacionales en contra de leyes electorales federales o locales, o partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, contra leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó su registro) para plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Quedaron así cubiertos los aspectos de control constitucional y legal en la materia electoral, cuando, por una parte, la SCJN representa la única vía para plantear la no conformidad de las leyes con la Constitución, confirmándose la no procedencia del juicio de amparo para impugnar leyes electorales, y, por otra parte, el TEPJF, a través del cual se combaten los actos y resoluciones electorales, con plena jurisdicción, por lo que sus resoluciones gozan de la categoría de definitividad e inatacabilidad, no existiendo recurso alguno en contra de sus decisiones en las impugnaciones de elecciones federales de diputados y senadores; en la impugnación de la elección presidencial que resolverá la Sala Superior en única instancia; en las impugnaciones contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintos a los derivados de los procesos electorales, pero violatorios de normas constitucionales o legales; en las impugnaciones contra los actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales que sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral o para su resultado final, cuya reparación sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y factible de resolverse antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; en las impugnaciones de actos o resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado, de afiliación libre y pacífica para tomar parte en asuntos políticos del país; en los conflictos o diferencias laborales surgidos entre el Tribunal Electoral y sus propios servidores, así como aquellos que surjan entre el IFE y sus trabajadores; en la determinación e imposición de sanciones en la materia.



Al expedirse la LGSMIME, se derogó en el Cofipe la parte relativa al Libro Séptimo, denominado: “De las nulidades, del sistema de medios de impugnación y de las faltas y sanciones administrativas”, el cual durante seis años reguló la competencia del Tribunal Federal Electoral.⁹

Asimismo, las determinaciones con respecto a la estructura orgánica del Tribunal Electoral, competencia de su comisión de administración, licencias, ausencias, renunciaciones, vacaciones, días hábiles, actuaciones judiciales, así como el sistema de institución de la jurisprudencia, quedó regulada en el Título Décimo Primero de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF)*.

Por su parte, el Título Vigésimo Cuarto del *Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común*, y para toda la República en Materia del Fuero Federal, regulaba los delitos electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos en donde se inscribieron las conductas electorales sancionadas en este ámbito.

Por último, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* estableció, en su Título III, la regulación de las Acciones de Inconstitucionalidad, que cuando son incoadas, también en materia electoral, redondean el marco legal del control de constitucionalidad y legalidad a que se ha hecho referencia.

Reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007

Con la reforma constitucional en materia electoral de 13 de noviembre de 2007, se implementaron cambios en un intento por redondear aspectos que surgieron después de la reforma de 1996, principalmente en el Artículo 41 constitucional, que, entre otros aspectos, establece ahora la prohibición de la intervención de organizaciones gremiales, o cualquier otra forma de afiliación corporativa que tenga como objetivo la creación de un partido político.

También se estableció en ese ordenamiento constitucional que las autoridades electorales tendrán acotada su intervención en la vida interna de los partidos políticos según lo que establezcan las leyes de la materia.

⁹ Rodolfo Terrazas Salgado, *op. cit.*, p. 1120.



Otro aspecto fundamental consistió en establecer nuevas normas de financiamiento público para actividades ordinarias de los partidos políticos, con una distribución equitativa de 30% del financiamiento público entre los partidos políticos nacionales, y el otro 70% distribuido conforme a la fuerza electoral obtenida en la elección próximo pasada. Fue importante también, en materia de financiamiento, establecer el límite constitucional de 10% del tope de gastos fijado para la última campaña presidencial, y fijar la obligación de establecer un procedimiento de liquidación de aquellos partidos políticos que en un proceso electoral pierdan su registro como tales.

No menos importante son en esta reforma los aspectos referentes al establecimiento del control absoluto del IFE para la administración del tiempo en radio y televisión que los partidos políticos tendrán para realizar su propaganda política a través de medios electrónicos. La descripción constitucional de este medio de control es tan detallada que el texto de la ley fundamental describe los tiempos a utilizar en minutos y hasta segundos, y remite su regulación en el Cofipe.

También es trascendente en la reforma constitucional la reducción del periodo que comprenden las campañas electorales. Sin embargo, se eleva a rango constitucional el periodo de precampañas, y con éste, el periodo propagandístico electoral sigue teniendo un efecto importante en el tiempo, aunque se regula ya ese lapso, que podría tener, en algunos casos, efectos de falta de equidad entre los partidos políticos.

Con la reforma se crea también un órgano de fiscalización de los partidos políticos denominado Contraloría General, que tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.

Se podría afirmar que el sistema de medios de impugnación propiamente dicho se encuentra en el Artículo 99 constitucional, ya que en él se regula la naturaleza jurídica y la competencia del TEPJF, principal operador de los medios de impugnación en la materia. En esta reforma, el legislador trató de acotar la intervención de su jurisdicción al prescribir que las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes. Ello puede ser la respuesta del legislador y los grupos políticos a la implementación, vía jurisprudencia, del diseño jurisdiccional de la denominada *causal abstracta*, criterio del que ahora se ha apartado la nueva integración



de la Sala Superior, si bien se estima que la interpretación constitucional o legal es casuística y no puede tener cortapisas.

Se estipuló específicamente, en lo referente a los juicios de protección de los derechos político-electorales del ciudadano que, cuando se trate de militantes de partidos políticos que soliciten su protección, éstos deberán agotar las instancias previas que se establezcan dentro de sus institutos, en el contexto del principio de definitividad de las etapas electorales, y como respuesta también de tesis de jurisprudencia del TEPJF, que ahora se traducen en texto constitucional.

Con una mayor claridad, la reforma especifica ahora cuáles son los actores en los medios de impugnación referentes a las determinaciones sobre la aplicación de sanciones que estudia el Tribunal Electoral, que serán las que aplica el IFE a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infringen las disposiciones de la Constitución y las leyes.

El legislador reconoció en la reforma la necesidad de elevar a rango constitucional la aplicación de medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones, como respuesta a algunos problemas que ha tenido este órgano jurisdiccional con algunos actores electorales que han opuesto resistencia al cumplimiento de sus sentencias.

Un elemento fundamental de esta reforma lo representa la delimitación expresa del control de constitucionalidad de actos y resoluciones en la materia electoral, al establecer que las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, puesto que, derivado de una contradicción de tesis entre la Sala Superior de este órgano jurisdiccional y la SCJN, se generó vía jurisprudencial la prohibición de que el Tribunal Electoral pudiera interpretar, y menos inaplicar, normas en materia electoral, quedando con ello una oquedad en el control de la constitucionalidad por cuanto a actos y resoluciones electorales se refiere, puesto que la atribución con que cuenta el máximo tribunal en este contexto, lo es solamente en el ámbito de las acciones de inconstitucionalidad, que en materia electoral se instituyen al efecto de inaplicar en su caso una norma general, por lo que la reciente precisión en el texto constitucional disipa este problema para dejar cubierto dicho control. Cabe mencionar que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, y la Sala Superior informará de todos estos casos a la SCJN.



Se elevó también a nivel constitucional la norma establecida desde la reforma de 1996 en la LOPJF, que en su Artículo 236 regulaba el procedimiento de la resolución de contradicción de criterios entre las salas del Tribunal Electoral o sus salas y la SCJN.

Una nueva e interesante regulación que introduce la reforma constitucional es la facultad de atracción y delegación que puede ejercer la Sala Superior respecto de los asuntos competencia de las salas regionales.

El Artículo 116 constitucional reitera, en la reforma en comento, que las constituciones de las diferentes entidades federativas deberán garantizar la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, y con éste, la garantía de legalidad, pero lo novedoso es que incorpora la modalidad de que deberán observar la normatividad de los estados, consistente en la implementación de supuestos y reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.

Las reformas legales del 1 de julio de 2008 introdujeron en la LOPJF y la LGSMIME la reglamentación de los puntos arriba referenciados de la reforma constitucional.

Así, la LOPJF explicita que las salas del Tribunal Electoral funcionarán de manera permanente; que sólo podrán declarar la nulidad de la elección por las causales que expresamente se establezcan en la LGSMIME.

Se incluye en la normatividad atinente a la Sala Superior la necesidad de la mayoría calificada de por lo menos seis de sus integrantes para, en su caso, declarar la nulidad de la elección de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, junto con otros procesos que ya estaban previstos y que necesitan de dicha mayoría, tales como la propia declaración de validez y de Presidente Electo.

Se precisa también, ante la nueva atribución de poder declarar la nulidad de la elección de Presidente, que una vez resueltos los juicios de inconformidad interpuestos que soliciten dicho efecto, la Sala Superior podrá realizar el cómputo final, siempre y cuando dichos juicios no tengan como efecto la nulidad de la elección.

Otra atribución prevista únicamente para la Sala Superior es la resolución de los recursos de apelación en contra de actos y resoluciones de los órganos centrales del IFE.

En cambio, en los juicios de revisión constitucional electoral que, desde la reforma de 1996, se interponen en única instancia contra actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las



impugnaciones de los procesos electorales en las entidades federativas que pudiesen ser violatorios de preceptos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y que, además, sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, será exclusivo para la Sala Superior el conocimiento de los que se interpongan en contra de las elecciones de gobernador y jefe de Gobierno del Distrito Federal, mientras que las salas regionales, en esta redistribución de competencias, conocerán en los mismos términos de las elecciones de diputados locales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En el mismo sentido, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en su vertiente de la violación del derecho de ser votado en las elecciones, que antes eran atribución exclusiva de la Sala Superior, ahora lo serán únicamente por lo que se refiere a las mismas elecciones de gobernador o de jefe de Gobierno del Distrito Federal, o los que se promuevan por violación del derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte de manera pacífica en los asuntos políticos, así como los que se interpongan en contra de las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones arriba señaladas, o bien, en la integración de sus órganos nacionales, siempre y cuando se hubiesen agotado los medios de impugnación intrapartidistas.

En tanto, las salas regionales conocerán de este tipo de juicios en contra de las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, así como de la violación del derecho a ser votado en las elecciones de servidores públicos municipales diferentes de los electos para integrar los ayuntamientos, y de las determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y dirigentes de los órganos de institutos distintos a los nacionales, siempre y cuando los promoventes hayan agotado los medios de defensa en dichos institutos políticos.



En materia de sanciones, la Sala Superior cuenta con dos nuevas herramientas procesales que se establecen en esta LOPJF, consistentes en la facultad de apercibir, amonestar e imponer multas hasta por 200 veces el importe del salario mínimo diario general vigente del Distrito Federal en el momento de cometerse una falta, a quienes falten al respeto a algún órgano o miembro del Tribunal Electoral, o bien aquellos que hagan promociones ante éste mediante escritos frívolos, y, por otra parte, la atribución de aprobar los lineamientos para el desahogo de los procedimientos sancionadores por las infracciones en las que incurran los magistrados electorales de las salas regionales, así como personal administrativo del propio tribunal.

Otra nueva atribución procesal que reglamenta lo ya estipulado constitucionalmente es la facultad de atracción que realiza la Sala Superior con respecto a los asuntos recibidos por las salas regionales que por su importancia o trascendencia lo ameriten, o cuando exista solicitud razonada de las partes fundamentando dicha importancia, o cuando la sala regional que conozca del asunto así lo solicite; o, por el contrario, la facultad de delegación, cuando en asuntos de su competencia en que la Sala Superior ya hubiese establecido jurisprudencia respecto de algún tipo de asuntos, remita a aquellas su resolución, privilegiando con ello la pronta y expedita impartición de justicia electoral. La determinación de esa facultad de delegación será inatacable y no podrá establecer jurisprudencia.

La LOPJF reglamenta la disposición constitucional de la integración de las cinco salas regionales con tres magistrados electorales que tienen sede en la ciudad capital, cabecera de circunscripción plurinominal, con una duración de su encargo de nueve años improrrogables –salvo casos de promoción a cargos superiores– y nombramiento escalonado.

La nueva competencia de dichas salas –que ya contaban con ésta por lo que a los recursos de apelación y los juicios de inconformidad se refiere, así como al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, únicamente en su vertiente de fotocredencialización y de inclusión o exclusión indebida del listado nominal de electores– quedó establecida para el conocimiento de:

- Los recursos de apelación contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los órganos centrales del IFE.



- Los juicios de inconformidad en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.
- Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales en las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de preceptos constitucionales y sean determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
- Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos en contra de la violación del derecho de votar en las elecciones constitucionales; la violación del derecho a ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; la violación del derecho a ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diferentes a aquéllos que integran los ayuntamientos, y la violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.

En todos los asuntos en los que vaya de por medio la resolución de orden local o intrapartidista, será necesario el agotamiento de todas las instancias previas antes de ocurrir a esta instancia federal.

Por otra parte, para sistematizar la reforma constitucional arriba indicada, la LGSMIME implementó reformas a los dispositivos legales en las que se destacan las siguientes modificaciones:

Los grupos parlamentarios consideraron pertinente integrar dos principios más que han de observar las autoridades electorales competentes, los que se unen a los



ya existentes principios rectores en materia electoral como certeza, objetividad, imparcialidad, independencia, objetividad, definitividad, entre otros, y ahora, en esta LGSMIME, se implementan los de conservación de la libertad de decisión política y el derecho a la autoorganización de los partidos políticos.

En el catálogo del sistema de medios de impugnación en materia electoral contenido en el Artículo 3 de esta ley, la reforma se encargó de redefinir el juicio de revisión constitucional electoral, con una naturaleza más acorde con la definición que ha tenido desde su implementación en 1996, en el Artículo 99 constitucional, 186 de la LOPJF, porque su definición era muy escueta.

Se incrementan como otro instrumento para la resolución de los medios de impugnación en materia electoral los acuerdos generales que dicte la Sala Superior, así como la posibilidad de la aplicación supletoria del *Código Federal de Procedimientos Civiles*.

Otra importantísima regla que sistematiza en esta ley la nueva disposición constitucional es la posibilidad de resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución. Esta atribución se limitará al caso concreto sobre el que verse el juicio, y la Sala Superior, como se había mencionado, informará de estos casos a la SCJN.

El proyecto de decreto de reformas de la legislación electoral de 1996 incluía a los partidos políticos como autoridades responsables en el sistema de medios de impugnación de dicha propuesta; sin embargo, ya en su aprobación, el legislador decidió quitarlos, dejando en la LGSMIME un error por el que se advertía dicho yerro. Después de criterios jurisprudenciales en la materia, el legislador reconoció que los institutos políticos se convierten auténticamente en autoridades responsables en cuanto a la afectación de los derechos político-electorales de sus militantes y lo introdujo en esta reforma, en especial en todos aquellos artículos en que la ley se refiere a la autoridad responsable, inserta ahora la expresión “autoridad u órgano partidista señalada como responsable”, en diversos procedimientos que se sistematizan en esta ley.

Se precisa también en esta ley el mecanismo que sistematizará la disposición constitucional que posibilita a los justiciables electorales solicitar la no aplicación de leyes sobre la materia electoral al estimarlas contrarias a la Constitución federal. Lo anterior se precisa en el Artículo 9, apartado 1, inciso e), de la LGSMIME, que determina lo siguiente:



Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, *en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*¹⁰

Se inserta asimismo en este capítulo la posibilidad de la notificación electrónica cuando sea solicitada por las partes, para lo cual el Tribunal proporcionará un certificado de firma electrónica avanzada a quien lo solicite. Para ello, las partes proporcionarán dirección de correo electrónico que cuente con mecanismos de confirmación de recepción de envíos, y deberán manifestar expresamente su voluntad de ser notificados de esta manera.

En el capítulo de improcedencia, la LGSMIME regula el dispositivo constitucional referente a la obligación de agotar las instancias previas establecidas por las leyes, cuya inobservancia acarrearía precisamente dicha improcedencia, salvo que el promovente considere que los actos o resoluciones del partido político violan derechos político-electorales, los órganos partidistas competentes no estuviesen integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos o se incurra en violaciones graves de procedimiento que dejen en estado de indefensión al justiciable.

Otro motivo de improcedencia es cuando en un medio de impugnación se solicita la no aplicación de una norma general cuya invalidez ha sido declarada por la SCJN, así como cuando se pretende impugnar resoluciones de las salas del Tribunal Electoral contra medios de impugnación que son de su exclusiva competencia y, por lo tanto, definitivos e inatacables.

Como se apuntaba líneas arriba, en el capítulo de las partes, se introduce formalmente al partido político como autoridad responsable en los casos en que algún militante afiliado considere que se viola alguno de sus derechos político-electorales. Esto es aplicable a precandidatos y candidatos, aun cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable.

Otra modificación, en el capítulo de reglas comunes, es la inserción de la obligación del magistrado electoral de emitir en un plazo no mayor de seis días, el auto de admisión correspondiente. Anteriormente no existía un plazo señalado al efecto.

¹⁰ Las cursivas son de la autora.



Se inserta también en el capítulo del trámite de los medios de impugnación, un nuevo artículo, el 21 bis, en el que se fijan las reglas sobre el ahora denominado "incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo" en las elecciones federales o locales, solicitud que precisa de alguno de los siguientes presupuestos: *a)* que el nuevo escrutinio y cómputo solicitado no haya sido desahogado, sin causa justificada, en la sesión de cómputo correspondiente; *b)* que las leyes electorales locales no prevean hipótesis para un nuevo escrutinio y cómputo a realizarse por los órganos competentes, o previéndolas se niegue, sin causa justificada, el recuento.

En estos casos, las salas del Tribunal deberán establecer si las inconsistencias encontradas pueden ser subsanadas con datos o elementos que obren en el expediente o puedan ser requeridos sin la necesidad del recuento de votos. Se precisa también que no podrá efectuarse de nueva cuenta el escrutinio y cómputo cuando ya se haya realizado en la sesión de cómputo respectiva.

Se hizo un ajuste en el caso de la publicación en estrados de las sesiones públicas, en donde éstas se hacen del conocimiento público de resolución que antes tenían que efectuarse dentro de un plazo de 24 horas y ahora se coloca una alternativa de un plazo menor cuando se trate de asuntos de urgente resolución.

Se realizó también en el capítulo de notificaciones un cambio sustancial, pues ahora se prevé qué tipo de notificación corresponde a los distintos actores electorales. Se notificarán por oficio las que sean ordenadas a órganos y autoridades responsables; por correo, en pieza certificada agregándose al expediente un ejemplar del oficio y el acuse de recibo postal; en el caso de que las autoridades responsables cuenten con domicilio en la ciudad sede de la Sala del Tribunal Electoral u órgano administrativo electoral, la diligencia se efectuará de manera inmediata; cuando el domicilio se encuentre en alguna de las ciudades sede de las distintas salas del propio Tribunal, se podrá realizar mediante el despacho correspondiente; si el domicilio se encontrara en un lugar distinto a los señalados, se practicará a través de mensajería especializada, solicitando el acuse de recibo, que se deberá agregar al expediente. Cuando no se cuente con el acuse de recibo, deberá fijarse un ejemplar en los estrados de la sala correspondiente.

La notificación por telegrama se practicará enviándola por duplicado, para que la oficina que la transmita devuelva el ejemplar sellado que se agregará al expediente.



También, como ya se dijo, la notificación podrá practicarse vía fax y surtirá efectos a partir de que se tenga constancia de su recepción o acuse de recibo. La notificación electrónica podrá surtir sus efectos a partir de que se tenga constancia de la recepción de la misma o se cuente con el acuse de recibo respectivo.

En el capítulo de los medios de apremio se incrementa la posibilidad de multa, señalada anteriormente en una cantidad de hasta 100 veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, y en el caso de reincidencia la cantidad podrá duplicarse.

Se precisa asimismo que los medios de apremio y correcciones disciplinarias serán aplicados por el presidente de la Sala respectiva, por sí mismo o con el apoyo de autoridad competente, según las reglas que establezca el Reglamento Interno del Tribunal Electoral.

Por cuanto hace a las reglas específicas de cada medio de impugnación, el recurso de revisión no sufrió ninguna reforma, mientras que en el de apelación aumentó la procedencia para impugnar las resoluciones del Órgano Técnico de Fiscalización del IFE, que ponga fin al procedimiento de liquidación y demás actos que integren dicho procedimiento.

La competencia de la Sala Superior en cuanto al recurso de apelación se refiere, lo será para impugnar actos o resoluciones de los órganos centrales de dicho instituto, los de su contraloría general y el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores.

Las salas regionales serán competentes respecto de los actos o resoluciones de los órganos desconcentrados del Instituto.

Se incluye en el capítulo de legitimación y personería de este medio de impugnación a los dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político nacional, y también a los partidos políticos que se encuentren en periodo de prevención o en liquidación cuando se impugne la resolución del Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto arriba mencionado. Asimismo, la tendrán las personas físicas o jurídicas que se ostenten como acreedores del partido político en liquidación, por su propio derecho o a través de representantes.



Se fijó también un nuevo plazo para la resolución de los recursos de apelación, dentro de los doce días siguientes a aquél en que se admitan.

Por lo que concierne al juicio de inconformidad, se incluye la posibilidad de pedir la nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que anteriormente sólo se podía solicitar para las elecciones de diputados y senadores.

Antes de ser reformada, la LGSMIME preveía, como requisito de procedencia, la interposición de un escrito de protesta en el que se inscribieran las presuntas violaciones el día de la jornada electoral, por parte de los representantes de los diferentes institutos políticos, que podían presentarse ante las mesas directivas de casilla o bien antes de que dieran inicio los cómputos distritales respectivos, el miércoles siguiente al día de la jornada electoral. Una tesis de jurisprudencia del Tribunal decretó la inconstitucionalidad de su naturaleza jurídica, por lo que ahora el legislador decidió derogar la disposición que lo consideraba requisito de procedibilidad, aunque lo dejó vigente para todos aquellos representantes de los partidos políticos que así desearan hacerlo.

Otra nueva regla en los juicios de inconformidad es que la votación recibida en las casillas especiales afectará tanto a las elecciones de mayoría relativa como a las de representación proporcional que correspondan, debido a que la anterior disposición sólo preveía que afectaría a esta última.

También se establece que cuando se impugne la nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de inconformidad deberá presentarse ante el Consejo General del IFE, y el encargado de hacerlo será el representante del partido político o coalición que esté registrado ante dicho Consejo General, dentro de los cuatro días posteriores a la presentación del informe que rinda el secretario ejecutivo de la copia certificada de las actas de cómputo distrital para dicha elección, con la sumatoria de los resultados consignados en dichas actas por partido y candidato.

En las sentencias de este medio de impugnación, se incluye como efecto el de revocar la determinación u otorgamiento de constancias de mayoría y validez o de asignación a primera minoría en las elecciones de diputados y senadores y/o hacer la corrección de los cómputos distritales, de entidad federativa o nacional, cuando sean impugnados por error aritmético, así como la precisión expresa del efecto de declarar la nulidad de la elección presidencial cuando se actualicen los supuestos previstos al efecto.



En cuanto al recurso de reconsideración, se amplía la competencia en los casos en que las salas regionales hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución, y, por tanto, dentro de sus presupuestos, se modifica la fracción III para poder impugnar el que hayan anulado indebidamente una elección, y en la fracción IV el que hayan resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, quedando incólumes los presupuestos de las fracciones I –cuando haya dejado de tomar en cuenta las causales de nulidad invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma por las que se hubiese podido modificar el resultado de la elección–, y la apuntada en la fracción II –cuando haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se les otorgó o asignó–. Queda también en el mismo sentido el presupuesto del recurso de reconsideración para oponerse a la asignación que realiza el Consejo General del IFE por la asignación indebida de diputados o senadores por el principio de representación proporcional; por existir error aritmético en sus cómputos; por no tomar en cuenta las sentencias dictadas por las salas del Tribunal o por contravenir reglas o fórmulas de asignación establecidas por la Constitución y el Cofipe.

En el capítulo de las nulidades, se inserta el presupuesto de la nulidad de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos dentro de las reglas generales y se integra el Artículo 77 bis para enlistar taxativamente las causales de nulidad de dicha elección en los siguientes casos: *a)* cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo uno del Artículo 75 de la ley se acrediten por lo menos en 25% de las casillas instaladas en el territorio nacional, y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; *b)* cuando en el territorio nacional no se instale 25% o más de las casillas y, consecuentemente, la votación no hubiere sido recibida, o cuando el candidato ganador resultase inelegible.

En este capítulo de nulidades se modificaron también los presupuestos de la nulidad de la elección de diputados y senadores, cuando en la ley anterior establecían los presupuestos normativos que esto ocurriría cuando alguna o algunas de las causales señaladas en ese capítulo se acreditaran por lo menos en 20% de las casillas, sólo en la elección de diputados de mayoría relativa, y en diputados de representación proporcional y senadores por ambos principios, prescribían que debería



ser 20% de las secciones. Con la reforma, el legislador homogeneizó para ambas elecciones en sus dos principios que la causal o causales de nulidad se deban acreditar en 20% de las casillas.

En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la procedencia exigía que fuesen interpuestos exclusivamente por el ciudadano y en forma individual; ahora el legislador permite su presentación por medio de representantes legales.

Se instrumenta asimismo otro presupuesto para la interposición de este juicio, al establecerse que será procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien, teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

Al tener competencia las salas regionales para resolver este tipo de juicios, se ajustaron los dispositivos que precisaban la competencia exclusiva de la Sala Superior, precisándose ahora, por ejemplo, que si con motivo de la negativa del registro como candidato a un cargo de elección popular se hubiesen interpuesto otro tipo de recursos como el de revisión o de apelación, será a solicitud de la sala competente la petición de la remisión del expediente respectivo para que sea resuelto junto con el juicio promovido por el ciudadano.

Se estableció asimismo un nuevo presupuesto para quienes consideren que los actos o resoluciones del partido político al que están afiliados violan alguno de sus derechos político-electorales, presupuesto que, como arriba se había indicado, es aplicable a precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aun cuando no estén afiliados al partido político responsable, siempre y cuando se hayan agotado las instancias previas que, como normas preestablecidas, se encuentren rigiendo dentro del instituto político de que se trate.

La competencia de la Sala Superior es, en única instancia, para quien considere que fue afectado en su derecho político-electoral de ser votado en las elecciones de Presidente, jefe de gobierno del Distrito Federal, y en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional, así como cuando se trate de dirigentes de los órganos nacionales de los institutos políticos o de conflictos internos de los partidos cuyo conocimiento no corresponda a las salas regionales; cuando se considere que el acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales diferentes a los presupues-



tos señalados, o bien, cuando se considere que los actos o resoluciones del partido político al que esté afiliado violan alguno de los derechos político-electorales.

La competencia en este tipo de juicios para las salas regionales corresponde en los supuestos de fotocredencialización o de inclusión o exclusión indebida en la lista nominal de electores; para quien considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal; que se violó su derecho de ser votado en las elecciones de servidores públicos municipales diferentes a aquéllos que integran los ayuntamientos; que se violaron sus derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales y de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal, así como los dirigentes de los órganos de los institutos políticos distintos a los nacionales, y cuando un candidato no tenga medio de defensa, o teniéndolo, considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.

También en los juicios de revisión constitucional electoral, las salas del Tribunal repartieron su competencia, tocando a la Sala Superior la resolución de los interpuestos cuando se trate de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernador y de jefe de Gobierno del Distrito Federal, mientras que las salas regionales ejercerán su jurisdicción en el ámbito territorial donde se haya cometido la violación reclamada, también en única instancia, cuando se trate de actos o resoluciones interpuestos en contra de las autoridades municipales, diputados locales y a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal.

Este juicio, que antes era privativo de la Sala Superior en su competencia para resolver, hizo precisiones en aquellos dispositivos en los que correspondía para señalar ahora “la sala competente”.

Por último, en el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del IFE, también se realizó la distribución de competencias, para dejar a



la Sala Superior el conocimiento de aquellos conflictos entre los órganos centrales del IFE y sus servidores, y a las salas regionales el conocimiento de los trabajadores del propio Instituto, distintos a los órganos centrales, y obedeciendo siempre a la jurisdicción en la que opera cada una de ellas.

Los trabajadores podrán impugnar la disposición contenida en el Artículo 207 del Cofipe, consistente en que el Instituto puede cambiar, según las necesidades, de horario y adscripción, siempre y cuando hubiesen agotado las instancias previas dentro de la institución.

Respecto a la adición a la fracción V del Artículo 99, en el sentido de que, para acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral, el ciudadano debe agotar las instancias previas dentro de su partido político por violaciones a sus derechos político-electorales, lo cual constituye la regla general, se considera sin embargo que, excepcionalmente, podrá aplicarse el *per saltum* en los casos en que sea inminente un acto o resolución que menoscabe sus derechos político-electorales.

Del análisis de la evolución histórica del derecho electoral en México, en particular del sistema de medios de impugnación que hace el maestro Terrazas –ya expuesto aquí en forma muy resumida–, cabe señalar lo siguiente:

En una perspectiva general, el periodo que aquí se ha reseñado da cuenta del tipo de transformación global experimentada por el sistema político mexicano en sus tres vertientes fundamentales que se encuentran, además, en permanente contacto, esto es, el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno.¹¹

Indudablemente, para entender los avances o retrocesos del sistema electoral de nuestro país, debe leerse el texto de las normas en el contexto histórico, político, social, del sistema político mexicano.

Como puede advertirse en nuestro recorrido histórico, de forma gradual se fue integrando y perfeccionando la codificación electoral en general, y, en particular, el sistema de medios de impugnación en materia electoral federal.

¹¹ Rodolfo Terrazas Salgado, *op. cit.*, p. 688.



TEORÍA Y CRÍTICA

Antes de abordar el estudio teórico específico de los medios de impugnación, se ha considerado importante partir de aspectos generales de los mismos.

En el estudio de la teoría general del proceso, se parte de la premisa de la unidad procesal, la cual postula que el proceso es un fenómeno común y que presenta las mismas características esenciales, aunque los litigios que se tramiten tengan contenidos diferentes –electoral, civil, penal, mercantil, laboral, administrativo, etc.–. Una de esas características comunes es que los procesos contienen un principio general de impugnación.

A decir del doctor Cipriano Gómez Lara, las seis razones fundamentadoras de la unidad de lo procesal son las siguientes:

a) El contenido de todo proceso es un litigio; b) la finalidad de todo proceso es la de dirimir o resolver un litigio; c) todo proceso presenta una estructura triangular en cuyo vértice superior está el órgano jurisdiccional y en los inferiores se encuentran las partes en contienda; d) todo proceso presupone la existencia de una organización judicial con jerarquía y escalonamientos de autoridad; e) todo proceso está dividido en una serie de etapas o secuencias que se desenvuelven a su largo, desde su principio hasta su fin; y *f) todo proceso tiene un principio general de impugnación mediante el cual se postula la necesidad de que las resoluciones del tribunal puedan ser reexaminadas o revisadas porque no estén apegadas a derecho, porque sean incorrectas, equivocadas o ilegales.*¹²

Dentro de las razones fundamentadoras de la unidad de lo procesal expresadas por el maestro Gómez Lara, se encuentra la que precisa que todo proceso tenga un principio general de impugnación, es decir, que exista la posibilidad de que las resoluciones puedan ser revisadas para constatar que estén dictadas conforme a derecho.

Por su parte, el procesalista Hernando Devis Echandía expresa las siguientes ideas del principio de la impugnación:

¹² Cipriano Gómez Lara, *Derecho Procesal Civil*, 4ª ed. 1ª reimp., México, Trillas, 1990, p. 14 [las cursivas son de la autora].



Es fundamental en el procedimiento que todo acto del juez que pueda lesionar los intereses o derechos de una de las partes, sea impugnabile, es decir, que exista algún recurso contra él, para que se enmienden los errores o vicios en que se haya incurrido. Pero varían los remedios que la ley ofrece, según la naturaleza del acto y la clase de funcionario que lo haya dictado; y de ellos no puede hacerse uso indiscriminadamente, sino en los términos y condiciones que la ley procesal señala.¹³

Este principio de impugnación es básico incorporarlo en todo proceso, incluso, como un derecho procesal de las partes.

En el caso de la materia electoral, el principio general de impugnación es considerado en los procesos electorales como una posibilidad para que las resoluciones sean revisadas o reexaminadas para el control de la legalidad y de la constitucionalidad de los actos de autoridad, ya sea para que se modifiquen o se revoquen, es decir, para que se cambie el sentido de la resolución en su totalidad o parcialmente, o para que se anulen.

Por medio de la legislación electoral se establecen los medios específicos de impugnación y las nulidades en la materia, en los supuestos, forma y términos previstos para tal efecto.

En el ámbito federal hay una ley reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la LGSMIME, que comprende 108 artículos y cinco transitorios.

El maestro Rodolfo Terrazas Salgado explica que la ley referida se caracteriza por lo siguiente:

[...] porque establece de manera conjunta y ordenada, los procedimientos mediante los cuales todo aquel que sienta vulnerada su esfera de derechos político-electorales por un acto o resolución de autoridad, pueda acudir a un Tribunal altamente especializado, para la protección de esos derechos, así como para la salvaguarda de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.

La característica de generalidad de la LGSMIME deriva, no de la que está investida toda ley jurídica en sentido material, esto es, a su indeterminación subjetiva dado que

¹³ Hernando Devis Echandía, *Teoría general del proceso*, 2ª ed., Buenos Aires, Universidad, 1997, pp. 73 y 74.



las hipótesis normativas no están dirigidas a un sujeto individualmente considerado, siendo que tiende a implementar un conjunto ordenado de medios de impugnación a través de los cuales se puede controlar con base en la técnica jurídica y de manera integral, la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales del país, sean éstas de índole federal o bien de carácter local; de ahí que su observancia se extienda a toda la República.¹⁴

Algo que es muy importante enfatizar de lo expuesto por el maestro Terrazas Salgado, es que los medios de impugnación en la materia electoral están previstos, entre otros supuestos, para que quien estime afectados sus derechos político-electorales por un acto o resolución de autoridad, pueda solicitar la protección de esos derechos por tribunales especializados en la materia.

Lo anterior significa que todo aquel que estime afectados sus derechos político-electorales tiene el derecho de acción para acudir a los tribunales previamente establecidos para tal efecto, a fin de que resuelvan lo que en derecho proceda respecto de los agravios por él expresados.

Por su parte, el doctor Flavio Galván Rivera, si bien considera el acierto del legislador al haber expedido la LGSMIME –porque regula de manera sistemática, especializada y autónoma el proceso electoral federal–, advierte que su denominación es inapropiada. Al respecto, se cita una parte de la crítica que expone:

[...] para nadie es desconocido, en el mundo del Derecho, que la impugnación es un medio o vía legalmente establecido para cuestionar la legalidad o validez de un acto de autoridad, por lo que resulta innecesario usar, en el título la expresión “medios de impugnación”.¹⁵

¹⁴ Rodolfo Terrazas Salgado, *op. cit.*, pp. 1119 y 1120. Se recomienda al lector remitirse a la obra mencionada, en la que en las páginas 1119 a 1136 el autor examina con detalle el contenido de la LGSMIME.

¹⁵ Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 291. La cita completa de la nota de pie de página en la que expone la crítica a la denominación de la LGSMIME es la siguiente: “La crítica obedece a que toda ley se considera norma general y abstracta. En los términos de la Constitución General de la República, está prohibida la expedición de leyes especiales, para un caso concreto o para persona o personas determinadas (art. 13). Es igualmente claro que toda ley debe ser sistemática en su estructura, objeto y fin de regulación. Asimismo, para nadie es desconocido, en el mundo del Derecho, que la impugnación es un medio o vía legalmente establecido para cuestionar la legalidad o validez de un acto de autoridad, por lo que resulta innecesario usar, en el título, la expresión 'medios de impugnación'. Finalmente, dado el alto grado de especialización jurídica que existe actualmente, se entiende que los ordenamientos jurídicos se ocupan de una disciplina, materia o rama del Derecho en particular, sin que sea necesario el uso de esta dicción (materia). En consecuencia, el orde-



Como dice el autor referido, los medios de impugnación están previstos para cuestionar la legalidad o validez de los actos de autoridad, lo cual es de todos conocido en el lenguaje jurídico.

La LGSMIME es la ley reglamentaria de los artículos 41, 60 y 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que regula un sistema de medios de impugnación que tiene como objeto *garantizar el estricto cumplimiento de los principios de constitucionalidad y de legalidad en materia electoral, así como la definitividad de los diferentes actos y etapas del proceso electoral*.

En el Título Primero, se encuentran las *Disposiciones Generales*, que comprenden dos capítulos.

El capítulo primero regula el *Ámbito de Aplicación y los Criterios de Interpretación*. En el Artículo 1 de la ley se establece que la misma es de observancia general en toda la República; en el Artículo 2 se prevé que para la resolución de los medios de impugnación contenidos en esta ley, las normas jurídicas se interpretarán conforme a los criterios *gramatical, sistemático y funcional*.

El *criterio gramatical* se refiere a la comprensión de las palabras y el texto de la ley.

Con relación a este tema, la Sala Superior del TEPJF, en la tesis del rubro: CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA, ha considerado lo siguiente:

El *criterio gramatical* consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados.¹⁶

El *criterio sistemático* considera la ubicación de la norma dentro de una institución o de un cuerpo normativo con la finalidad de obtener alguna conclusión de

namiento en comento bien se pudo identificar, única y exclusivamente, con la Ley Federal de Impugnación Electoral o, siguiendo la tradición en México, intitularla como comúnmente se hace con las leyes adjetivas: Código Federal de Procedimientos Electorales o Ley Federal de Procedimientos Electorales, para incluir tanto los medios de impugnación de naturaleza administrativa como a los de carácter jurisdiccional, amén de precisar, en el título, su ámbito espacial de validez. Por otra parte, para evitar confusiones con la ley sustantiva, a ésta bien se puede titular, simple y llanamente: Código Federal Electoral o Ley Federal Electoral”.

¹⁶ Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, t. 2, México, 1995, p. 739 y SUP-JDC-701/2004 y Acumulados, SUP-JRC- 204/2001.



tipo hermenéutico y tiene como presupuesto el respeto a los principios y reglas lógicas.

La Sala Superior del TEPJF ha considerado al respecto lo siguiente:

El *criterio sistemático* consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo.¹⁷

El criterio *funcional* precisa que para la interpretación, las reglas jurídicas deben estar conectadas a la exigencia de que el derecho debe adaptarse a las necesidades y requerimientos presentes y futuros de la vida social, en los aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

La Sala Superior del TEPJF ha precisado:

Conforme al *criterio funcional*, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemática. Siendo el factor que tiene mayor relevancia, el de la intención y voluntad del legislador, incluyendo todos los intrincados problemas acerca de los propósitos e intereses que influyen en el derecho. Ahora bien, la enunciación que hace el artículo 3 del código de la materia respecto de estos criterios de interpretación jurídica, no implica que se tengan que aplicar en el orden en que están referidos, sino en función del que se estime más conveniente para esclarecer el sentido de la disposición respectiva.¹⁸

El Artículo 2 de la LGSMIME establece en su última parte que, a falta de disposición expresa, se aplicarán los principios generales del derecho.

Con relación a las finalidades de los medios de impugnación, el Artículo 3, parte 1, de la LGSMIME, precisa que son las siguientes:

¹⁷ *Loc. cit.*

¹⁸ *Loc. cit.*



- a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y
- b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

En este artículo se observa que lo que se busca con el establecimiento de un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal es el control de la constitucionalidad y la legalidad de todos los actos y resoluciones electorales, es decir, que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales estén debidamente apegados a derecho y que no contravengan lo establecido en la Constitución federal. También se busca que haya definitividad de los actos y etapas de los procesos electorales.

La parte 2 del Artículo 3 de la LGSMIME precisa los medios que integran el sistema de impugnación electoral federal, y el propósito de cada uno:

- El *recurso de revisión* (Rev), que tiene la finalidad de garantizar los actos y resoluciones de la autoridad electoral federal
- El *recurso de apelación* (Rap), *el juicio de inconformidad* (Jin) y *el recurso de reconsideración* (Rec), cuyo propósito es garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal
- El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), cuya finalidad está expresada en su propia denominación
- El juicio de revisión constitucional electoral (JRC), para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas
- El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores (JLI)

A continuación se reúnen, a partir de la LGSMIME, de manera muy general, los supuestos en que procede cada medio de impugnación y quiénes están legitimados para promoverlos.

Para una explicación más detallada de cada medio de impugnación electoral federal, el lector deberá remitirse, en esta obra, a la voz en particular. Por ejemplo, si se



desea saber más del recurso de revisión, deberá buscar la voz *recurso de revisión*; si es el caso del recurso de apelación, deberá localizar esta voz, y así sucesivamente.

1. *El recurso de revisión (REV)* procederá para impugnar los actos o resoluciones que provengan del secretario ejecutivo y de los órganos colegiados del IFE en los niveles distrital y local, cuando no sean de vigilancia y que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva. Puede ser interpuesto durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección (Artículo 35 de la LGSMIME).

Lo pueden promover los partidos políticos por conducto de sus representantes legítimos, o los ciudadanos que tengan interés jurídico porque consideren que la resolución o el acto contra el que procede este recurso les cause un perjuicio. Esto último lo ha reconocido la Sala Superior del TEPJF en la tesis del rubro: RECURSO DE REVISIÓN. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONERLO (*S3EL 023/2003*) (Artículo 35 de la LGSMIME).

2. *El recurso de apelación (Rap)* procede en los siguientes casos:

1. Durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal:
 - a) Contra las resoluciones que recaigan al recurso de revisión;
 - b) Contra los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del IFE que no sean impugnables mediante el recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro.
2. Durante la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones:
 - a) Para impugnar las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión promovidos en los términos del párrafo 2 del Artículo 35 de la LGSMIME (Artículo 40 de la LGSMIME).
3. También procede el *recurso de apelación* para impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, de conformidad con lo establecido en el Cofipe (Artículo 41 de la LGSMIME).



4. En cualquier tiempo, procede el recurso de apelación para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que de acuerdo con el Cofipe, realice el Consejo General del IFE (Artículo 42 de la LGSMIME).

Podrán interponer el recurso de apelación los partidos o agrupaciones políticas con registro (consúltense los artículos 40 a 43 de la LGSMIME).

3. *El juicio de inconformidad (Jin)* procede para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados. Lo anterior, durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez (Artículo 49 de la LGSMIME).

Los partidos políticos podrán interponer el juicio de inconformidad. También los candidatos, pero exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría (Artículo 54 de la LGSMIME).

4. *El recurso de reconsideración (Rec)* procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto; siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en la LGSMIME (Artículo 61 de la LGSMIME).

5. *El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC)* procede cuando el ciudadano, por sí mismo y en forma individual, hace valer presuntas violaciones a su derecho de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte de manera pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (Artículo 79 de la LGSMIME).

6. *El juicio de revisión constitucional electoral (JRC)* procede para impugnar actos o



resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos que establece, entre otros, el Artículo 86 de la LGSMIME.

7. *El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores públicos del Instituto Federal Electoral (IFE)* procede, como su nombre lo indica, para resolver las diferencias o conflictos entre el IFE y sus servidores públicos.

Este juicio, no obstante estar previsto en la LGSMIME, no es un juicio electoral. Es, más bien, un juicio laboral.

Sistema de medios de impugnación local

En la competencia electoral local (Distrito Federal y entidades federativas), también se contiene en los procesos electorales un sistema de medios de impugnación, para cada estado de la República y para el Distrito Federal, aunque no necesariamente en una ley específica para medios de impugnación, sino en varios casos, regulados dentro de la ley procesal electoral local.

Para ilustrar lo anterior, se pone el ejemplo de los estados de Baja California (Norte) y Baja California Sur. En el primero, se regula lo relativo a los medios de impugnación en la *Ley de Instituciones y Procesos Electorales de Baja California*, en el Libro Octavo, llamado: “De las Nulidades y del Sistema de Medios de Impugnación”, cuyo Título Segundo se denomina: “Del Sistema de Medios de Impugnación”. Como se advierte, dentro de la Ley de Instituciones y Procesos Electorales se regula el sistema de medios de impugnación.

En el caso de Baja California Sur, la ley especializada en la materia electoral se llama *Ley Electoral del Estado de Baja California Sur*, y en el mismo rango hay otra ley, que es la *Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el Estado de Baja California Sur*.

En uno y otro caso, puede observarse la inclusión de un sistema de medios de impugnación, dentro de la ley electoral general o, en forma separada, por medio de una ley especial que regula exclusivamente este aspecto, es decir, en ambos casos se contiene el principio de impugnación que, como se exponía con anterioridad, está pre-



sente en todo proceso, partiendo de la base de que las resoluciones puedan ser reexaminadas para confirmarse, modificarse, revocarse o anularse.

Cabe señalar que los medios de impugnación específicos varían de acuerdo con lo previsto en la legislación estatal electoral.

LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN FUTURAS

El tema del sistema de medios de impugnación es básico dentro del derecho procesal electoral, porque se refiere al estudio de las posibilidades que se tienen de combatir los actos y resoluciones de las autoridades electorales, a efecto de que éstos sean acordes con lo que en la materia establece la Constitución.

Los trabajos futuros del tema deberán estudiar los medios de impugnación electoral federal, incluyendo las recientes reformas constitucionales electorales, el Cofipe, así como las reformas a la LGSMIME o, en su caso, a la nueva ley de la materia.

CONCLUSIONES

El sistema de medios de impugnación en materia electoral federal comprende el conjunto de normas jurídicas, principios y jurisprudencia que establecen las reglas que regulan los procedimientos por los que puede ser combatido un acto o resolución, por regla general definitivo, dictado por una autoridad electoral (federal o local) para el control de la legalidad (que haya sido emitido con estricto apego a derecho) y de la constitucionalidad (que no contravenga lo establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*), para que el acto o la resolución se confirme, modifique, revoque o anule. También tiene el propósito de proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos, a fin de que puedan ser revisados por la autoridad electoral que al efecto señale la ley como competente para conocer de los mismos.

El sistema de medios de impugnación ha ido evolucionando, y es muy probable que las reformas que se aprueben y apliquen en la materia abran nuevas interrogantes en su aplicación y en torno al modo de perfeccionarlo.



BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, primer curso, 12ª ed., México, Porrúa, 1995.
- DEVIS ECHANDÍA, Hernando, *Teoría general del proceso*, 2ª ed., Buenos Aires, Universidad, 1997.
- Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española, 22ª ed., 2001.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2006.
- GÓMEZ LARA, Cipriano, *Derecho procesal civil*, 4ª ed., 1ª reimp., México, Trillas, 1990.
- Memoria 1994*, t. 2, México, Tribunal Federal Electoral, 1995.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, t. I, México, Ángel Editor, 2006.

II. Causales de nulidad de una elección

Héctor Javier Sandoval Lozano

Resulta relevante el estudio de las causales de nulidad, tanto de una casilla como de una elección, porque permite comprender una parte muy importante del sistema contencioso electoral, ya que constituyen la base para combatir, por la vía del juicio de inconformidad, las determinaciones, resultados consignados en las actas de cómputo distrital o de entidad federativa, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez de los consejos distritales o locales en términos de lo previsto por los artículos 49 y 50 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME).

En este sentido, es importante precisar lo que diversos tratadistas entienden como concepto de nulidad. Así, tenemos que Borda la ha definido como la sanción legal con lo cual pierde el negocio los propios efectos.¹

Carlos² entiende por nulidad, en sentido genérico, “la sanción expresa, implícita o virtual que la ley establece cuando se han violado u omitido las formas por ella prefijadas para la realización de un acto jurídico, al que se priva de producir sus efectos normales”.

Buteler Cáceres³ expresa: “La nulidad es la sanción de invalidez prescrita por la ley por adolecer el acto jurídico de un defecto constitutivo”.

¹ Guillermo A. Borda, *Tratado de derecho civil*, Parte General, t. II. núm. 1234, citado por Santos Cifuentes en *Negocio jurídico*, 2ª ed., Buenos Aires, Astrea, 2004, p. 710.

² Eduardo B. Carlos, “Nociones sumarias sobre nulidades procesales y sus medios de impugnación”, en *Anales del Colegio de Abogados de Santa Fe*, I, núm. 1, 1946, p.106, citado por Alberto Luis Maurino en *Nulidades procesales*, 2ª reimp., Buenos Aires, 1990, p. 11.

³ José A. Buteler Cáceres, *Manual de derecho civil*, Parte general, citado por Alberto Luis Maurino, *op. cit.*, p. 11.



Arauz Castex la define como “la sanción legal, por la que se priva de sus efectos propios a un acto jurídico, en virtud de un antecedente existente en el momento de su celebración”.⁴

Alberto Maurino señala: “Nulidad procesal es el estado de anormalidad del acto procesal, originado en la carencia de alguno de sus elementos constitutivos, o en vicios existentes sobre ellos, que potencialmente lo coloca en situación de ser declarado judicialmente inválido”.⁵

De todas las definiciones brindadas por los tratadistas, podemos concluir que nulidad es la sanción prevista en la ley, cuando se violan las formalidades esenciales del acto o hecho jurídico, por lo cual queda la posibilidad de declararlo inválido por parte de un juez.

La relevancia del tema expuesto salta a la vista, después de los juicios de inconformidad planteados por la coalición “Por el Bien de Todos”, en contra de los cómputos distritales de la elección presidencial efectuados por los consejos distritales del Instituto Federal Electoral (IFE).

En el derecho electoral del fuero federal se establecen causales de nulidad como una sanción por la violación de lo previsto en la norma comicial, con el objeto de garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los resultados obtenidos en las elecciones.

Entonces, en esta rama del derecho se pueden distinguir, como señala el maestro Orozco, entre la nulidad de un voto, la nulidad de una votación y la nulidad de una elección, en el entendido de que, en materia electoral, como en cualquier otro campo del derecho público, no toda violación de una norma legal electoral produce los mismos efectos, sino que, para determinar el grado de éstos, habrá que considerar las consecuencias previstas constitucional y/o legalmente respecto de los actos irregulares susceptibles de ser anulados.⁶

Por nulidad de un voto se entiende la invalidez de un sufragio individualmente considerado; a su vez, la nulidad de una votación implica invalidar todos los votos emitidos en una determinada casilla; finalmente, la nulidad de una elección equivale a dejar sin validez jurídica los resultados electorales –esto es, todos los votos emiti-

⁴ Manuel Arauz Castex, *Manual de derecho civil*, Parte general, citado por Alberto Luis Maurino, *op. cit.*, p. 11.

⁵ Alberto Luis Maurino, *op. cit.*, p. 16.

⁶ J. Jesús Orozco Henríquez, “Panorama sobre el régimen federal de nulidades”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, TEPJF, 2003, p. 508.



dos en el universo de casillas que corresponden, por ejemplo, a un municipio, distrito o entidad federativa, según se trate, respectivamente, de la elección de un ayuntamiento, un diputado, o bien, un senador o un gobernador—, así como a revocar el otorgamiento de las constancias correspondientes a los presuntos candidatos ganadores.⁷

Es importante destacar que para el estudio de las nulidades de una elección resulta fundamental el análisis de las causales de nulidad de votación recibida en casilla, puesto que dicha nulidad tiene efectos que inciden en la anulación de un acto comicial, como se establece en los artículos 71, párrafo 1; 76, párrafo 1, inciso a); 77, párrafo 1, inciso a) y 78, párrafo 1 de la LGSMIME.

Las causales de nulidad de una casilla, como de una elección en materia electoral federal, se encuentran previstas por los artículos 75, 76, 77 y 78 de la LGSMIME.

Por cuestión de método, analizaremos las previstas en el Capítulo II, “De la Nulidad de la Votación Recibida en Casilla”, de la ley adjetiva electoral, que dice:

Artículo 75

1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales:

- a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente [...]

La norma en estudio no precisa lo que se debe entender por “lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital”, por lo cual resulta necesario remitirnos a lo previsto por el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), que dice:

Artículo 241. 1. Las casillas deberán ubicarse en lugares que reúnan los requisitos siguientes:

- a) Fácil y libre acceso para los electores;
- b) Propicien la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto;
- c) No ser casas habitadas por servidores públicos de confianza, federales, estatales o municipales, ni por candidatos registrados en la elección de que se trate;

⁷ J. Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 509.



- d) No ser establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto, o locales de partidos políticos; y
- e) No ser locales ocupados por cantinas, centros de vicio o similares.

2. Para la ubicación de las casillas se preferirán, en caso de reunir los requisitos señalados por los incisos a) y b) del párrafo anterior, los locales ocupados por escuelas y oficinas públicas”.

En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sostenido que a través de la nulidad en estudio, el legislador garantiza el respeto al principio de certeza que rige la materia electoral, a fin de que los electores puedan identificar claramente la casilla donde deben ejercer su derecho de sufragio y los partidos políticos puedan tener representantes para vigilar el desarrollo de la jornada electoral. Por eso, se fija y se publica, con la debida anticipación, el lugar donde se instalarán las casillas.

Entonces, el principio de certeza se vulnera cuando la casilla se instala, sin causa justificada, en lugar diferente al autorizado por el consejo distrital, el cual está facultado para determinar la ubicación de las casillas, según el Artículo 151, párrafo 1, inciso c) del Cofipe, observando el procedimiento de los artículos 241 a 244 del mencionado ordenamiento.⁸

Por otra parte, se señala en el inciso b): “Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale”.

Se estima conveniente precisar el marco normativo en que se sustenta la causal de nulidad de mérito.

En el numeral 281, párrafos 1 y 4, del Cofipe, se establece que al término del escrutinio y cómputo de cada una de las elecciones, se formará un expediente de casilla y que, para garantizar la inviolabilidad de la documentación que contenga, con el expediente de cada una de las elecciones y los sobres respectivos se formará un paquete en cuya envoltura firmarán los integrantes de la mesa directiva de casilla y los representantes de los partidos políticos que desearan hacerlo.

⁸ Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-023-2006.



En el párrafo 1 del Artículo 285 del Código, se señala que una vez clausuradas las casillas, los presidentes de las mismas, bajo su responsabilidad, harán llegar al consejo distrital los paquetes y los expedientes de casilla dentro de los plazos siguientes:

- a) Inmediatamente cuando se trate de casillas ubicadas en la cabecera del distrito;
- b) Hasta 12 horas cuando se trate de casillas urbanas ubicadas fuera de la cabecera del distrito; y,
- c) Hasta 24 horas cuando se trate de casillas rurales.

De acuerdo con el párrafo 2 del propio artículo, los consejos distritales, previo al día de la elección, podrán determinar la ampliación de los referidos plazos, para aquellas casillas en las que existan causas que lo justifiquen.

Los consejos distritales, cuando fuere necesario, podrán acordar que se establezcan mecanismos para la recolección de la documentación de las casillas, lo que se realizará bajo la vigilancia de representantes de los partidos que así desearan hacerlo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del referido Artículo 238.

Del párrafo 5 del precepto señalado, se desprende que cuando medie caso fortuito o fuerza mayor, existirá causa justificada para que los paquetes con los expedientes de casilla sean entregados al consejo distrital fuera de los plazos.

De lo previsto por el párrafo 6 del Artículo 285 del código de la materia, el consejo distrital hará constar en el acta circunstanciada de recepción de los paquetes electorales las causas que se aduzcan para justificar el retraso en su entrega. Además, será necesario que se describa y compruebe, ante el órgano jurisdiccional, el hecho real al que se atribuye el calificativo de “caso fortuito” o “fuerza mayor”.

Al respecto, la Corte ha establecido la tesis CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. ELEMENTOS.⁹

⁹ Véase la tesis de la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, p. 81, CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR. ELEMENTOS. Independientemente del criterio doctrinal que se adopte acerca de si los conceptos fuerza mayor y caso fortuito tienen una misma o diversa significación, no se puede negar que sus elementos fundamentales y sus efectos son los mismos, pues se trata de sucesos de la naturaleza o de hechos del hombre que, siendo extraños al obligado, lo afectan en su esfera jurídica, impidiéndole temporal o definitivamente el cumplimiento parcial o total de una obligación, sin que tales hechos le sean imputables directa o indirectamente por culpa, y cuya afectación no puede evitar con los instrumentos que normalmente se disponga en el medio social en el que se desenvuelve, ya para prevenir el acontecimiento o para oponerse a él y resistirlo. Citada en la sentencia SUP-JIN-299/2006.



Así, resulta claro que ambos conceptos constituyen excepciones al cumplimiento de la obligación de entregar los paquetes electorales dentro de los plazos legales.

Los únicos casos de excepción permitidos por la ley para que los paquetes electorales puedan entregarse fuera de los plazos señalados, son: 1) que el consejo distrital correspondiente acuerde su ampliación para aquellas casillas en donde se considere necesario, siempre que dicho acuerdo se dicte previamente a la celebración de la jornada electoral; y, 2) que exista causa justificada en la entrega extemporánea de los paquetes respectivos, es decir, que medie “caso fortuito o fuerza mayor”.

Para tal efecto, el párrafo 1 del Artículo 290 del código en consulta dispone que la recepción, depósito y salvaguarda de los paquetes en que se contengan los expedientes de casilla, se hará conforme al procedimiento siguiente:

- a) Se recibirán en el orden en que sean entregados por las personas facultadas para ello; y,
- b) El Presidente o funcionario autorizado del Consejo Distrital extenderá el recibo señalando la hora en que fueron entregados.

Finalmente, del contenido del párrafo 2 del mismo precepto, se desprende la obligación del consejo distrital de hacer constar en acta circunstanciada la recepción de los paquetes que contengan los expedientes de casilla y, en su caso, los que se hubieren recibido sin reunir los requisitos que señala el código sustantivo de la materia.

Por lo cual, de la interpretación sistemática y funcional de los preceptos antes citados, se desprende que el legislador estableció los requisitos y formalidades que deben contener los paquetes electorales, fijando el procedimiento tanto para su integración como para su traslado y entrega a los consejos distritales respectivos, en el entendido de que dichos actos representan aspectos trascendentes para la clara y correcta culminación del proceso de emisión del voto, garantizando la seguridad del único medio material con que se cuenta para conocer el sentido de la voluntad popular, de tal manera que su debida observancia permita verificar el apego de dichos actos a la ley.

En esta tesitura, la Sala Superior ha establecido que para la verificación del cumplimiento de los requisitos y formalidades esenciales que reviste la entrega de los paquetes electorales a los consejos distritales respectivos, se debe atender básicamente a dos criterios relacionados entre sí, uno temporal y otro material.



I. El criterio temporal consiste en determinar el tiempo razonable para que se realice el traslado de los paquetes electorales de casilla a los consejos distritales respectivos.

Este criterio se deriva de lo dispuesto en los párrafos 1, 5 y 6 del Artículo 285 del Código, que señalan tanto los plazos para realizar la entrega, como la causa justificada en el caso de su retraso.

El traslado y entrega de los paquetes electorales que contienen la documentación relativa a los resultados de la votación recibida en casilla implica el cambio de una etapa a otra –de la jornada electoral a la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones– y tiene como objetivo que los resultados de la votación recibida en casilla puedan ser tomados en cuenta para obtener los resultados preliminares de la elección de que se trate y, en su momento, para la realización del cómputo distrital.

II. El criterio material tiene como fin que el contenido de los paquetes electorales llegue en forma íntegra ante la autoridad encargada de publicar los resultados preliminares y realizar el cómputo distrital de la elección, salvaguardando así el principio de certeza, para evitar la desconfianza sobre los resultados finales de los procesos electorales, los cuales deben ser auténticos y confiables.

Por tanto, debe considerarse que si el legislador previó que en el traslado de los paquetes electorales a los consejos distritales se observen ciertas medidas de seguridad, lo hizo con el fin de salvaguardar el sentido de la voluntad popular contenido en los mismos. Por lo que, en aras de no hacer nugatorio el ejercicio de la prerrogativa ciudadana de votar en las elecciones populares, en los casos en que se acredite la entrega extemporánea de los paquetes electorales, sin causa justificada, la Sala debe analizar si de autos se desprende que los referidos paquetes tienen muestras de alteración o cualquier otra irregularidad que genere duda fundada sobre la autenticidad de su contenido y transgreda el principio de certeza.

En consecuencia, en términos de lo previsto en el Artículo 75, párrafo 1, inciso b), de la LGSMIME, la votación recibida en una casilla será nula cuando se acrediten los supuestos normativos siguientes:

- a) Que el paquete electoral haya sido entregado fuera de los plazos establecidos en la ley; y,
- b) que la entrega extemporánea haya sido sin causa justificada



Para que se actualice el primero de los supuestos, basta analizar las pruebas aportadas en el expediente, determinándose así el tiempo transcurrido entre la hora en que fue clausurada la casilla y la hora en que fue entregado el paquete electoral al consejo distrital. Si el lapso rebasa los plazos establecidos, deberá estimarse que la entrega de la documentación electoral es extemporánea.

En cuanto al segundo supuesto, se deberán desvirtuar las razones que, en su caso, haga valer la autoridad para sostener que en la entrega extemporánea de los paquetes electorales medió un acuerdo previo a la celebración de la jornada electoral o un caso fortuito o de fuerza mayor, valorando todas aquellas constancias que se aporten para demostrarlo.

También, deberá atenderse al contenido de la tesis, cuyo rubro es el siguiente: ENTREGA EXTEMPORÁNEA DEL PAQUETE ELECTORAL. CUÁNDO CONSTITUYE CAUSA DE NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA Y SIMILARES).¹¹

Así, la votación recibida en casilla se declarará nula cuando se acrediten los elementos que integran la causal en estudio, salvo que de las propias constancias de autos quede demostrado que el paquete electoral permaneció inviolado, ya que al constar los resultados en documentos confiables y fidedignos, se estima que en todo momento se salvaguardó el principio de certeza.¹²

En cuanto al inciso c) “realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el consejo respectivo”, es conveniente detallar el marco normativo en que se encuadra la causal en análisis, para lo cual se precisa qué se entiende por escrutinio y cómputo, dónde debe llevarse a cabo esta operación y, finalmente, en qué casos está justificado escrutar y computar la votación en un local diferente a donde fue recibida.

El Artículo 274 del Cofipe dice que

el escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan: a) el número de electores que votó en la casi-

¹⁰ Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-299/2006.

¹¹ Véase tesis de jurisprudencia S3ELJ 07/2000, publicada en la *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, México, TEPJ, 2005, pp. 112-113.

¹² Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-299/2006.



lla; b) el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; c) el número de votos anulados por la mesa directiva de casilla; y d) el número de boletas sobrantes de cada elección.

El Artículo 273 del citado código dispone que los integrantes de la mesa directiva de casilla, una vez cerrada la votación y llenado y firmado el apartado correspondiente del acta de la jornada electoral, procederán al escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla, debiendo seguir para ello el procedimiento previsto en sus artículos 273 al 283.

Así, de la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los referidos artículos del código electoral, se desprende que dicho escrutinio y cómputo debe realizarse en el mismo lugar en que se hubiere instalado la mesa directiva de casilla y recibido la votación, siendo que, a su vez, la instalación de la casilla y consecuentemente la recepción de la votación deberá hacerse en el lugar señalado por el consejo distrital respectivo.

Resulta importante aclarar que no existe precepto legal alguno que considere expresamente las causas por las que justificadamente se puede cambiar de local para la realización del escrutinio y cómputo de casilla; sin embargo, debido a la estrecha vinculación que existe con el lugar de ubicación e instalación de la misma, la Sala Superior ha considerado que debe aplicarse de manera analógica lo dispuesto en el Artículo 262 del Cofipe, relativo a las hipótesis por las cuales una casilla puede instalarse válidamente en lugar distinto al autorizado por el consejo distrital.¹³

El Artículo 75, párrafo 1, inciso c), de la LGSMIME dispone que la votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite “realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo Distrital respectivo”. Sancionar el cambio de lugar y el consecuente traslado de las personas y materiales electorales involucrados en el procedimiento de escrutinio y cómputo tutela el valor de certeza respecto a que las boletas y los votos contados son los mismos que durante toda la jornada electoral estuvieron bajo la vigilancia continua de

¹³ Este criterio se encuentra en la tesis relevante S3EL 022/97 emitida por esta Sala Superior, consultable en las páginas de la 551 a la 553, de la *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, op. cit.* cuyo rubro es el siguiente: ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. CUANDO JUSTIFICA SU REALIZACIÓN EN LOCAL DIFERENTE, AL AUTORIZADO.



la mesa directiva de casilla y de los representantes de los partidos políticos, además de que también garantiza que la referida vigilancia se continúe realizando sin interrupción durante el escrutinio y cómputo, por lo que la causa de nulidad de la votación recibida en casilla se debe considerar actualizada cuando se cumplan los siguientes supuestos:

- a) Haber realizado el escrutinio y cómputo de la votación en un lugar diferente de aquel en que fue instalada la casilla.
- b) No haber contado con causa justificada para haber hecho el cambio de lugar.

Ahora bien, para el análisis de la causal de nulidad de que se trata, la Sala Superior tomó en cuenta, fundamentalmente, los siguientes elementos: ubicación de la casilla según encarte; ubicación de la casilla según el acta de la jornada electoral; ubicación de la casilla anotada en el acta de escrutinio y cómputo relativa a la elección; así como la información que haya en las hojas de incidentes, los escritos de protesta, o cualquier otra constancia que obre en autos, respecto de las circunstancias que hubieran motivado el cambio de lugar y las condiciones en que se hubiere realizado el mismo, o bien se trate de información que permita concluir que las discrepancias entre los datos de ubicación consignados son producto de imprecisiones en el momento de llenar las actas, y no propiamente de un cambio de lugar. Elementos éstos a los que, cuando estén consignados en pruebas documentales públicas, se les conferirá pleno valor probatorio, en términos de lo dispuesto por los artículos 14, párrafo 4, y 16, párrafo 2, ambos de la LGSMIME.¹⁴

Respecto de la causal d) –recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección–, se debe tomar en cuenta lo previsto por los artículos 19, 210, 259, 260, 263 y 271 del Cofipe, de los que se desprende lo siguiente:

1. Las elecciones ordinarias federales tendrán lugar el primer domingo de julio del año que corresponda.
2. La jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de casilla.

¹⁴ Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-340-2006.



3. A las 8:00 horas del día de la jornada, los funcionarios de las mesas directivas de casilla procederán a su instalación, asentando en el apartado correspondiente a la instalación del acta de la jornada electoral, el lugar, la fecha y hora en que se dé inicio el acto de instalación, así como una relación de los incidentes suscitados.
4. En ningún caso podrá instalarse una casilla antes de las 8:00 horas.
5. Podrá instalarse con posterioridad una casilla, hasta en tanto se encuentre debidamente integrada la mesa directiva de casilla, a partir de lo cual iniciará sus actividades, recibirá válidamente la votación y funcionará hasta su clausura.
6. Una vez llenada y firmada el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a su instalación, el Presidente de la mesa anunciará el inicio de la votación.
7. La votación se cerrará a las 18:00 horas, salvo los casos de excepción. En el apartado correspondiente al cierre en el acta de la jornada electoral, deberá asentarse la hora de cierre de la votación, así como la causa por la que en todo caso se cerró antes o después de la hora fijada legalmente.

En primer término, ha sido criterio de la Sala Superior que por fecha, para efectos de la recepción de la votación durante la jornada electoral, se entiende el lapso que va de las 8:00 a las 18:00 horas del día de la elección. Esto, en virtud de que algunos términos utilizados en las disposiciones jurídicas en materia electoral pueden tener una connotación específica y técnica que les permitan apartarse del significado que guardan en el lenguaje ordinario o de uso común. De ahí que por fecha de la elección se entienda un periodo cierto para la instalación válida de las casillas y la recepción válida de la votación, que comprende, en principio, entre las 8:00 y las 18:00 horas del primer domingo de julio del año que corresponda.

De lo anterior deriva también la distinción entre “fecha de la elección” y “jornada electoral”. A diferencia de la primera, la jornada electoral comprende de las 8:00 horas del día de la elección, en que habrá de instalarse cada casilla, hasta la clausura de la misma, que se da con la integración de los paquetes electorales y su remisión al consejo electoral correspondiente.

El valor tutelado durante la jornada electoral es el sufragio, libre y secreto, de los electores, y, de manera muy particular, tratándose de la causal, la certeza de la votación, de tal suerte que su salvaguarda la pretendió el legislador al disponer que nin-



guna casilla podría instalarse con anticipación a la hora establecida, con la finalidad de hacer transparente la emisión del voto, pues con tal imperativo se pretende evitar irregularidades, tales como el llenado ilegal de las urnas.

Ahora bien, para tener por actualizada esta causal de nulidad de la votación, se deben satisfacer los siguientes requisitos:

1. La actividad consistente en la “recepción de la votación”
2. Que dicha actividad se dé en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección

En cuanto a la “recepción de la votación”, es el acto complejo en el que básicamente los electores ejercen su derecho al sufragio en el orden en que se presentan ante su respectiva mesa directiva de casilla, mediante el marcado, en secreto y libre, de las boletas que entrega el presidente de casilla, para que las doblen y depositen en la urna. Este acto, en términos del Artículo 216, párrafo 1, de la legislación electoral federal, inicia con el anuncio correspondiente del presidente de la mesa directiva de casilla, una vez que ha sido debidamente integrada y se ha llenado y firmado el acta de la jornada electoral en el apartado correspondiente a la instalación, y se cierra a las 18:00 horas, salvo en los casos de excepción previstos en la ley.

La recepción de la votación tiene un momento de inicio y otro de cierre. Sin embargo, por una cuestión de prelación lógica y jurídica, el “inicio” sólo puede suceder a otro acto electoral diverso, que es “la instalación de la casilla”, que consiste en los actos efectuados por los ciudadanos presidente, secretario y escrutadores de las mesas, en presencia de los representantes de los partidos políticos, a partir de las 8:00 horas del día de la elección, para el efecto, principalmente, de hacer constar en el apartado de instalación del acta de la jornada electoral el lugar, fecha y hora en que inicia el acto de instalación; el nombre de quienes actúan como funcionarios de casilla; el número de boletas recibidas para cada elección; que las urnas se armaron o abrieron en presencia de los funcionarios, representantes y electores; una relación de los incidentes suscitados, si los hubiere, y, en su caso, la causa por la que se cambió la ubicación de la casilla. De esta manera, el inicio de la votación debe seguir en forma inmediata a la instalación de la casilla, de donde se desprende la diferencia entre uno y otro, en razón de lo cual no pueden ocurrir en forma concomitante ni comprender los mismos actos.



En cuanto al segundo elemento, la “fecha de la elección”, es el periodo que va, en principio, de las 8:00 a las 18:00 horas del primer domingo de julio. Válidamente se puede efectuar, primero la instalación de la casilla, y después la recepción de la votación por las personas u organismos facultados para ello, y en los lugares señalados, salvo que exista causa justificada, advirtiéndose que la fecha de la elección es un periodo preciso en el que tienen lugar, tanto la instalación de la casilla, como la recepción de la votación. Así, la fecha de la elección está predeterminada por horas ciertas en las que legalmente pueden suceder, tanto la instalación como la votación, sin que, en una primera instancia, se considere una hora predeterminada para el inicio de la votación, aunque existe un acto que lo marca –el anuncio del presidente– y una condición que lo limita –el cierre–. Esto es, la fecha válida para la elección es una, y el tiempo en que se recibe, en principio, puede ocurrir en el comprendido en dicha fecha, siempre y cuando, lógicamente, suceda a la instalación.

Por ello, habrá de probarse que el acto de recepción de la votación ocurrió fuera del plazo que transcurre entre las 8:00 y las 18:00 horas del día de la elección, y que en el caso no se está frente a ninguno de los supuestos de excepción que la legislación electoral establece, bien para el inicio posterior, bien para el cierre anterior o posterior de la casilla.

A efecto de hacer el análisis de las casillas en que se invoca la causal de nulidad, y determinar si la votación fue recibida en fecha distinta a la señalada por la ley, deben tenerse como elementos de prueba idóneos las actas de la jornada electoral, en el apartado correspondiente a instalación y cierre, de manera particular en el renglón relativo a la hora en que estos actos se verifican, y los incidentes acontecidos. Así también, las hojas de incidentes y los escritos de protesta, con un valor probatorio indiciario estos últimos, como se desprende del Artículo 51, párrafo 1, de la multicitada ley adjetiva.

Los anteriores elementos probatorios habrán de valorarse de acuerdo con las reglas de la lógica, de la sana crítica y de la experiencia, por parte del Tribunal.

Cuando alguno de los apartados no contenga la hora de instalación de la casilla, o bien de cierre de la votación, ello no implica por sí mismo la actualización de la causal de nulidad de cuyo estudio se trata, pues debe recordarse que los funcionarios de las mesas directivas de casilla son ciudadanos, no profesionales en la materia, que pueden incurrir en errores, por lo que deben administrarse las distintas pruebas para



establecer la hora en que ocurrió, tanto la instalación de la casilla, como el cierre de la votación.¹⁵

En cuanto a la causal de nulidad prevista en el inciso e) –recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Cofipe–; la Sala ha dicho que el Artículo 154, párrafo 1, del Código citado dispone que las mesas directivas de casilla son los órganos electorales formados por ciudadanos facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones en que se dividen los 300 distritos electorales del país. Además, el Artículo 155 del mismo ordenamiento, establece que las casillas se integran por un presidente, un secretario, dos escrutadores y tres suplentes generales. Por su parte, el Artículo 240 del Código dispone el procedimiento para integrar las mesas directivas de casilla, el que comprende fundamentalmente una doble insaculación y un curso de capacitación, encaminados a designar a los ciudadanos que ocuparán los cargos. Por último, el Artículo 260 del mismo ordenamiento, establece el procedimiento a seguir el día de la jornada electoral para sustituir a los funcionarios de casilla, en el supuesto de que ésta no se instale a las 8:15 horas.

Así, la Sala Superior considera que el supuesto de nulidad que se analiza protege un valor de certeza que se vulnera cuando la recepción de la votación fue realizada por personas que carecían de facultades legales para ello.

En ese sentido, la causal de nulidad se entenderá actualizada cuando se acredite que la votación, efectivamente, fue recibida por personas distintas a las facultadas conforme al Código. Se entiende como tales las que no resultaron designadas conforme a la ley y, por tanto, no fueron las insaculadas, capacitadas y designadas por su idoneidad para fungir el día de la jornada electoral en las casillas.

Además, es importante atender al imperativo de que los ciudadanos que en su caso sustituyan a los funcionarios deben cumplir con el requisito de estar inscritos en la lista nominal de electores.¹⁶

De lo dispuesto en el Artículo 260, párrafo 1, inciso a), del Cofipe, cuando la mesa directiva de una casilla no se complete con los funcionarios designados que asistan,

¹⁵ Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-243-2006.

¹⁶ Véase la tesis relevante “SUSTITUCIÓN DE FUNCIONARIOS EN CASILLAS. DEBE HACERSE CON PERSONAS INSCRITAS EN LA LISTA NOMINAL.”, publicada en la *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, op. cit., p. 767.



ni con los suplentes que se presenten, el presidente habilitará para los puestos vacantes a electores que se encuentren en la casilla, que deben ser los inscritos en la lista nominal correspondiente y no estar impedidos legalmente para ocupar el cargo, ya que con esto se garantiza la acreditación de la generalidad de los requisitos que exige el Artículo 156 del Código, especialmente los precisados en los incisos a), b), c) y d); de manera que no es admisible la designación de personas distintas que, por cualquier circunstancia, se encontraran en ese sitio.

La Sala consideró que la causal invocada debe analizarse atendiendo a la coincidencia plena que debe existir entre los nombres de las personas que fueron designadas –según los acuerdos adoptados en las sesiones del consejo distrital– como funcionarios de las mesas directivas de casilla, con las personas que realmente actuaron durante la jornada electoral como tales –de acuerdo con las correspondientes actas de la jornada electoral–, así como a la legalidad en las sustituciones justificadas que acredite la autoridad.¹⁷

En cuanto a la causal f) –haber mediado dolo o error en la computación de los votos, siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación–, la Sala ha estimado que para la actualización de la causa de nulidad citada es necesario que, en el cómputo de los votos,

a) medie error o dolo, y

b) que esa circunstancia sea determinante para el resultado de la votación.

Se requiere que los dos elementos concurren, pues la ausencia de uno solo es suficiente para tener por no acreditada la causa de nulidad.

En principio, los datos fundamentales que deben verificarse para determinar si existió error o dolo son los que están referidos a votos y no a otras circunstancias, como el número de boletas recibidas o de boletas sobrantes, ya que la causa de nulidad se refiere, precisamente, a votos.¹⁸

Para estimar vulnerado el principio de certeza y anular la votación recibida en una casilla, no es suficiente la existencia de algún error en el cómputo de votos, sino que

¹⁷ Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-332/2006.

¹⁸ Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN SUP-JIN-357/2006.



es indispensable que éste afecte la validez de la votación y, además, sea determinante para el resultado que se obtenga, de tal suerte que el error detectado alcance una cantidad igual o mayor que los votos obtenidos por los partidos políticos o coaliciones que ocuparon el primero y segundo lugares en la votación de dicha casilla.¹⁹

La Sala Superior ha establecido que los rubros fundamentales en el estudio de la referida causa de nulidad son los que indican el “total de electores que votaron conforme a la lista nominal”, el “total de votos depositados en la urna” y la “votación total emitida”, pues éstos se encuentran vinculados entre sí por la congruencia y racionalidad que deben existir entre ellos, ya que, en condiciones normales, el número de electores que acude a sufragar en una determinada casilla debe ser igual al número de votos emitidos en ésta y al número de votos extraídos de la urna. Ha sostenido también que, cuando en las actas de escrutinio y cómputo de casilla existen apartados en blanco, ilegibles o discordantes, se debe acudir a todos los elementos posibles para subsanar dichas inconsistencias, en virtud de que la votación recibida en casilla debe privilegiarse, porque constituye la expresión de la voluntad de los electores en el momento de sufragar; además, porque en aplicación del principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados, se deben conservar los actos de las autoridades electorales, a menos que exista una razón jurídica de peso para invalidarlos. Asimismo, ha considerado que, cuando en cualquiera de los tres apartados fundamentales se asiente una cantidad de cero u otra inmensamente superior o inferior a los valores consignados en los otros dos apartados, sin que medie explicación racional alguna, el dato que resulte incongruente debe estimarse como resultado de un error involuntario e independiente del error que pudiera generarse en el cómputo de votos.²⁰

Por otro lado, el Artículo 75, párrafo 1, inciso g), de la LGSMIME establece como causa de nulidad de la votación recibida en casilla el permitir a ciudadanos sufragar sin credencial para votar o sin que su nombre aparezca en la lista nominal de electo-

¹⁹ Véase la tesis de jurisprudencia S3ELJ10/2001, “ERROR GRAVE EN EL CÓMPUTO DE VOTOS. CUÁNDO ES DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN”, pp. 116 y 117 de la *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, op. cit.

²⁰ Véase la tesis de jurisprudencia S3ELJ08/97, “ERROR EN LA COMPUTACIÓN DE LOS VOTOS. EL HECHO DE QUE DETERMINADOS RUBROS DEL ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO APAREZCAN EN BLANCO O ILEGIBLES, O EL NÚMERO CONSIGNADO EN UN APARTADO NO COINCIDA CON OTROS DE SIMILAR NATURALEZA, NO ES CAUSA SUFICIENTE PARA ANULAR LA VOTACIÓN”, pp. 113 a 116 de la *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, op. cit.



res, siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo en los casos de excepción señalados en el Cofipe y en el Artículo 85 de la LGSMIME . Se debe tener presente que, según lo establecido en el Artículo 6 del Cofipe, para estar en aptitud de ejercer el derecho de voto, además de los requisitos que fija el Artículo 34 de la Constitución, los ciudadanos deben estar inscritos en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar. Acorde con lo anterior, el Artículo 176, párrafo 2, del citado ordenamiento, señala que la credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto, para lo cual, conforme con lo dispuesto en los artículos 159, 264 y 265 del Cofipe, durante la jornada electoral los electores deben mostrar su credencial al secretario de la mesa directiva de casilla, quien debe comprobar que el nombre del elector figure en la lista nominal correspondiente; hecho lo anterior, el presidente de casilla le hace entrega de las boletas.

Los casos de excepción a que alude el Artículo 75, párrafo 1, inciso g), de la ley mencionada, acorde con lo que establecen los artículos 265, párrafo 5, y 270 del propio Código y el Artículo 85 de la LGSMIME comprenden a:

- a) Los representantes de los partidos políticos ante mesa directiva de casilla, quienes deberán mostrar su credencial para votar, a efecto de que su nombre y clave de elector queden inscritos en la parte final de la lista nominal de electores de la casilla en la cual estén acreditados.
- b) Los electores en tránsito, quienes para emitir su sufragio en las casillas especiales, deben mostrar su credencial para votar, a efecto de que se establezcan los tipos de elecciones para las que tienen derecho a sufragar y se asiente su nombre en las listas de electores en tránsito.
- c) Quienes cuenten con resolución favorable emitida por el TEPJF, en el supuesto de que el IFE no haya estado en condiciones de incluir al ciudadano en la lista nominal correspondiente o de expedirle su credencial, en cuyo caso, debe permitirse al elector emitir su voto.



Cabe señalar que éste es el único supuesto legal en que se permite sufragar a un ciudadano sin mostrar su credencial. De permitirse votar a personas que no cuenten con credencial, o que teniéndola no estén registrados en la lista nominal, entonces la voluntad ciudadana podría verse viciada respecto de los resultados de la votación recibida en la casilla de que se trate, lo cual podría vulnerar el principio de certeza.

Para decretar la nulidad de la votación recibida en casilla con base en la causal que se prevé en el inciso g) del Artículo 75 de la ley procesal, se deben satisfacer los requisitos siguientes:

- a) Demostrar que en la casilla se permitió votar a personas sin derecho a ello, ya sea porque no mostraron su credencial o porque tampoco mostraron alguna resolución judicial que les permitiera ejercer ese derecho, y porque su nombre no aparecía en la lista nominal de electores.
- b) Probar que la anterior circunstancia sea determinante para el resultado de la votación recibida en la casilla. Para acreditar este segundo elemento, debe demostrarse que la irregularidad ocurrida en la casilla es decisiva para el resultado de la votación y que, de no haber ocurrido, el resultado pudiese haber sido distinto. Para este fin, puede compararse el número de personas que sufragaron irregularmente con la diferencia de votos entre los partidos que ocuparon el primero y el segundo lugares, y considerar que si el número de personas es igual o mayor a esa diferencia, se colma el segundo de los elementos, y, por ende, debe decretarse la nulidad de la votación recibida en la casilla. También puede actualizarse el segundo de los elementos cuando, sin haber demostrado el número exacto de personas que sufragaron de manera irregular, queden probadas circunstancias de tiempo, modo y lugar que acrediten que un gran número de personas votó sin derecho a hacerlo y por tanto, se afectó el valor que tutela esta causal.²¹

Por otra parte, respecto de la causal h) –Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada–, la Sala

²¹ Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-333/2006.



Superior ha sostenido que esta hipótesis de nulidad se relaciona con el derecho de los partidos políticos y coaliciones de registrar hasta dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios en proporción de uno cada 10 casillas, si son urbanas, o cada cinco casillas rurales, conforme con lo establecido en los párrafos uno y tres, del Artículo 245 del Cofipe. Por otra parte, en el párrafo tres del citado artículo, se precisa la obligación de los representantes de portar, durante todo el día de la jornada electoral, en un lugar visible, algún distintivo con el emblema del partido político al que representen y la leyenda perceptible de “representante”.

La actuación de los representantes de los partidos políticos y coaliciones acreditados ante las mesas directivas de casilla se regula en el Artículo 200 del citado código, el cual establece:

1. Los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados ante las mesas directivas de casillas tendrán los siguientes derechos:

- a) Participar en la instalación de la casilla y contribuir al buen desarrollo de sus actividades hasta su clausura. Tendrán el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección;
- b) Recibir copia legible de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla;
- c) Presentar escritos relacionados con incidentes ocurridos durante la votación;
- d) Presentar al término del escrutinio y del cómputo escritos de protesta;
- e) Acompañar al Presidente de la mesa directiva de casilla, al Consejo Distrital correspondiente, para hacer entrega de la documentación y el expediente electoral.

Asimismo, los artículos 250, párrafo 4, y 251, párrafo 2, del Código, imponen a los presidentes de los consejos distritales la obligación de entregar al presidente de casilla listas de los representantes con derecho a actuar en ella; mientras que en el Artículo 266, párrafo 3, se indica quiénes tienen derecho de acceso a las casillas, incluyéndose a los representantes de los partidos políticos debidamente acreditados, en los términos que fijan los artículos 250 y 251.



En el ámbito de la casilla, acorde con los preceptos 158, párrafo uno, inciso f), 266, párrafos uno y cuatro, y 267 del referido código, corresponde al presidente de la mesa directiva el ejercicio de la autoridad para preservar el orden y mantener la estricta observancia de la ley. Para ello, puede solicitar, en todo tiempo, el auxilio de la fuerza pública, para ordenar el retiro de la casilla de cualquier persona (incluyéndose desde luego los representantes de los partidos políticos o coaliciones) que altere el orden; impida la libre emisión del sufragio; viole el secreto del voto; realice actos que afecten la autenticidad del escrutinio y cómputo, o intimide o ejerza violencia sobre los electores, los representantes de los partidos o los miembros de casilla.

Por otra parte, la LGSMIME, en su Artículo 75, párrafo 1, inciso h), establece que la votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite: “h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada”.

Esta causa de nulidad protege el principio de certeza, para que no se generen dudas en torno a los resultados en una casilla, y garantiza la participación equitativa de los partidos dentro de la contienda comicial, de tal forma que el día de la jornada electoral, los partidos políticos o coaliciones, a través de sus representantes, puedan presenciar todos los actos que se realizan desde la instalación de la casilla hasta la entrega de la documentación y del paquete electoral.

La citada garantía hace posible la correcta vigilancia del desarrollo de la elección, actividad ésta en la que son corresponsables dichos institutos políticos.

Para la configuración de la causal de nulidad, es preciso que se acredite plenamente que, “sin causa justificada”, tuvo lugar durante la jornada electoral alguno de los siguientes hechos:

- a) El impedir el acceso a la casilla a los representantes de los partidos políticos; o,
- b) La expulsión de los representantes de la misma.²²

Respecto a la causal prevista en el inciso i) –Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación–, la Sala ha sostenido que

²² Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-277/2006.



esta causal protege los valores de libertad, secreto, autenticidad y efectividad en la emisión de los sufragios de los electores, así como la integridad e imparcialidad en la actuación de los integrantes de la mesa directiva de casilla para lograr la certeza de que los resultados de la votación recibida en una casilla expresen fielmente la voluntad de los ciudadanos, la que se vicia con los votos emitidos bajo presión o violencia.

De la lectura de los preceptos legales antes referidos, se concluye que para la actualización de esta causal, se deben acreditar plenamente tres elementos:

- a) Que exista violencia física o presión;
- b) Que se ejerza sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores; y
- c) Que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.

Por violencia física se entiende aquellos actos materiales que afecten la integridad física de las personas, y la presión implica ejercer apremio o coacción moral sobre las personas, siendo la finalidad en ambos casos el provocar determinada conducta que se refleje en el resultado de la votación de manera decisiva.²³

El segundo elemento requiere que la violencia física o presión se ejerza por alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa directiva de casilla o sobre los electores. En cuanto al tercero, es necesario que se demuestren los hechos relativos, precisando las circunstancias de lugar, tiempo y modo en que se llevaron a cabo, porque sólo de esta forma se podrá tener la certeza de la comisión de los hechos generadores de tal nulidad y de si fueron determinantes en el resultado de la votación recibida en la casilla.²⁴

Para establecer si la violencia física o presión es determinante para el resultado de la votación, se han utilizado los criterios siguientes:

²³ Véase la tesis de jurisprudencia "VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN SOBRE LOS MIEMBROS DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA O LOS ELECTORES COMO CAUSAL DE NULIDAD. CONCEPTO DE (Legislación del Estado de Guerrero y similares)", *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, p. 229.

²⁴ Véase la tesis de jurisprudencia "VIOLENCIA FÍSICA O PRESIÓN SOBRE LOS FUNCIONARIOS DE LA MESA DIRECTIVA O DE LOS ELECTORES, COMO CAUSAL DE NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA (Legislación del Estado de Jalisco y Similares)", *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, *op. cit.*, p. 312.



El criterio cuantitativo o numérico, según el cual, se debe conocer con certeza el número de electores de la casilla que votó bajo presión o violencia, para compararlo con la diferencia de votos que existe entre los partidos políticos o coaliciones que ocuparon el primero y segundo lugares en la votación de la respectiva casilla; así, en el caso de que el número de electores que votó bajo presión o violencia sea igual o mayor a dicha diferencia, debe considerarse que la irregularidad es determinante para el resultado de la votación.

El criterio cualitativo, cuando sin estar probado el número exacto de electores que votaron bajo presión o violencia, se acrediten las circunstancias de tiempo, modo y lugar que demuestren que durante un determinado lapso se ejerció presión en la casilla y que los electores estuvieron sufragando bajo violencia física, o moral, afectándose el valor de certeza, al grado de considerar que esa irregularidad es decisiva para el resultado de la votación, porque de no haber ocurrido, el resultado final podría haber sido distinto.

Si en las afueras o cercanías de las casillas había propaganda electoral de los contendientes en este proceso electoral, esto es insuficiente para estimar que existieron actos de proselitismo, que se tradujeron en presión sobre el electorado, pues se requiere acreditar, además, que dicha publicidad se colocó en el plazo de prohibición establecido por la ley.²⁵

Además, si se considera que la existencia de propaganda electoral cerca de las casillas puede perturbar la libertad del votante, el presidente de la mesa directiva de casilla, válidamente puede ordenar que sea retirada, o cambiar el lugar de ubicación de la propia casilla.²⁶

En cuanto a la causal j) –Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y que esto sea determinante para el resultado de la votación–, la Sala ha establecido que para ejercer el derecho de voto, además de cumplir con los requisitos contenidos en el Artículo 34 de la Constitución federal, hay que observar otras condiciones y circunstancias de tiempo, modo y lugar que establece el Cofipe para la legal emisión del sufragio.

²⁵ Véase tesis de jurisprudencia “PROPAGANDA ELECTORAL. PARA QUE CONSTITUYA UN ACTO DE PRESIÓN EN EL ELECTORADO, DEBE DEMOSTRARSE QUE FUE DURANTE EL PERÍODO PROHIBIDO POR LA LEY (Legislación del Estado de Colima)”, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, *op. cit.*, pp. 819-820.

²⁶ Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-332-2006.



Así, el Artículo 6 del Código señala que las personas con derecho a sufragar el día de la jornada electoral serán aquellas que se encuentren inscritas en el Registro Federal de Electores y cuenten con su credencial para votar con fotografía, también se requiere que se encuentren inscritas en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio, aun cuando su credencial contenga errores de sección. Asimismo, los electores deben votar en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de la casilla correspondiente a la sección en que se ubica su domicilio, debiendo para tal efecto mostrar su credencial para votar con fotografía, en términos de lo establecido en los artículos 250, párrafos uno, dos y tres, y 251 del Código.

Además, los electores pueden hacer valer su derecho de voto, únicamente durante el tiempo en que se desarrolle la jornada electoral, esto es, una vez instalada la casilla y hasta el cierre de la votación, según lo previsto en los artículos 210, párrafo cuatro, 263 y 271, párrafos uno y tres, del Código.

Al respecto, resulta pertinente comentar que la instalación de las casillas inicia a las 8:00 horas del día de la jornada electoral, mediante la realización de diversos actos, como la firma de las boletas electorales, en caso de que algún representante de partido lo solicitara; el llenado del apartado relativo a la instalación de la casilla; la apertura de las urnas en presencia de los representantes de los partidos políticos para que verifiquen que éstas se encuentran vacías; el armado de las mamparas para la correcta recepción del voto; e incluso, otras situaciones de carácter extraordinario, como la falta de alguno o algunos de los funcionarios que deban integrar la mesa directiva de casilla. Todo ello implica que la recepción de la votación no necesariamente debe iniciar a las 8:00 de la mañana; asimismo, se establece que la recepción de la votación puede cerrarse antes de las 18:00 horas, cuando el presidente y el secretario certifiquen que han votado todos los electores incluidos en la lista nominal correspondiente, o bien, que podrá continuarse con su recepción con posterioridad a esa hora, cuando aún se encuentren electores formados para votar, todo ello atento a lo precisado en los artículos 259, párrafos dos y tres, 260 y 271, párrafos dos y tres, del Cofipe. Ahora bien, de la interpretación sistemática y funcional del contenido de los dispositivos antes citados, se infiere que la causal en estudio tutela los principios constitucionales de imparcialidad, objetividad y certeza; el primero, referido a la actuación que debe observar la autoridad receptora en el momento de la emisión de los votos; los siguientes, respecto de los



resultados de la votación recibida en casilla, que deben expresar fielmente la voluntad del electorado.

De este modo, se considera que cuando se impide votar a ciudadanos que reúnen los requisitos constitucional y legalmente establecidos, se afecta en forma sustancial dichos principios y, por tanto, debe sancionarse dicha irregularidad.

Por otra parte, según el Artículo 75, párrafo uno, inciso j), de la LGSMIME, la votación recibida en una casilla será nula, cuando se acredite:

- a) Que se impida el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos, sin causa justificada; y
- b) que sea determinante para el resultado de la votación.

Respecto del primero, debe tenerse presente que, para la actualización de la causal de nulidad, se requiere que los actos a través de los cuales se impida a los ciudadanos ejercer el derecho al voto, sin causa justificada, tengan lugar durante el día de la jornada electoral, en el horario en que esté abierta la casilla, y que tales actos provengan de los integrantes de casilla.

Para acreditar el segundo supuesto normativo, debe demostrarse fehacientemente el número de ciudadanos a quienes se impidió votar, o bien, demostrarse que con dicha circunstancia se vulneraron de manera grave los principios tutelados por esta causal.

Se debe tomar en consideración el contenido del acta de la jornada electoral, con sus respectivas hojas de incidentes, así como cualquier otro documento expedido por la autoridad que aporte elementos de convicción para la solución de la controversia.²⁷

El inciso k), del párrafo uno, del Artículo 75 de la citada ley establece que la votación recibida en casilla será nula cuando se acredite:

- a) Que existan irregularidades graves plenamente acreditadas;
- b) que no sean reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo;

²⁷ Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-257/2006.



- c) que en forma evidente pongan en duda la certeza de la votación, y
- d) que sean determinantes para el resultado de la votación.

En cuanto al primer supuesto, por irregularidades se puede entender, de manera general, todo acto contrario a la ley, y de manera específica, dentro del contexto de las causales de nulidad de votación recibida en casilla, toda conducta activa o pasiva que contravenga los principios rectores de la función electoral, que se hubiere desplegado durante la jornada electoral, pero además debe tratarse de irregularidades que por sí solas no sean suficientes para configurar alguna de las causales de nulidad previstas en los incisos a) al j) del párrafo uno del Artículo 75 de la ley adjetiva.

Se requiere que las anomalías tengan la calidad de graves, y para determinar tal carácter, se considera que se deben tomar en cuenta los efectos que puede producir en el resultado de la votación, porque se afecten los principios que rigen la materia electoral, en especial el de certeza.

Como se ha dicho, la gravedad es necesaria para que el Tribunal Electoral pueda establecer válidamente que es de anularse la votación recibida; es decir, primero debe presentarse una circunstancia de hecho y después vendrá la posibilidad de valorar su gravedad a efecto de concluir si es determinante para el resultado de la votación.

Otro componente de este primer supuesto normativo se refiere a que las irregularidades o violaciones se encuentren plenamente acreditadas. Pallares define así el concepto de acreditar: probar algo; asegurar o confirmar como cierta, alguna cosa.²⁸

Para tener algún hecho o circunstancia plenamente demostrado, no debe existir duda sobre su ejecución, por lo que, para que se pueda arribar a la convicción plena, ésta debe estar apoyada con los elementos probatorios idóneos.

El segundo supuesto es que las irregularidades tengan el carácter de no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo. Al respecto, resulta indispensable determinar lo que debe entenderse por no reparable.

Reparar quiere decir “componer, restablecer, enmendar, resarcir, corregir, restaurar o remediar”, por lo cual, una irregularidad no es reparable cuando no sea posible su composición, durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo:

²⁸ Eduardo Pallares, *Diccionario de derecho procesal civil*, 17ª ed., México, Porrúa, 1986, p. 58, citado en la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-257/2006.



esto es, que se trate de actos de los cuales no puedan ocuparse los funcionarios de casilla por no estar dentro de sus facultades. En este sentido, debe señalarse que la certeza es la convicción clara, segura y firme de la verdad, lo que en materia electoral significa que las acciones que se efectúen sean veraces, reales y apegadas a los hechos, sin manipulaciones o adulteraciones, es decir, que el resultado de todo lo actuado dentro y fuera de los procesos electorales sea plenamente verificable, fidedigno y confiable, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de duda o suspicacia, a fin de que aquéllos adquieran el carácter de auténticos. Consecuentemente, se podrá considerar que en forma evidente se pone en duda la certeza de la votación, cuando del simple conocimiento de la forma en que se desarrolló la jornada electoral en determinada casilla se adviertan irregularidades que generen incertidumbre sobre la transparencia del desarrollo de la votación recibida en casilla y, por consiguiente, desconfianza respecto al resultado de la votación.²⁹

Respecto a que las irregularidades sean determinantes para el resultado de la votación, es aplicable el criterio cualitativo. Esto es, que con las anomalías advertidas se hayan conculcado por parte de los funcionarios de casilla uno o más de los principios constitucionales rectores en materia electoral, como son los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, y que con motivo de tal violación resultara vencedor en una casilla un partido político diverso al que debió obtener el triunfo, creándose así incertidumbre en el resultado de la votación.³⁰

Ahora bien, la Sala Superior ha sostenido que por irregularidad grave debe entenderse la afectación de los principios fundamentales del proceso electoral, tales como el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de las condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como del cumpli-

²⁹ Véase la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-257/2006.

³⁰ Véase la tesis de jurisprudencia “NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO”, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, op. cit.*, pp. 201 y 202.



miento del principio de equidad en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.³¹

Una vez estudiadas las causales de nulidad de votación recibida en casilla, se procede a analizar las del Artículo 76, párrafo uno, inciso a), de la LGSMIME .

El citado precepto señala que es causa de nulidad de una elección de diputados de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el Artículo 75 de la ley adjetiva en cita se acredite en por lo menos 20% de las casillas en el distrito de que se trate.³²

Para que se configure el primer elemento constitutivo de la causal de nulidad de elección respectiva, se deberá probar que ocurrió alguno o algunos de los hechos que consideran las causales de los incisos del a) al k), del párrafo uno, del Artículo 75, de la citada ley general.

Por cuanto al segundo elemento exigido para la materialización de la causal, consiste en que las irregularidades a que se refiere el primer elemento hayan ocurrido en cuando menos 20% de las casillas que conforman el distrito de que se trate.

En cuanto a lo previsto por el Artículo 77 de la LGSMIME , las salas del Tribunal Electoral han señalado que el Artículo 35, fracción II, de la Constitución federal, establece como una de las prerrogativas del ciudadano la de poder ser votado para todos los cargos de elección popular, siempre que se tenga las calidades que establezca la ley. Por su parte, de los artículos 55 y 58 del mismo ordenamiento fundamental, se desprenden los requisitos para ocupar el cargo de senador, a saber:

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos.
- II. Tener veinticinco años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.
- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella.
- V. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Jus-

³¹ Véase Sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-243/2006.

³² Véase Sentencia resuelta en el expediente SG-JIN-020/2006.



ticia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los Ministros;

Los Gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.

VI. No ser Ministro de algún culto religioso, y

VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

De igual forma, el Artículo 7º, párrafo 1, del Cofipe establece como requisitos legales para ser diputado o senador:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; c) No ser Secretario Ejecutivo o Director Ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; d) No ser consejero Presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo un año antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate; e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

Asimismo, el Artículo 172, párrafo 1, del Cofipe, prescribe que el Registro Federal de Electores se integra por dos secciones, el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral. De conformidad con el Artículo 137 de la ley referida, la primera sección consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de dieciocho años, recabada a través de la técnica censal total, y la segunda contiene



los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores que han solicitado su incorporación al Padrón Electoral.

El Artículo 175, párrafo 1, del Código, señala que los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores y su inclusión compete al IFE en los términos del Artículo 140, párrafo 1, de la misma ley sustantiva, en tanto que en su Artículo 141, párrafo 4, dispone lo siguiente: “Concluida la aplicación de la técnica censal total, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores verificará que en el Catálogo General no existan duplicaciones, a fin de asegurar que cada elector aparezca registrado una sola vez”.

La inscripción de los ciudadanos en el Registro Federal de Electores se efectúa mediante la solicitud en los términos de los artículos 146, 147 y 148 del ordenamiento en cita.

De lo dispuesto por el Artículo 151, párrafo 1, inciso c), del Código, los ciudadanos que consideren haber sido indebidamente excluidos de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio pueden solicitar su rectificación en los periodos establecidos para ello. Las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su Credencial para Votar, según lo establece el Artículo 155 del citado código.

Por otra parte, respecto a la revisión de los requisitos de elegibilidad de los candidatos a senadores por los principios de mayoría relativa y de primera minoría, con motivo del cómputo de entidad federativa, el Cofipe dispone, en los artículos 304, párrafo 1, inciso c), y 305, párrafo 1, inciso a), lo siguiente:

El Consejo Local verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación, cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 de este Código.

[...]

El Presidente del Consejo Local deberá expedir, al concluir la sesión de cómputo de entidad federativa y de declaración de validez de la elección de senadores de mayoría



relativa, las Constancias de Mayoría y Validez a las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo, y la Constancia de Asignación a la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación de la entidad. En el supuesto de que los integrantes de alguna de las fórmulas que hubiesen obtenido el triunfo fueren inelegibles, no se expedirá la Constancia de que se trate, sin perjuicio de otorgarla a la otra fórmula registrada en la lista del partido que hubiera obtenido la mayoría de la votación. Si fueren inelegibles los integrantes de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese obtenido el segundo lugar en la votación, la constancia se expedirá a la fórmula registrada en segundo término en la lista respectiva.

Finalmente, en torno a la cuestión que nos atañe, el Artículo 77, párrafo 1, inciso c), de la ley citada en último término, prescribe lo siguiente:

Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes: [...] Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.

2. En cuanto al derecho al voto pasivo constitucionalmente establecido como una prerrogativa del ciudadano, constituye un derecho fundamental de naturaleza político-electoral, garantizado por el Estado a través de diversas normas constitucionales y legales, así como por medio de instrumentos de protección que aseguran su eficacia, bajo el estatuto jurídico de medios de impugnación. Así, los derechos fundamentales son, en concepto de Luigi Ferrajoli, “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a 'todos' los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar”. De esta forma, para Ferrajoli, los derechos fundamentales constituyen el fundamento de la igualdad jurídica.³³

³³ Luigi Ferrajoli, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2005, p. 19, citado en la sentencia resuelta en el expediente SG-I-JIN-009-2006.



Así, el derecho al voto pasivo, como derecho político-electoral, constituye un atributo de las personas en su calidad de ciudadanos, reconocido universalmente a todos aquellos que gozan de tal estatus jurídico.

Según el autor en cita, los derechos fundamentales constituyen “un límite no sólo a los poderes públicos sino también a la autonomía de sus titulares”,³⁴ de manera que no pueden ser objeto de disposición ni encontrarse subordinados a la decisión o actuación de los poderes constituidos.

Para Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández,³⁵ en el plano formal,

Los derechos fundamentales constituyen indudablemente, principios generales del ordenamiento positivados solemnemente en la Constitución, y, por tanto, de eficacia no discutible. Vinculan directamente a la administración y a los Tribunales que la juzgan. En consecuencia, por una parte, constituyen verdaderos límites a los poderes administrativos, tanto normativos como discrecionales, límites evidentemente infranqueables, tanto por su carácter genérico de principios generales dominantes del ordenamiento como por su específico rango constitucional.

En opinión de estos autores, los derechos fundamentales imponen a los poderes constituidos no sólo un deber pasivo de respeto, sino un deber activo de servicio, de manera que su actuación debe corresponder siempre al modo en que mejor contribuya a la eficacia de estos derechos.

Para Edgar Carpio,³⁶ uno de los principios interpretativos que rigen en materia de derechos fundamentales es el *pro homine*, por el cual, “el intérprete ha de preferir la interpretación que más optimice un derecho fundamental”, de allí que, si el intérprete “puede aplicar más de una norma al caso concreto, deberá preferir aquella que sea más favorable a la persona”.

³⁴ Luigi Ferrajoli, *op. cit.*; pp. 32-39, citado en la sentencia resuelta en el expediente SG-I-JIN-009-2006.

³⁵ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 7ª ed., Madrid, Civitas, 2000, t. II, pp. 62 y 63, citado en la sentencia resuelta en el expediente SG-I-JIN-009-2006.

³⁶ Edgar Carpio Marcos, *La interpretación de los derechos fundamentales*, Lima, Palestra Editores, 2004, citado por Miguel Carbonell en *Los derechos fundamentales en México*, 1ª ed., México, Porrúa, 2005, pp. 130 y 131, citado en la sentencia resuelta en el expediente SG-I-JIN-009-2006.



En el caso de los derechos político-electorales, este principio supone su prevalencia por su rango constitucional, de suerte tal que las decisiones y los actos de autoridad deben realizarse de modo que su ejercicio se perfeccione.³⁷

Tratándose de controversias que involucren el ejercicio de derechos político-electorales, como lo es el del voto pasivo, la interpretación de esos derechos públicos fundamentales no puede ser restrictiva, pues ello sería contravenir los valores consagrados en la norma constitucional que los garantiza, de manera que no es posible interpretarlos de tal modo que resulten ineficaces o que sean subordinados a las decisiones o a los actos de las autoridades administrativas electorales. Por el contrario, es posible su interpretación extensiva, de manera que su ejercicio resulte potenciado y, con ello, se realicen los principios en que se funda el carácter republicano, representativo y democrático de la nación.³⁸

En tales condiciones, el rango constitucional de los derechos fundamentales determina que no puedan ser restringidos, condicionados o suprimidos por la decisión o la actuación de las autoridades administrativas, de tal suerte que, tratándose de derechos político-electorales, el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, en términos de lo dispuesto por el Artículo 3, párrafo uno, de la LGSMIME. De esta manera, la legalidad y la constitucionalidad de los actos de la autoridad electoral implican que los principios constitucionales y los derechos fundamentales de carácter político-electoral no queden subordinados al arbitrio de la autoridad ni a situaciones de hecho o a decisiones de orden técnico, de modo que la interpretación de las disposiciones legales debe efectuarse de la forma que mejor sirva a los principios o disposiciones de orden constitucional, sin que ello suponga desconocer o violentar la legalidad.³⁹

El derecho a ser votado para los cargos de elección popular es una prerrogativa ciudadana cuya naturaleza es la de un derecho fundamental de índole político-electoral con rango constitucional. De conformidad con el Artículo 35, fracción II, de la

³⁷ Véase la sentencia resuelta en el expediente SG-I-JIN-009-2006.

³⁸ Véase la tesis de jurisprudencia S3ELJ29/2002, "DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICATIVA", *Compilación oficial jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, op. cit.*, pp. 97-99.

³⁹ Véase la sentencia resuelta en el expediente SG-I-JIN-009-2006.



Constitución federal, el legislador ordinario está facultado para modular el ejercicio del derecho al voto pasivo mediante el establecimiento y la determinación de las calidades necesarias para acceder a los cargos de elección popular. En el caso del cargo de senador, además de los requisitos establecidos por los artículos 55 y 58 de la Constitución, entre los que no se encuentra el estar inscrito en el Registro Federal de Electores, el legislador ordinario precisó en el Artículo 7º del Cofipe las calidades legalmente exigibles para desempeñar tal función. Este dispositivo legal encuentra su fundamento en el precepto constitucional señalado en el párrafo precedente, que, como ya se dijo, delega en el legislador ordinario la potestad moduladora del derecho pasivo al sufragio, cuando se aspira a los cargos de diputado federal o senador. Consecuentemente, los requisitos de elegibilidad a que se refiere la disposición legal en comento deben entenderse como auténtica regulación legal del derecho constitucional a ser votado, que opera imponiendo modalidades y presupuestos con base en los cuales debe realizarse su ejercicio. Así las cosas, la interpretación de esta norma legal, al encontrarse íntima e indefectiblemente vinculada al derecho constitucional a ser votado, como ya se dijo, debe hacerse de la manera que mejor armonice con un pleno y óptimo ejercicio del derecho, sin que ello signifique prescindir o contravenir la norma legal emitida por el legislador ordinario, en uso de la facultad que expresamente le confiere el Constituyente, para establecer las calidades necesarias de elegibilidad.

En esta tesitura, del inciso a) del párrafo uno del Artículo 7º del Cofipe, se desprende la condición para la elegibilidad en relación con los cargos de diputado federal o senador, consistente en estar inscrito en el Registro Federal de Electores.

Por tanto, la norma legal que condiciona la elegibilidad al hecho de estar inscrito en el Registro Federal de Electores, de conformidad con una interpretación sistemática y funcional del precepto, coherente con el derecho fundamental de carácter constitucional al que modula, armonizada con otras disposiciones legales relacionadas, debe entenderse en el sentido de imponer al ciudadano la carga de realizar todos aquellos actos necesarios para lograr su incorporación a las diferentes secciones del Registro Federal de Electores y de cumplir las condiciones legales y constitucionales para ello. De esta manera, no puede extenderse esta modalidad de ejercicio del voto pasivo hasta condicionar el goce de ese derecho a la circunstancia de encontrarse efectivamente incorporado a tal instrumento, cuando el ciudadano queda excluido del mismo por circunstancias ajenas a su voluntad y control, por actos u omisiones



que no le son imputables y, con mayor razón, siempre que el ciudadano reúna las condiciones necesarias para estar en aptitud de ser inscrito en el Registro Federal de Electores y hubiere realizado todas las gestiones necesarias para obtener su inscripción. De otro modo, el ejercicio del derecho fundamental quedaría supeditado a la decisión o actuación arbitraria o errónea de terceros o de la propia autoridad, o bien a cuestiones de carácter técnico derivadas de la administración y el manejo del Registro Federal de Electores, lo que implicaría una restricción o privación indebida del derecho fundamental. En estas condiciones, el Artículo 175 del Cofipe impone a los ciudadanos la obligación de inscribirse en el Registro Federal de Electores, mediante solicitud elevada a la autoridad electoral en términos de lo dispuesto por los artículos 182, 183 y 184 del mismo ordenamiento.⁴⁰

En cuanto a la causal de nulidad de la elección de senadores prevista por el Artículo 77 de la LGSMIME, se tiene que la legislación electoral federal establece la posibilidad de anular la elección de senadores por el principio de mayoría relativa. Sin embargo, es importante destacar que no se prevé la nulidad de la elección de Senadores por el principio de representación proporcional, en cuyo caso sólo son susceptibles de impugnación los resultados consignados en las actas de cómputo de entidad federativa, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, o bien, por error aritmético.⁴¹

En el derecho electoral federal mexicano, es posible distinguir tres tipos de causas de nulidad de una elección de senadores de mayoría relativa: *a)* como consecuencia de la nulidad de la votación recibida en diversas mesas o casillas, o bien, por la no instalación de cierto número de éstas; *b)* por razones de inelegibilidad de una fórmula de candidatos, y *c)* cuando la elección no haya estado revestida de las garantías necesarias.

a) La primera se presenta cuando alguna o algunas de las causales establecidas para la nulidad de votación recibida en casilla se acreditan en por lo menos 20% de las secciones en la entidad de que se trate.

Esta causal se construye a partir de la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas, con motivo de las irregularidades que puedan presentarse en el curso de la jornada electoral; de ahí que si se acreditan en el porcentaje de casillas antes mencionado, dará lugar a la nulidad de la elección.

⁴⁰ Véase la sentencia resuelta en el expediente SG-I-JIN-009-2006.

⁴¹ Véase Curso virtual de nulidades, 2006.



En este supuesto, no será necesario que un solo partido acredite por sí mismo la existencia de irregularidades en el 20% de las casillas que requiere esta disposición, sino que la autoridad jurisdiccional en la sección de ejecución sumará los efectos de los distintos juicios o recursos resueltos y, en su caso, si procediera, decretará la nulidad de la elección, aun cuando ningún partido político la haya solicitado y ninguno la hubiera acreditado por sí mismo.

En este tipo de nulidad se requiere contar con la cartografía electoral estatal y distrital, para estar en aptitud de saber cuántas casillas se instalaron en cada sección.

b) La segunda causal se presenta cuando la votación no se hubiere recibido por no instalarse las casillas en 20% de las secciones en la entidad de que se trate. Es necesario precisar que en este caso se requiere que no se instale ninguna casilla en 20% de la sección respectiva.

c) La última hace referencia a los requisitos de elegibilidad, presentándose cuando los dos integrantes de una fórmula de candidatos resulten inelegibles, es decir, que no cumplan con los requisitos exigidos por la ley. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.

La elegibilidad se refiere a cuestiones inherentes a la persona de los candidatos a ocupar el cargo para el cual han sido postulados, indispensables para su propio ejercicio, ellos establecen los requisitos y calidades que una persona ha de satisfacer por disposición de la ley para ocupar un cargo, o bien, expresado en un sentido negativo, también aquellas calidades o supuestos en que no debe encontrarse, pues de lo contrario se estima como inelegible. En estos términos, es inelegible una persona que, habiendo sido postulada para ejercer un cargo público, no satisface los requisitos y calidades que se establecen, o bien, se encuentra un supuesto que, por disposición de la misma ley, le impide el acceso al ejercicio de tal encargo, e incluso, aun habiendo sido electa mediante el sufragio popular, acarrea la nulidad de elección respectiva.

Esto es así, en virtud de que existen cargos que, por la relevancia y la índole de las funciones que se les atribuyen, o la especialidad que se requiere para su ejercicio, han llevado al legislador a determinar ciertos y específicos requisitos o calidades que garanticen, bien sea la lealtad y el arraigo a la nación mexicana y los principios que la rigen, a un estado o una comunidad en general; la idoneidad y las capacidades específicas



en un área; la ausencia de compromisos o vínculos con otras naciones o grupos, o inclusive con otros niveles de poder dentro del propio Estado mexicano.

En este sentido, siendo inelegibles los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido la primera minoría, no se estará en el caso de convocar a elecciones extraordinarias, ni se expedirá la constancia respectiva, sin perjuicio de otorgarla a la otra fórmula registrada en la lista del partido que hubiese obtenido la primera minoría de la votación.

La legislación electoral establece en el Artículo 305, párrafo 1, inciso a), ciertas disposiciones a las que debe apegarse el Consejo local cuando se determine la inelegibilidad de los dos miembros de la fórmula para senadores. Las reglas son las siguientes:

En el supuesto de que los integrantes de alguna de las fórmulas que hubiesen obtenido el triunfo fueren inelegibles, no se expedirá la constancia de que se trate, sin perjuicio de otorgarla a las demás fórmulas registradas en la lista del partido que hubiera obtenido la mayoría de la votación.

Si fueron inelegibles los integrantes de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese obtenido el segundo lugar en la votación, la constancia se expedirá a la fórmula registrada en segundo término en la lista respectiva.

A diferencia de la nulidad de la elección de diputados por inelegibilidad de los integrantes de la fórmula vencedora, donde el efecto es la convocatoria a elección extraordinaria, en la elección de senadores, en cuanto a la primera minoría, la consecuencia es que se expida la constancia a otra de las fórmulas registradas por el partido político.

En cuanto a la inelegibilidad de candidatos a senadores electos por el principio de representación proporcional, tomará el lugar del declarado no elegible su suplente, y en el supuesto de que este último también sea inelegible, el que le sigue en el orden de la lista correspondiente al mismo partido.

Por otro lado, la nulidad genérica de la elección está prevista en el Artículo 78, párrafo uno, de la LGSMIME, y es indispensable que se actualicen diversos extremos:

a) Que existan violaciones sustanciales durante la jornada electoral; *b)* que sean generalizadas en el distrito o entidad; *c)* que tales violaciones estén plenamente acreditadas; *d)* que sean determinantes para el resultado de la elección.



Las investigaciones futuras sobre el presente tema deben ir encaminadas a estudiar las reformas constitucionales y, en consecuencia, las legales que a la fecha se encuentran pendientes de publicar en el *Diario Oficial de la Federación*.

En efecto, las reformas al Artículo 99 de la Constitución federal establecen: “Las salas Superior y Regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”, pero qué pasará si existen violaciones al sufragio universal, libre, secreto y directo; o trasgresiones a la organización de las elecciones a través del organismo público y autónomo, a la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; al establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se dejan de observar dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, se podrá estimar que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto. La duda queda en el tintero, puesto que nada se dice respecto de la nulidad de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, parece que la situación en comento se subsana un poco con la reforma al Artículo 116 Constitucional, que señala: “m) Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales”.

Además, también se allana el camino con la reforma al texto del Artículo 99 constitucional, que dice:

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral con-



trarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En dicha reforma constitucional, las salas del TEPJF podrán decidir sobre el conflicto de normas que en un caso concreto se presente y determinar la no aplicación a los actos o resoluciones combatidos por ser dichos actos o resoluciones contrarios a la norma fundamental, con el fin de que dichos actos se sujeten invariablemente a los lineamientos de la Constitución federal. Aquí se evidencia la voluntad palmaria del órgano revisor de la Constitución de establecer un sistema integral de justicia electoral a efecto de que todos los actos y resoluciones se sujeten invariablemente a lo previsto por la carta magna.

CONCLUSIONES

Las causales de nulidad en materia electoral son una sanción que se aplica en caso de que sean acreditadas durante la secuela del procedimiento de inconformidad por contravenir un acto lo previsto por la norma comicial; su finalidad es garantizar la constitucionalidad y legalidad de los resultados de las elecciones, lo que otorga plena legitimidad a los cargos de los funcionarios electos mediante el voto popular.

En efecto, el sistema de nulidades en materia electoral permite salvaguardar los principios constitucionales rectores del proceso comicial, como son certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, de las violaciones que resulten determinantes al sufragio universal, libre, secreto y directo, o trasgresiones a la organización de las elecciones a través del organismo público y autónomo denominado Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, es importante resaltar que no toda trasgresión al sistema legal electivo genera la nulidad, ya que como se ha establecido en el presente trabajo, sólo las irregularidades previstas en la norma que sean determinantes para el resultado de la elección y acreditadas dentro de la secuela del procedimiento la producen; sin embargo, no todas las nulidades generan las mismas consecuencias jurídicas, así, tenemos lo que precisa el maestro Orozco:⁴² Por nulidad de un voto se entiende la invalidez de

⁴² J. Jesús Orozco Henríquez, *op. cit.*, p. 509.



un voto individualmente considerado; por otro lado, la nulidad de una votación implica invalidar todos los votos emitidos en una determinada casilla respecto de alguna elección, como la del presidente de la República, la de diputados por ambos principios o la de senadores por los principios de mayoría relativa y representación proporcional; finalmente, la nulidad de una elección equivale a dejar sin validez jurídica los resultados electorales, esto es, todos los votos emitidos en el universo de casillas de un distrito electoral o entidad federativa.

Es de destacar la importancia del tema, pues para determinar el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en 2006, la Sala Superior tomó en cuenta los resultados definitivos de los cómputos distritales de los 300 distritos electorales, considerándose lo decidido en los respectivos juicios de inconformidad promovidos tanto por la Coalición por el Bien de Todos como por el Partido de Acción Nacional, contra diversos cómputos distritales, de los cuales algunos fueron modificados por virtud de la anulación de la votación recibida en casillas o por ajustes derivados del recuento de votación ordenada en diversos juicios de inconformidad promovidos por la coalición mencionada.

BIBLIOGRAFÍA

- BORDA, *Tratado. Parte General*, t. II. núm. 1234, citado por Santos Cifuentes en *Negocio jurídico*, 2ª ed., Buenos Aires, Astrea, 2004.
- BUTELER CÁCERES, José A., *Manual de derecho civil*, Parte general, citado por Alberto Luis Maurino en *Nulidades procesales*, 2ª reimp., Buenos Aires, Astrea, 1990.
- FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 2ª ed., Madrid, Trotta, 2005, citado en la sentencia resuelta en el expediente SG-I-JIN-009-2006.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás Ramón Fernández, *Curso de derecho administrativo*, 7ª ed., Madrid, Civitas, 2000, t. II, citado en la sentencia resuelta en el expediente SG-I-JIN-009-2006.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús, *Panorama sobre el régimen federal de nulidades*, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.
- PALLARES, Eduardo, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, 17ª ed., México, Porrúa, 1986, citado en la sentencia resuelta en el expediente SUP-JIN-257/2006.

III. Delitos electorales

David Cienfuegos Salgado

INTRODUCCIÓN

La concepción de los delitos electorales y, por ende, del derecho penal electoral, resulta ser de reciente data. La asunción de la idea occidental de democracia como paradigma de la organización política de los estados contemporáneos ha tenido amplias repercusiones en los sistemas jurídicos de los ahora estados democráticos, especialmente porque se han configurado a partir del concepto procedimental de democracia, y éste ha sido el modelo para trazar los contornos de lo electoral. No se trata de un modelo nuevo y definitivo; está en constante transformación, especialmente en los países que se dice viven la transición democrática.

Más allá del diseño teórico, al concepto de democracia se le han atribuido cualidades que la convierten en la panacea de los problemas que enfrentan no pocos países del orbe. No en balde Flavio Galván Rivera afirma que “en todo país democrático, el sistema jurídico-político-electoral es de suma trascendencia para la estabilidad social, más aún cuando la actuación de los sujetos del Derecho Electoral se somete al supremo principio constitucional de legalidad”,¹ y a continuación afirma que el movimiento juridizador del fenómeno político electoral ha dado origen a una nueva rama de la ciencia jurídica, en referencia al derecho procesal electoral. Nosotros agregaríamos que también ha dado origen a un derecho penal electoral, sin contar otros más.

Además del contencioso electoral, especialmente alejado de la tradicional calificación de las elecciones, uno de los rubros que aparece más nítido en la revisión jurídica de la democratización de los estados es el establecimiento de determinadas

¹ Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2002, p. XXIII [en la nota preliminar de la obra].



hipótesis normativas que afectan aspectos instrumentales y que son consideradas delitos. Se trata de los delitos electorales. Es éste el ámbito al que nos referimos con la expresión derecho penal electoral.²

Los delitos electorales son una especie novedosa en nuestro catálogo de delitos. Es apenas en la década de los noventa cuando en nuestro país se incorporan en el ordenamiento penal los denominados genéricamente *delitos electorales*, que engloban múltiples conductas y que han ido creciendo en importancia conforme el modelo político electoral mexicano ha ido consolidándose.

En esta breve aproximación analizaremos los tipos penales de manera somera, sólo para dejar un bosquejo de tal regulación, a partir de las conductas consideradas en el *Código Penal Federal* (CPF). Dada la naturaleza de la obra, estimamos prudente centrar nuestro análisis únicamente en el ordenamiento federal, pues la revisión de las normas que los legisladores locales pueden haber incorporado en los 32 códigos penales de las entidades federativas rebasa con mucho la aproximación que aquí planteamos.

LOS DELITOS ELECTORALES

Según Francisco Carrara, en aquella clásica definición, el delito es la infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un hecho externo del hombre, positivo o negativo, moralmente imputable y políticamente dañoso. El CPF establece una definición más simple. El numeral 7 de dicho ordenamiento señala que el delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales.³

² Hay obras dedicadas a esta nueva rama del derecho; véase, por ejemplo, René González de la Vega, *Derecho penal electoral*, 3ª ed., México, Porrúa, 1994.

³ La definición de delito es un ejemplo palpable de la dificultad que se ha tenido para identificar y dar contenido a los conceptos jurídicos. Carrancá y Trujillo nos ofrece un ligerísimo acercamiento a la problemática definitoria del delito: "En el proemio de la Setena Partida se definía el delito como 'los malos fechos que se fazen a plazer de una parte, o a daño, o a deshonra de la otra; ca fechos atales son contra los mandamientos de Dios, e contra las buenas costumbres, e contra los establecimientos de las Leyes, e de los Fueros e Derechos'. En suma: hechos intencionales y dañosos, contrarios a la ley de Dios, a la del Estado y a las buenas costumbres. Para Rafael Garofalo el delito tiene un sustento natural y uno legal: 'Es delito natural o social la lesión de aquella parte del sentido moral que consiste en los sentimientos altruistas fundamentales (piedad y probidad) según la medida media en que se encuentran en las razas humanas superiores, cuya medida es necesaria para la adaptación del individuo a la sociedad'. Los sentimientos altruistas de piedad (humanidad) resienten ofensas por las agresiones a la vida, por cualquier mal físico (heridas, mutilaciones, malos tratamientos, enfermedades voluntariamente causadas, excesivo tra-



De acuerdo con Francisco Fernández Segado, los delitos electorales son “aquellas acciones u omisiones que, de una u otra forma, atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad, que han de regir un sistema electoral democrático”.⁴

Evidentemente, los conceptos que maneja el profesor español atienden a una visión distinta de la que existe en el caso mexicano, pues habrá que recordar que los principios que reconoce el Artículo 41 constitucional son cuantitativamente mayores que aquellos a que se refiere el citado autor. Además, el concepto mismo de *sistema electoral democrático* es un concepto que da margen en esta obra para el desarrollo de voces independientes (véase *Sistema electoral y Tipología de los sistemas electorales*), por lo que únicamente dejaremos apuntado el litigio doctrinal acerca de dicho concepto.⁵

En México, Osorio y Nieto ha señalado que los delitos electorales “son las acciones y omisiones que atentan contra el sufragio efectivo, previstas y sancionadas en las leyes penales [...] Los delitos electorales atentan contra el secreto, la universalidad, la individualidad, la libertad y honestidad del sufragio, o sea contra la libre expresión de la voluntad ciudadana individual, en materia política”.⁶ Por su parte, Barreiro Perera señala que debe entenderse por delito electoral el acto que trans-

bajo impuesto a los niños), por actos físicos que producen dolor físico o moral (como la calumnia y la difamación). Los sentimientos altruistas de probidad la resienten por las agresiones violentas (abusos, insolvencia voluntaria, violación de secreto, plagio, falso testimonio, sustitución del estado civil). En cuanto al delito legal, es toda acción que amenaza al Estado, que ataca el poder social sin un fin político o que lesiona la tranquilidad pública, los derechos políticos, el culto, la moral pública o la legislación particular de un país. El código penal de 1871 definía el delito así: 'Delito es la infracción voluntaria de una ley penal haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda' (art. 4º). El de 1929 así: 'Delito es la lesión de un derecho protegido legalmente por una sanción penal' (art. 11). La dogmática jurídica moderna fija el concepto de delito a los efectos técnico-jurídicos, así: *es la acción antijurídica, típica, imputable, culpable y punible, en las condiciones objetivas de punibilidad*". Raúl Carrancá y Trujillo y Raúl Carrancá y Rivas, *Código penal anotado*, 25ª ed., México, Porrúa, 2003, pp. 32-33.

⁴ Voz “Delitos electorales”, en *Diccionario electoral*, 3ª ed., México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, p. 334.

⁵ La definición que goza de mayor aceptación se refiere al concepto sistemas electorales como los mecanismos que permiten traducir los votos emitidos en unas elecciones generales en escaños ganados por partidos y candidatos. Véase *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*, México, IDEA Internacional, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, p. 5. Otros autores señalan que en la expresión “sistema electoral” se encuentra sinonimia con conceptos como derecho electoral, régimen electoral y ley electoral, y que en el caso latinoamericano, sistema electoral se utiliza en un sentido amplio, análogo al de régimen electoral. Para Dieter Nohlen, sistema electoral, en sentido restringido y científicamente estricto, “se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierte en escaños o poder público”. Véase voz “Sistemas electorales”, *Diccionario electoral*, *op. cit.*, p. 1158.

⁶ César Augusto Osorio y Nieto, *La averiguación previa*, 10ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 417.



grede una norma electoral y por tanto debe ser y es susceptible de ser sancionado con la imposición de una pena.⁷

Asimismo, cabe mencionar que el tema de los delitos electorales tiene bastantes antecedentes históricos. Sin embargo, también conviene decir que han sido pocos los estudios que han sistematizado estos planteamientos.⁸ Por ejemplo, Sánchez Macías afirma que en la Grecia clásica, ejemplo en muchos sentidos de la civilización europea, “merecía pena de muerte el ciudadano que votaba dos veces y se castigaba, con la misma pena, al que vendía el voto o lo compraba”, y que en Roma existía el delito de *ambitus* para sancionar la corrupción en la obtención del voto, cuya penalidad fue pecuniaria al principio, pero llegó a la privación de honores, el destierro y la deportación.⁹

Por otra parte, también conviene señalar que hasta fechas relativamente recientes, tales delitos aparecían considerados en las legislaciones electorales, siendo novedoso encontrarlos en los códigos penales.¹⁰ Incluso algunos autores, a pesar de que los tipos penales se han incorporado al código punitivo mexicano, siguen con-

⁷ Francisco Javier Barreira Perera, “Derecho penal electoral”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, PGR, núm. 3, 2002, p. 137.

⁸ Sobre el particular, pueden revisarse los comentarios hechos en Juan Manuel Sánchez Macías, “Consideraciones sobre los delitos electorales en México”, *Justicia electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, núm. 10, 1998, pp. 51-64; y en Sara Bialostosky, “Delitos electorales: *Ambitus*, de Roma al derecho positivo mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, núm. 242, 2004, pp. 321-330.

⁹ Sánchez Macías, *op. cit.*, nota 8, p. 51.

¹⁰ Sobre el particular, conviene citar a Eusebio Gómez, quien en referencia al caso argentino (de naturaleza federal, igual que el mexicano) señaló: “En cuanto a los delitos contra la libertad electoral, deben ser contemplados por las leyes que, en el orden nacional o en el provincial, instituyen el régimen de las elecciones. Este es el sistema argentino. Los autores del código penal han expuesto sus fundamentos diciendo: «El proyecto de 1906 preveía con el título de delitos contra la libertad política, aquellos que se cometieran contra la libertad del sufragio, es decir, articulaba penalidades que actualmente se encuentran contenidas en la ley electoral. // Ha considerado la comisión que era inconveniente mantener estas sanciones en el código y que es superior el sistema actual que se reduce a colocarles en la ley general de elecciones. // El delito electoral es un delito especialísimo, que obedece a las circunstancias y que es de penalidad eminentemente variable. Dictada una ley electoral con las necesarias previsiones, surgen generalmente una serie de maniobras tendientes a burlarla. Por eso es que frecuentemente tiene que modificarse esa ley, a los efectos de prever las nuevas infracciones que la práctica de la misma crea en el comicio y fuera del comicio. // Dada, por consiguiente, la movilidad de ese conjunto, es mucho más conveniente sacarlo del código penal, que debe tener normas, si no fijas, por lo menos de una flexibilidad inferior a aquellas que deben encerrar ciertas leyes especiales. Cuando sobrevienen formas nuevas en la delincuencia electoral, es indispensable la modificación de la ley, a fin de garantizar los derechos a que ella se refiere, y, por consiguiente, la reforma de la ley se hace necesaria. // Además, debe tenerse en consideración que las penalidades electorales no solamente se encuentran en la ley nacional de elecciones, sino en todas las leyes provinciales que reglamentan todo lo relativo a los comicios locales. // Es ésta, por tanto, una materia que corresponde a cada una de las provincias, y, por consiguiente, la penalidad en el código solamente tendría el alcance de regir para la Capital federal, y el código penal, como se ha establecido, debe ser dictado para que impere en toda la nación». Eusebio Gómez, *Tra-tado de derecho penal*, t. III, Buenos Aires, Compañía Argentina de Editores, 1939, pp. 316-317.



siderándolos delitos de naturaleza especial.¹¹ Por supuesto, no faltan las propuestas para que estos delitos se conviertan en simples faltas administrativas.¹²

Sobre este particular, debe recalcarse la distinción que puede advertirse entre los delitos y las faltas administrativas: en primer lugar, los delitos están tipificados en el código penal, mientras que las faltas administrativas se encuentran consideradas en la ley o código electoral; segundo, la autoridad competente para investigar los delitos es el ministerio público o fiscalía, mientras que las faltas son competencia del instituto o consejo electoral correspondiente; tercero, los delitos, además de una sanción pecuniaria, generalmente son punibles con privación de libertad, y en ocasiones, con la inhabilitación del cargo o la suspensión de derechos políticos, mientras que la sanción de las faltas administrativas es fundamentalmente pecuniaria y, en ocasiones, implica la cancelación, inhabilitación, amonestación, suspensión o destitución del cargo o empleo; finalmente, las faltas pueden ser cometidas y sancionadas tanto por personas físicas como morales, sin embargo, en los delitos sólo pueden ser castigadas las personas físicas.

¹¹ Señalan Acosta Romero y López Betancourt: "Los delitos en materia electoral estaban contemplados en el Código Federal Electoral del artículo 340 al 351, sin embargo, éste quedó abrogado por el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de agosto de 1990. Este ordenamiento ya no regula los delitos en materia electoral, en virtud de que el legislador estimó más conveniente incorporarlos al Código Penal en el Título Vigésimocuarto, abarcando del artículo 401 al 410 los delitos federales electorales. Empero nosotros los reproducimos en esta compilación porque doctrinalmente se pueden considerar como delitos especiales". Miguel Acosta Romero y Eduardo López Betancourt, *Delitos especiales*, México, Porrúa, 1990, p. 128.

¹² La doctrina penal ha distinguido entre los delitos especiales asimilables y los inasimilables al Código Penal. "Respecto del segundo grupo 'que es el de la minoría, recibe el calificativo de delitos especiales inasimilables, pues su característica temporo-espacial o circunstancial les impide formar parte del Código Punitivo, ya que solamente pueden darse estos hechos delictuosos en un determinado momento; como es el caso de los delitos electorales, que disonarían en un código común por su función intermitente cada tres o seis años en épocas de elecciones, lo acertado sería eliminar estos delitos y darles la figura de simples faltas administrativas. Sin embargo y contra toda lógica jurídica, con fecha 15 de agosto de 1990, nuestro legislador federal cometió el error de eliminar estos delitos del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para trasladarlos al Código Penal dando origen a un título vigésimo cuarto'. // El comentario anterior es acertado, los delitos electorales deben formar parte de una legislación especial, y siguiendo la idea de que ésta resuelve problemas populares y no así burgueses; popular sería que dichas conductas fuesen descriminalizadas y pasasen a formar parte de un catálogo de faltas administrativas, en aras de una reingeniería del derecho penal mexicano que nos permita no recurrir a él, ya que 'si buscamos un derecho penal eficaz, es urgente devolverle el carácter subsidiario que le hemos ido arrebatando a lo largo de nuestro desarrollo político. Raúl Zaffaroni y quienes promueven el Derecho Penal Mínimo están en lo correcto. No se vislumbra otro en un mundo globalizado. Cada vez que el Estado envía a un individuo a prisión está reconociendo que fracasó en las medidas de control elementales". Véase Eduardo Martínez Bastida, "Derecho penal electoral: un planteamiento de derecho penal especial y criminología crítica", en *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 5, México, PGR, 2003, p. 191. En el mismo sentido, Juan Manuel Ramírez Delgado, *El llamado derecho penal especial*, México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1992, y Gerardo Laveaga, "Hacia la reingeniería del derecho penal mexicano", en *Iter Criminis*, núm. 4, México, INACIPE, 2002.



Con esta simple mención, puede advertirse la importancia con que habrían de contar, transcurrido el tiempo, la protección de los valores que dan contenido a la idea occidental de democracia, los que encuentran vía de protección precisamente en los mandatos penales impuestos por los legisladores contemporáneos.

Dosamantes Terán, siguiendo el desarrollo legislativo penal –título vigésimo-cuarto, capítulo único del CPF–, distingue al menos ocho clases de delitos electorales, atendiendo entre otros elementos al sujeto activo de los mismos:¹³

1. Delitos de ciudadanos, es decir, los que pueden ser cometidos por cualquier persona
2. Delitos de ministros de culto religioso
3. Delitos de funcionarios electorales
4. Delitos de funcionarios partidistas y candidatos
5. Delitos de servidores públicos
6. Delitos de diputados y senadores¹⁴
7. Delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, y su variante cuando son cometidos por extranjeros
8. Delitos en materia de Registro Federal de Electores

Aquí puede advertirse, como mencionamos líneas atrás, que se tiene la denominación genérica de *delitos electorales* para un gran número de conductas que pueden ser realizadas por diversos sujetos.

A diferencia de los delitos que podríamos considerar “clásicos” por cuanto existe una denominación consensuada: homicidio, lesiones, abuso de confianza o robo, existen algunas categorías que no han sido denominadas de manera unánime, por lo cual encontramos variaciones en los códigos punitivos. Este es el caso de los que aquí denominamos delitos electorales, que han sido nombrados como atentados al sistema de elección popular o al sistema de votación, delitos en materia electoral, delitos contra la libertad electoral, delitos contra las instituciones electorales, delitos cometidos en materia electoral, por citar algunos rubros de los códigos penales

¹³ Dosamantes Terán, Jesús Alfredo, *Diccionario de derecho electoral*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 92.

¹⁴ Habrá que convenir en que, en estricto sentido, quienes quedan incluidos en este tipo no tienen aún la calidad de diputados o de senadores, sino simplemente de diputados electos o de senadores electos, pero aún no han iniciado el desempeño del cargo. Véase el Artículo 408 de CPF, nota 20.

locales y extranjeros.

LOS TIPOS PENALES

En el CPF, el título vigésimocuarto se ocupa de tipificar los delitos electorales entre los artículos 401 a 413, ambos inclusive.

El primero de los mencionados numerales establece la definición legal de servidores públicos, funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos, documentos públicos electorales y materiales electorales. En tal sentido, aquí no se tipifica ninguna conducta considerada antijurídica, sino que se dota de contenido a los conceptos utilizados en la tipificación de los denominados delitos electorales.

En el Artículo 402 del mencionado código se establece la posibilidad para que el juzgador, además de aplicar la pena señalada en cada uno de los tipos, adicione las de inhabilitación de uno a cinco años y, en su caso, la de destitución del cargo.

Siguiendo la descripción que hace Dosamantes Terán, ya mencionada líneas atrás, puede señalarse que los delitos que se consideran en el CPF admiten la siguiente tipología y contenidos:

1. Delitos de ciudadanos. De acuerdo con el Artículo 403, son conductas que no requieren una calidad específica en el sujeto que las comete, las siguientes: *a)* votar a sabiendas de que no se cumple con los requisitos de la ley; *b)* votar más de una vez en una misma elección; *c)* hacer proselitismo o presionar objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto; *d)* obstaculizar o interferir dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; *e)* recoger en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos; *f)* solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral; *g)* el día de la jornada electoral violar, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto; *h)* votar o pretender votar con una credencial para votar de la que no sea titular; *i)* el día de la jornada electoral llevar a cabo el transporte



de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto; *j)* introducir en o sustraer de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o apoderarse, destruir o alterar boletas, documentos o materiales electorales, o impedir de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes; *k)* obtener o solicitar declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato; *l)* impedir en forma violenta la instalación de una casilla, o asumir dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o *m)* durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publicar o difundir por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

2. Delitos de ministros de culto religioso. Se encuentran establecidos en el Artículo 404, aunque cabe mencionar que por esta conducta sólo se establece una sanción pecuniaria, que no importa la privación de libertad, y que se impondría a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto.¹⁵

De igual manera conviene aclarar que ésta no es la única conducta que, desplegada por los ministros de culto religioso, puede ser perseguida por el Estado en ejercicio del *ius puniendi*. Nada más alejado de la realidad. Los ministros de culto religioso pueden, en cualquier momento, situarse en alguna de las hipótesis mencionadas en el Artículo 403 del CPF, que se refiere a aquellas conductas que pueden ser realizadas por cualquier persona, con independencia de la calidad con la que actúe.

¹⁵ Conviene señalar que un antecedente de esta figura jurídica se encuentra considerado en el Artículo 343 del *Código Federal Electoral*. En dicho precepto, se estableció: “Se impondrá multa de 500 a 1000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, al momento de cometerse el delito, y prisión de cuatro a siete años, a los ministros de culto religioso que por cualquier medio u por cualquier motivo induzcan al electorado a votar a favor de un determinado partido o candidato o en contra de un partido o candidato, o fomenten la abstención o ejerzan presión sobre el electorado”.



En cualquier caso, debe considerarse que el contenido del Artículo 404 del *Código Penal Federal* es un delito electoral especialísimo en el sentido de determinar de manera exacta al sujeto y la circunstancia de modo de la conducta considerada punible. De ahí que convenga la aclaración: los ministros de culto religioso pueden cometer otros delitos electorales, pero en éstos la calidad personal no será elemento que forme parte del tipo.

3. Delitos de funcionarios electorales. De acuerdo con el Artículo 401 del CPF, son funcionarios electorales quienes, en los términos de la legislación federal electoral, integren los órganos que cumplen funciones electorales.

Las conductas tipificadas para estos sujetos son: *a)* alterar en cualquier forma, sustituir, destruir o hacer un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores; *b)* abstenerse de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral; *c)* obstruir el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada; *d)* alterar los resultados electorales, sustraer o destruir boletas, documentos o materiales electorales; *e)* no entregar o impedir la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada; *f)* en ejercicio de sus funciones, ejercer presión sobre los electores e inducirlos objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados; *g)* instalar, abrir o cerrar dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, instalarla en lugar distinto al legalmente señalado o impedir su instalación; *h)* sin causa prevista por la ley, expulsar u ordenar el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coartar los derechos que la ley les concede; *i)* permitir o tolerar que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o *j)* propalar, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

4. Delitos de funcionarios partidistas y candidatos. El Artículo 406 del CPF señala la hipótesis de los delitos que pueden ser cometidos por quienes sean funcionarios partidistas o candidatos. Conforme con la descripción que hace el Artículo 401 del



mencionado código, son funcionarios partidistas los dirigentes de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas, y sus representantes ante los órganos electorales, en los términos de la legislación federal electoral; mientras que por candidatos debe entenderse a los ciudadanos registrados formalmente como tales por la autoridad competente.

De acuerdo con el CPF, las conductas que se estiman punibles cuando son realizadas por estos sujetos calificados son: *a)* ejercer presión sobre los electores e inducirlos a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados; *b)* realizar propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral; *c)* sustraer, destruir, alterar o hacer uso indebido de documentos o materiales electorales; *d)* obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenazar o ejercer violencia física sobre los funcionarios electorales; *e)* propalar, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; *f)* impedir con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla, y *g)* obtener y utilizar a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

5. Delitos de servidores públicos. De acuerdo con el Artículo 401, son servidores públicos las personas que se encuentren dentro de los supuestos establecidos por el Artículo 212 del mismo código, el cual señala:

Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.



Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

El Artículo 401 también prevé que, tratándose de delitos electorales, se entenderán como servidores públicos a los funcionarios y empleados de la Administración Pública Estatal y Municipal, con lo cual amplía las categorías mencionada en el citado Artículo 212.

*6. Delitos de diputados y senadores.*¹⁶ De conformidad con el Artículo 408, la conducta que se sanciona es la de quienes, habiendo sido electos diputados o senadores, no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del Artículo 63 de la Constitución.

En este tipo de delitos no existe una sanción privativa de libertad, sino de suspensión de derechos políticos.

7. Delitos en materia de Registro Nacional de Ciudadanos, y su variante cuando son cometidos por extranjeros. De acuerdo con el Artículo 409 del CPF, son conductas punibles las de proporcionar documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y las de alterar en cualquier forma, sustituir, destruir o hacer un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

En el Artículo 410 del mismo código se establece como agravante de la pena impuesta por la comisión de estas conductas que los autores de las mismas sean personal del órgano que tenga a su cargo el servicio del Registro Nacional de Ciudadanos conforme a la ley de la materia, o si fuere de nacionalidad extranjera.

¹⁶ Habrá que convenir en que, en estricto sentido, quienes quedan incluidos en este tipo no tienen todavía la calidad de diputados o de senadores, sino simplemente de diputados electos o de senadores electos, pero aún no han iniciado el desempeño del cargo. Véase el Artículo 408 del CPF, nota 20.



8. *Delitos en materia de Registro Federal de Electores.* La última categoría de los delitos electorales es la de aquellas conductas de quienes tengan por objeto alterar o participar en la alteración del Registro Federal de Electores, de las listas nominales o en la expedición ilícita de credenciales para votar.

No nos ocupamos de señalar las penalidades que se imponen a cada uno de los mencionados tipos, por considerar que lo que resulta relevante es la determinación de las conductas que son consideradas punibles, y porque el elemento de punibilidad varía de una legislación a otra; por ello, preferimos quedarnos en el análisis del elemento fáctico.

BIEN JURÍDICO PROTEGIDO

Bien jurídico es el concreto interés individual o colectivo protegido en el tipo penal. Siguiendo a Jorge Reyes Tayabas, habrá que coincidir en que el derecho penal persigue la protección de aquellos intereses de la sociedad, de las personas, de los grupos y de las instituciones públicas que, bajo ciertas directrices culturales, se consideran superiores y necesarios para la subsistencia estatal. En vista de lo anterior,

con objeto de proteger eficazmente esos intereses se definen como delitos y se sancionan como tales aquellas conductas que, a juicio del legislador, los vulneran con gravedad tal que no permiten sujetarlas a tratamientos más benignos. No se trata de bienes en sentido naturalístico, sino normativo, y ellos no son creados por el legislador, sino que éste los acoge al percibirlos y advertir su alta trascendencia en la vida de la colectividad políticamente organizada.¹⁷

Para el autor en cita, el conocimiento del bien jurídico protegido por una norma penal resulta un dato indispensable para interpretar ésta y, en su caso, para su integración. Esto porque, de no atender a la protección de un bien o interés, la norma que erija en delito un determinado comportamiento humano será arbitraria e ilegítima.¹⁸

¹⁷ Jorge Reyes Tayabas, *Puntualizaciones sobre delitos electorales en la legislación federal y en la del Distrito Federal*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2000, p. 6.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 6-7. Siguiendo a Zaffaroni, se puede señalar que el bien jurídico desempeña “un papel central en la teoría del tipo, dando el verdadero sentido teleológico a la ley penal. Sin el bien jurídico no hay un ¿para qué? del tipo”. Véase Eugenio Raúl Zaffaroni, *Manual de derecho penal*, México, Cárdenas Editores, 1986, p. 409.



Por cuanto hace al bien jurídico protegido por los delitos electorales, señala María de los Ángeles Fromow Rangel que “incluye la organización y realización de los procesos electorales” para la elección del Ejecutivo federal, diputados federales y senadores de la República, y agrega, “sin embargo, se piensa que de manera específica es el sufragio y sus características de universal, libre, directo, personal e intransferible, que se erige en depositario de la función electoral”.¹⁹

Por su parte, Hernández Carmona señala que el objeto de protección a través de los tipos penales son los siguientes:

una función electoral adecuada; el respeto, en un rango de libertad de la expresión de la voluntad popular; la libertad plena del sufragio; el desarrollo normal de los procesos electorales, en cuanto a su transparencia y limpieza; la garantía que se debe dar al secreto del voto emitido y como consecuencia la opción libre por una y otra candidatura que le corresponde dar al ciudadano; en algunos supuestos se considera como bien jurídico dañado las actividades de servidores públicos que desvían fondos, bienes o servicios en beneficio de candidatos o partidos políticos.²⁰

Javier Patiño Camarena nos ofrece la idea de que en el sistema jurídico mexicano, el diseño de los tipos penales electorales está orientado a tutelar y proteger el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas y republicanas.²¹

En el caso mexicano, Orozco Henríquez agrega el pluralismo político como valor protegido por el ordenamiento electoral. El pluralismo político, para este autor, aparece

caracterizado por la convicción de que todo régimen democrático requiere de un marco amplio de libertades que no supone la supresión del otro sino el pleno respeto a la pluralidad y la existencia de alternativas políticas reales, es decir, de un sistema de partidos

¹⁹ María de los Ángeles Fromow Rangel, “Los delitos electorales en México”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, México, Procuraduría General de la República, 2002, p. 92.

²⁰ Haydeé Hernández Carmona, “Delitos electorales”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 5, México, Procuraduría General de la República, 2003, p. 212.

²¹ Véase Javier Véase Patiño Camarena, “El bien jurídico protegido por los delitos electorales”, en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Ética y derecho electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999, p. 1444.



políticos plural y competitivo, capaz de expresar, articular y representar los intereses y opiniones fundamentales de una sociedad cada vez más compleja y diversa...²²

Ahora bien, el análisis de cada uno de los tipos, ya descritos antes, nos permite arribar a la conclusión de que la mayoría de ellos protege en forma individual un diferente bien jurídico. Sobre el particular, Patiño Camarena ha señalado que

se puede decir que en el artículo 403 el bien jurídico tutelado es el derecho al voto, toda vez que este derecho tiene una significación muy rica, ya que a través del mismo el ciudadano no sólo elige a sus representantes, sino que también elige un programa político con apego al cual se debe gobernar el país, y además se reitera, actualiza y confirma su decisión de que la democracia debe ser la norma básica de gobierno; en el artículo 404 el bien jurídico tutelado es la preservación de la decisión histórica de separación entre la Iglesia y el Estado, que postula que la Iglesia debe ejercer un liderazgo espiritual y no participar en política militante, y que al Estado le corresponde regular la conducta del hombre en sociedad, pero no la conciencia de las personas; en el artículo 405 el bien jurídico tutelado es el correcto funcionamiento de la función electoral, es decir, que las instituciones electorales y los funcionarios electorales se conduzcan con apego a los principios constitucionales de legalidad, imparcialidad, certeza, objetividad e independencia; en el artículo 406 el bien jurídico tutelado radica en garantizar que los partidos políticos y candidatos respeten la voluntad popular y no utilicen fondos de actividades ilícitas para sus campañas electorales; en los artículos 407 y 412, el bien jurídico tutelado consiste en preservar las condiciones legales a que se debe ajustar la contienda electoral y evitar que se distorsione la función pública, mediante la utilización de fondos, bienes o servicios estatales para fines diversos a los institucionales, y con el propósito de favorecer a un partido político o candidato; las disposiciones que conforman al artículo

²² Miguel Ángel Granados Atlaco, *Derecho penal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2005, p. 188. En este mismo sentido, algunos autores señalan: “El hecho de que contemple en la legislación un catálogo de delitos electorales responde, básicamente, a la necesidad de otorgar garantías legales a las instituciones que hacen posible al sistema democrático. En términos generales, se puede afirmar que el bien jurídico protegido por todos los delitos electorales es el adecuado funcionamiento de las instituciones electorales. Así, pues, los aspectos 'jurídicamente tutelados' van desde los derechos político-electorales de los ciudadanos, hasta los instrumentos y documentos que se utilizan en las distintas etapas de los procesos electorales, pasando por lo relativo a las condiciones de la competencia entre los partidos y candidatos”. Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 188.



408 tienen por objeto garantizar el funcionamiento continuado del Congreso de la Unión dada la trascendencia de su actuación en la vida nacional. Las disposiciones contenidas en los artículos 409 y 410 buscan preservar la confiabilidad en el Registro Nacional de Ciudadanos, toda vez que se estima que es un instrumento vital para apoyar los procesos de toma de decisiones gubernamentales en la materia; por lo que hace a las disposiciones que conforman al artículo 411, se puede decir que el bien jurídico tutelado radica en preservar el principio de certeza y la consecuente confiabilidad en los documentos públicos electorales, como son el padrón electoral, la credencial para votar y las listas nominales de electores, ya que la transparencia en el manejo de estos instrumentos es un sólido punto de partida para la credibilidad de los comicios.²³

SUJETOS

En el caso de algunos de los delitos electorales, estamos ante un tipo *delicta propria*. Como señala Salvador Martínez y Martínez, este tipo de delitos “son los que pueden cometer personas determinadas, en razón de propiedades jurídicas o naturales”.²⁴ En los delitos propios, especiales o exclusivos, el tipo legal restringe la posibilidad de ser autor del delito, de integrar el tipo, en relación con aquel que no tiene la calidad exigida.

De acuerdo con la redacción del Artículo 404, sólo pueden cometer el delito ahí tipificado quienes posean la calidad de ministro de culto religioso; en el Artículo 405, sólo quienes sean funcionarios electorales; en el Artículo 406, quienes sean funcionarios partidistas o candidatos, y en el Artículo 407, quienes sean servidores públicos.

En el caso de los funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos y servidores públicos, tal calidad aparece claramente definida en el Artículo 401. Pero ello no ocurre con la calidad de ministro de culto religioso. En efecto, resulta curio-

²³ Javier Patiño Camarena, “El bien jurídico protegido por los delitos electorales”, *op. cit.*, nota 21, pp. 1443-1444.

²⁴ Salvador Martínez y Martínez, “Los tipos *delicta propria* en materia penal electoral”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, México, Procuraduría General de la República, 2002, p. 263. Este autor cita a Márquez Piñero, quien afirma: “El legislador, en algunos tipos legales, reduce drásticamente la posibilidad de autoría delictiva, circunscribiéndola a ciertas personas, ya que el deber jurídico penal únicamente se dirige a ellas. Estamos en presencia de una especificación de carácter sustancialmente subjetiva, que se encuentra adherida al posible sujeto activo como una esencialidad inevitable para la presencia del mismo”. Rafael Márquez Piñero, *Derecho penal. Parte general*, México, Trillas, 1997, pp. 212-213.



so advertir que tal calidad no aparece referida en el ordenamiento penal, y que en el sistema jurídico tal figura aparece con contornos poco definidos. Así, el Artículo 12 de la vigente *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público* señala que se considera como tales a todas aquellas personas mayores de edad, a quienes las asociaciones religiosas confieran ese carácter, previa notificación a la Secretaría de Gobernación y, en caso de ser omitida la notificación, se entenderá como tal a toda persona que ejerza como principal ocupación, funciones de dirección, representación u organización.

De acuerdo con Reyes Tayabas,

son ministros de un culto religioso, quienes conforme a las reglas de una organización eclesial o agrupación religiosa, han recibido la gracia divina según su doctrina, para ministrar los servicios sagrados y ser guías espirituales de los fieles, siempre y cuando no hayan sido inhabilitados de acuerdo con esas mismas reglas; según cada credo, los ministros de culto son llamados pontífices, o sacerdotes, o pastores, o lamas, o rabinos”,²⁵ entre otras denominaciones.

Tratándose del sujeto pasivo, éste lo constituye “tanto el electorado como la sociedad misma”. En el último supuesto, de los delitos cometidos por ministros de culto religioso, “hay que precisar que el electorado coincide con la calidad de feligreses o seguidores del culto religioso de que se trate”.²⁶

CIRCUNSTANCIAS ESPACIALES DE COMISIÓN

Tratándose de los delitos que analizamos, se advierten paradojas relevantes; entre ellas la exigencia de ciertos requisitos fácticos que resultan contradictorios con lo que resultaría deseable en una figura jurídica que tiene por objeto la protección de los ideales democráticos.

²⁵ Jorge Reyes Tayabas, “Los delitos electorales que tienen como sujeto activo a ministros de cultos religiosos y su entorno legal”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, México, Procuraduría General de la República, 2002, p. 355. Refiere el autor que esa definición coincide con la que da el Artículo 12 de la *Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público*, “con la sola variante de que este precepto agrega el requisito de que se trate de personas mayores de edad, pues dispone: Se consideran ministros de culto, todas aquellas personas mayores de edad a quienes las asociaciones religiosas confieran ese carácter”.

²⁶ Irma Griselda Amuchategui Requena, “Análisis del delito previsto en el artículo 404 del Código Penal Federal”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 5, México, Procuraduría General de la República, 2003, p. 267.



En efecto, si seguimos lo sostenido por Granados Atlaco, encontraremos que las normas penales electorales se justifican en función del valor que implica para la sociedad (sin limitarnos al cuerpo electoral) la aplicación real de los principios y valores democráticos. Axiología que en el Estado de Derecho contemporáneo aparece reflejada en las figuras de la representación popular y en el ejercicio soberano popular a través del sufragio. Ello, sin contar la opinión que exponen diversos autores en torno a que resulta deseable que el ordenamiento jurídico no considere los delitos electorales.²⁷

Llama la atención la circunstancia espacial en la comisión de este tipo de delitos, puesto que la inducción señalada en el Artículo 404 requiere que se realice en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, mientras que los artículos 405 y 406 requieren que la inducción tenga lugar en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados para emitir su voto.

En el primer caso, siguiendo a Amuchategui Requena, puede afirmarse que

este tipo penal sólo ofrece una referencia específica de ocasión consistente en que la inducción se lleve a cabo “en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio”. Esto quiere decir que fuera de estos actos, aunque haya una verdadera inducción, no será constitutiva de delito; se trataría de un comportamiento atípico.

Esto viene a ser otra limitante para que tales comportamientos escapen a la configuración de este delito. Lo destacable aquí será advertir que cuando los ministros de cultos religiosos actúen induciendo a sus feligreses basta que lo hagan fuera del desarrollo de los actos públicos del ejercicio de su ministerio para que no constituyan delito, pero sí podrán propiciar la finalidad deseada, a saber: votar a favor o en contra de determinado candidato o partido o bien abstenerse de votar.

²⁷ Miguel Ángel Granados Atlaco, *Derecho penal electoral mexicano*, *op. cit.*, nota 27, pp. 188-189. Este autor señala al respecto: “...algunos autores han considerado preferible la inexistencia de normas penales electorales, opinión que se deriva de los buenos deseos y las sanas intenciones que se tienen respecto de un grado de civilidad susceptible de alcanzarse en un futuro; lo cierto es que hoy son necesarias esas leyes, en razón de la escasa vocación democrática de nuestro país. // Existen estas disposiciones penales porque llenan una exigencia política y jurídica, enfocada a eliminar las prácticas ilícitas que han caracterizado a los procesos electorales y a evitar otras tantas, cuya presencia atentaría incluso en forma irreparable, contra el orden constitucional y los ideales democráticos nacionales”.



En este caso, parece que la misma conducta carece de relevancia penal, dependiendo del momento y lugar en que se presente. Con esto innumerables inducciones quedarán al margen de la ley penal federal, por no darse dentro de los actos públicos del ministerio, aunque sí logren la inducción en los feligreses-votantes.

Comparto la opinión que atinadamente sostiene René González de la Vega respecto a lo siguiente: No existen referencias temporales en el tipo legal, aunque de la contextura de la descripción, podría referirse la conducta al proceso electoral (enero-agosto del año de elecciones); sin embargo, pensamos que la conducta es admisible en cualquier momento.²⁸

Por otra parte, es evidente la limitación que el legislador impuso al exigir que la inducción sea expresa. Esto ha originado algunas reacciones en la doctrina, al considerarse que con esta redacción se limita al máximo la posibilidad de sancionar a los ministros de culto religioso, puesto que quedan impunes las conductas de dichos sujetos cuando la influencia en el sentido del voto sea implícita o tácita.²⁹

Aunado a lo anterior, debe destacarse que la redacción legal establece como circunstancia definitoria del ilícito, que la inducción se realice “en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio”. Ello permite interpretar que “ahora pueden impunemente los ministros de culto religioso inducir al electorado a votar en pro o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención, sea cual fuere el lugar, incluyendo los templos, mientras no lo hagan en desarrollo de actos propios de su ministerio”.³⁰

Esta circunstancia especial debe llamar a reflexión, puesto que de alguna manera, lejos de contribuir a un equilibrio en la lucha electoral, queda abierta una amplia puerta para permitir que las contiendas electorales sean manipuladas a través de la influencia en el sentido del voto del electorado.

Esto, de alguna manera, contradice el espíritu de la reforma legal de 1994 pues, como advierte Dosamantes Terán, autor en cita,

²⁸ Irma Griselda Amuchategui Requena, *op. cit.*, pp. 269-270.

²⁹ Alfredo Dosamantes Terán, *Manual de la jornada y los delitos electorales (Nulidades y delitos electorales)*, México, Porrúa, 2003, p. 157. Este autor se cuestiona: “¿Por qué el legislador sigue considerando a los ministros de culto religioso como ciudadanos de primera? ¿Por qué no los sanciona severamente? ¿Dónde quedó el principio de igualdad que consagra nuestra Constitución? Si alguien puede —expresa o tácitamente— 'inducir' al electorado, son los mismos ministros de culto religioso; sin embargo, siguen intocables”.

³⁰ *Ibid.*, p. 156.



para el ciudadano común y para los funcionarios partidistas y electorales, así como para los servidores públicos, las penas privativas de la libertad se aumentaron, pero para los ministros de cultos religiosos no sólo no se aumentó la sanción pecuniaria sino que ahora les permite el legislador inducir al electorado a votar o a la abstención en cualquier lugar, incluso en los templos, siempre que no se esté celebrando culto religioso”.³¹

Igual ocurre con el tipo que establece como conductas prohibidas y punibles para funcionarios electorales, funcionarios partidistas y candidatos que induzcan a los electores a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde se encuentren formados. En el caso de los funcionarios partidistas y candidatos el tipo penal también recoge la posibilidad de que la inducción tenga como finalidad que el elector se abstenga.

La inducción a que alude el tipo es “cualquier medio de ejercer en otro influencia psíquica, capaz de provocar la conducta respecto de lo cual no se tenía tomada una determinación o cuando se había tomado una decisión se modifica el criterio del elector”.³² Sigue señalando Zamora Jiménez: “La inducción puede realizarse mediante diferentes formas de motivar o estimular a un individuo, lo relevante es que se ejerza cualquier medio de coacción a la voluntad de las personas que tienda a modificar una opinión determinada, respecto de lo cual se tenía indecisión o duda”.³³

CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DE LOS DELITOS ELECTORALES

A manera de colofón, deben señalarse las características que pueden advertirse en los delitos electorales:

³¹ *Loc. cit.*

³² Arturo Zamora Jiménez, *Delitos electorales*, México, Ángel Editor, 2003, p. 90.

³³ *Loc. cit.* Este autor agrega: “Para que la inducción sea relevante en el contexto penal, en este supuesto típico además es necesario que el autor la lleve a cabo durante el desarrollo de actos públicos que además sean propios de su ministerio, por tanto nos encontramos ante la llamada inducción *in genere* que sólo puede efectuarse cuando la conducta va dirigida a un grupo indeterminado de personas; en este sentido, el legislador restringió el tipo penal en cuanto a su forma de comisión al momento en que el autor se encuentre durante el desarrollo de actos públicos propios del ministerio, por tanto la conducta prohibida por el legislador es evitar que los ministros de culto religioso cualquiera que sea se prevalezcan de dicho ministerio para realizar cualquier tipo de influencia con la finalidad de influir en el voto”.



1. Este tipo de delitos son perseguidos oficiosamente, por lo que basta la denuncia de aquellos hechos que probablemente configuren la comisión de uno de estos ilícitos para que la autoridad competente se aboque a su investigación y persecución.
2. La relevancia que ha adquirido el derecho electoral ha justificado la incorporación en las instituciones de procuración de justicia de novedosos esquemas de atención. De ahí que sea posible encontrar, en el ámbito federal y en numerosos estados, una fiscalía especial para conocer de los delitos electorales.
3. La naturaleza de estos delitos permite asegurar que su comisión sólo puede darse de manera dolosa.
4. Ninguno de los delitos electorales es considerado grave.
5. Respecto del bien jurídico que se tutela con estos tipos penales, en cada uno de ellos pueden advertirse diferentes especificidades; sin embargo, en términos generales se considera que todos se dirigen a proteger el adecuado desarrollo de la función pública electoral.
6. Las sanciones para quienes cometen este tipo de delitos son prisión, suspensión de derechos políticos y /o multa.
7. Consideramos que, si se pretenden uniformar los delitos electorales recogidos en el CPF, la punibilidad que el legislador atribuyó al delito considerado en el Artículo 404 no es la adecuada, pues atendiendo al daño causado, la pena resulta ineficaz. En este sentido, resultaba mejor la redacción en el anterior *Código Federal Electoral*, puesto que consideraba una punibilidad conmutativa de multa y prisión.
8. Para lograr un avance sustancial en el control de las conductas que lesionan los bienes jurídicos relacionados con la materia electoral, resultaría conveniente regresar al sistema anterior, es decir, despenalizar en lo posible, y en su mayoría, las conductas que ahora constituyen delitos electorales y que vuelvan a ser infracciones a la legislación electoral.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel y Eduardo López Betancourt, *Delitos especiales*, México, Porrúa, 1990.



- AMUCHATEGUI REQUENA, Irma Griselda, “Análisis del delito previsto en el artículo 404 del Código Penal Federal”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 5, México, Procuraduría General de la República, 2003.
- BARREIRA PERERA, Francisco Javier, “Derecho penal electoral”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, México, Procuraduría General de la República, 2002.
- BIALOSTOSKY, Sara, “Delitos electorales: *Ambitus*, de Roma al derecho positivo mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 242, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl y Raúl Carrancá y Rivas, *Código penal anotado*, 25ª ed., México, Porrúa, 2003.
- Diccionario electoral*, 3ª ed., México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.
- DOSAMANTES TERÁN, Alfredo, *Manual de la jornada y los delitos electorales (Nulidades y delitos electorales)*, México, Porrúa, 2003.
- , *Diccionario de derecho electoral*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004.
- FROMOW RANGEL, María de los Ángeles, “Los delitos electorales en México”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, México, Procuraduría General de la República, 2002.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2002.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Derecho penal electoral*, 3ª ed., México, Porrúa, 1994.
- GRANADOS ATLACO, Miguel Ángel, *Derecho penal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2005.
- HERNÁNDEZ CARMONA, Haydeé, “Delitos electorales”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 5, México, Procuraduría General de la República, 2003.
- MARTÍNEZ BASTIDA, Eduardo, “Derecho penal electoral: un planteamiento de derecho penal especial y criminología crítica”, en *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 5, México, Procuraduría General de la República, 2003.
- MARTÍNEZ Y MARTÍNEZ, Salvador, “Los tipos delictiva propia en materia penal electoral”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, México, Procuraduría General de la República, 2002.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, “El bien jurídico protegido por los delitos electorales”, en J. Jesús Orozco Henríquez (comp.), *Ética y derecho electoral en el umbral del*



- siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 1999.
- REYES TAYABAS, Jorge, *Puntualizaciones sobre delitos electorales en la legislación federal y en la del Distrito Federal*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2000.
- , “Los delitos electorales que tienen como sujeto activo a ministros de cultos religiosos y su entorno legal”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, México, Procuraduría General de la República, 2003.
- SÁNCHEZ MACÍAS, Juan Manuel, “Consideraciones sobre los delitos electorales en México”, *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 10, México, 1998.
- ZAMORA JIMÉNEZ, Arturo, *Delitos electorales*, México, Ángel Editor, 2003.

IV. El control de la legalidad en la materia electoral

José Luis Ramírez Huanosto

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral (JRC) es un medio de defensa constitucional que utilizan los partidos políticos o coaliciones para impugnar actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o para *resolver* las controversias que surjan durante los mismos por estimar que se violaron preceptos constitucionales.¹

No ha sido fácil la implementación de este juicio a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME)*. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se inclinó hace dos siglos por la *no justiciabilidad* de cuestiones políticas que implicaran el reconocimiento de legitimidad.²

En los antecedentes de la actual *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el propio proyecto de Venustiano Carranza se encontró la facultad otorgada a la SCJN para conocer asuntos políticos.³

Pese a las oposiciones frecuentes, en la reforma constitucional de 1997 se previó *el recurso de reclamación* para impugnar las decisiones de los colegios electorales; en la reforma 1986 se creó el Tribunal de lo Contencioso-Electoral como un

¹ Artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

² En 1872 prevalecían las ideas del jurista José María Iglesias. Su ideología se centraba en determinar que la naturaleza del Juicio de Amparo era política. Esto radicaba en que se quitaba al Poder Legislativo la facultad de interpretar la constitucionalidad de leyes y atribuírsela al Poder Judicial. En esa época, la Suprema Corte de Justicia conocía de las causas instruidas por infracciones a las leyes electorales. Nunca se objetó esa facultad. En 1878 surgió la Tesis –Amparo Morelos– que determinaba sobre *la competencia de origen de la autoridad* que había emitido el acto reclamado en el juicio de amparo. Ésta suponía que debía estudiarse también lo inherente a su legitimidad.

³ Opositor a este proyecto lo fue el diputado Hilario Medina, quien opinó que la Corte no debía “prostituirse”. La SCJN fijó su postura en el sentido de que el juicio de amparo era improcedente contra asuntos electorales.



órgano autónomo de tipo administrativo (resolvía sobre las impugnaciones de los colegios electorales).⁴ Fue en 1990 cuando surgió el Tribunal Federal Electoral –autónomo y de legalidad–, desaparecieron los colegios electorales y, por ende, la autocalificación de la elección. Por fin, un tribunal resolvería sobre elecciones, aunque solamente en la materia federal.

La consolidación de la reforma política en México llega en 1996. Se incorpora al Poder Judicial de la Federación el Tribunal Electoral, se fortalece el sistema de medios de impugnación en materia electoral al garantizar los principios de constitucionalidad y de legalidad de los actos y resoluciones electorales de las entidades federativas, creándose lo que, tal vez, se pueda denominar “la politización de la justicia y la judicialización de la política”.⁵

Aunque las reformas electorales han mantenido *la constitucionalidad y legalidad* del actuar de las autoridades en lo concerniente a la actividad electoral, se ha tratado de desvirtuar el JRC.

En primer término, se debe tener en consideración que la iniciativa de reformas y adiciones en materia electoral a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que creó la LGSMIME fue presentada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos representados entonces en la Cámara de Senadores, así como también por el presidente de la República, el 25 de julio de 1996. Esta iniciativa de reforma proponía que el Tribunal Electoral conociera de aquellos actos o resoluciones de las autoridades locales que vulneraran los preceptos establecidos en la propia Constitución.⁶

El mecanismo se proponía con el acuerdo de las tres fuerzas políticas más grandes del país –Partido Acción Nacional (PAN), Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido de la Revolución Democrática (PRD)–. Este dispositivo sólo procedería contra aquellos actos de autoridad que violaran directamente la carta fundamental –*principio de constitucionalidad*– y en casos determinados que, por su trascen-

⁴ El comentario se realiza en el sentido de apoyar aquella reforma electoral. La reforma de 1977 debía ser apoyada, puesto que la SCJN era –y es– la máxima autoridad para interpretar la Constitución. El razonamiento que se hace de los desaparecidos colegios electorales es que éstos no eran soberanos, esto es, que no podían estar por encima de la Constitución.

⁵ Término que ha sido utilizado en razón de las reformas electorales.

⁶ Sentencia SUP-JRC-440/2000 y acumulado, Sala Superior del TEPJF, emitida el 15 de noviembre de 2000, pp. 57-59.



dencia, ameritaran ser planteados ante la máxima autoridad electoral de tipo jurisdiccional.⁷

Un segundo punto fue lo relativo a sostener el principio de legalidad. Este principio es –de conformidad con los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d), de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, y 3^o de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*– un sistema integral de justicia en materia electoral cuya trascendencia radica en que en el orden jurídico mexicano se pre-

⁷ La sentencia en cuestión menciona: “... El concepto de 'justicia electoral' posee varias connotaciones. En su acepción más difundida alude a los diversos medios jurídicos y técnicos de control, para garantizar la regularidad de las elecciones al efecto de corregir errores o infracciones electorales. La finalidad esencial ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o bien, a ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de derechos establecidos a favor de los ciudadanos, candidatos o partidos políticos, para pedir o enmendar cualquier violación que afecta la libre expresión de la voluntad ciudadana manifestada a través del voto. En un sentido amplio, la '*justicia electoral*' se refiere a todas aquellas medidas encaminadas a la realización de la democracia representativa, mediante la celebración de elecciones periódicas y justas, a través del sufragio universal, libre y secreto para alcanzar una adecuada integración de los órganos de representación política, que garanticen y fomenten la libertad de asociación, reunión y expresión de las ideas políticas, acceso equitativo al financiamiento de las campañas y respeto al pluralismo [...] *El proceso de juridicidad del derecho no es ajeno a la expectativa liberal de limitación del poder, sometiénolo al derecho. No basta, para completar el panorama de la nueva legitimación liberal del poder, con que su ejercicio quedara sometido al derecho, es necesario igualmente que el propio acceso al poder se realice mediante un procedimiento reglado.* Las normas que disciplinan los procesos electorales tienen que configurarse como verdaderas normas jurídicas para que pueda hablarse de un verdadero Estado de Derecho. Debemos recordar que *el principio de legalidad es piedra angular sobre la que se levantan las elecciones* [...] Las normas que disciplinan los procesos electorales tienen que configurarse como verdaderas normas jurídicas para que pueda hablarse de un verdadero Estado de Derecho. Debemos recordar siempre que el principio de legalidad es la piedra angular sobre la que se levantan las elecciones y cuya observancia es de importancia fundamental en todo Estado de Derecho, ya que constituye la adecuación de toda conducta, a los vigentes ordenamientos jurídicos. Es por ello que todas las fases del proceso electoral deben ajustarse estrictamente a las normas jurídicas aplicables y a su recta interpretación, desde la fase previa del registro y empadronamiento de los ciudadanos con derecho al sufragio, hasta la etapa casi final de la decisión de los recursos y el paso definitivo de la calificación electoral. En ningún momento el proceso electoral debe abandonar el cauce legal. Debemos evitar de una vez y para siempre que los conflictos postelectorales se diriman al margen del derecho y que se destierren las negociaciones cupulares que negocian, al margen de la voluntad ciudadana, los votos emitidos. En estos momentos, cuando efectivamente se trata de someter al derecho y a la revisión de los tribunales el acceso al poder además de su ejercicio, se pretende completar el círculo que delimita la legitimidad y la legalidad democráticas. *El poder al que se le exige legitimidad por el origen y legitimidad en el ejercicio, las consigue mediante el sometimiento a la legalidad*, misma que garantiza la justicia en los procesos de acceso al poder y la democraticidad de los mismos. Por ello mismo, se busca que el principio de legalidad quede plenamente incorporado a nuestra legislación electoral. En este sentido, las propuestas que contiene la iniciativa que hoy se dictamina representan un avance trascendental para la consolidación de una verdadera justicia electoral. Por principio de cuentas, se incorpora plenamente el Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación y lo hace como un órgano especializado del mismo y a sus integrantes se les dará el mismo tratamiento que a los demás integrantes de este poder”.



vén los mecanismos para que todas las leyes, actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente a lo previsto en la Constitución.⁸

Así, las elecciones que se realizan en el país –sean locales o federales– invariablemente deben observar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, esto es, todas las fases de un proceso electoral, aun las anteriores a éste, precampañas de partidos políticos por ejemplo, deben adecuar las conductas al principio de legalidad y ajustar sus ordenamientos jurídicos a lo señalado en la carta fundamental.⁹

Un tercer punto del JRC es enfatizar los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación –SCJN, tribunales colegiados y unitarios de circuito, jueces de distrito y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)–.¹⁰ Éstos declaran la validez o inconstitucionalidad de normas legales locales –acciones de inconstitucionalidad, juicios de amparo y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano–, o bien, revocan o modifican los respectivos actos de las autoridades locales, sin que en ningún caso se esté en la violación de la soberanía de las entidades federativas.

Los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación emiten, durante la mayor parte del año, ejecutorias, sentencias o resoluciones en su tarea de defender o garantizar la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. La SCJN, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los jueces de distrito y el TEPJF protegen los derechos establecidos en la carta fundamental, de autoridades demandadas o responsables que en todo caso pueden ser congresos, gobernadores o tribunales locales.

De esa manera, el numeral 1 del Artículo 86 de la LGSMIME establece que los requisitos para la procedencia del JRC contra actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y

⁸ *Compilación de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, tesis de jurisprudencia SELJ 21/2001, pp. 234 y 235.

⁹ Rodolfo Terrazas Salgado, *Introducción al estudio de la justicia constitucional*, t. II, México, Ángel Editor, 2006, p. 1867. El maestro Terrazas comenta con interés en razón a la naturaleza del Juicio de Revisión Constitucional Electoral y dice: “Es la revisión constitucional un verdadero juicio uniiinstancial y no un recurso; no es una instancia más dentro de un proceso, es un nuevo y distinto proceso, que sólo puede surgir a la vida jurídica una vez que han sido agotadas todas las instancias administrativas o jurisdiccionales o de muchas especies, previstas en las legislaciones de las entidades federativas y con las que, se les da definitividad al acto o resolución impugnada en el ámbito del Derecho Constitucional y Electoral vigente para cada entidad” [las cursivas son nuestras]. Se está de acuerdo con el maestro Terrazas en el sentido de que el JRC no es un recurso sino un verdadero juicio. El hecho que se encuentre integrado en una ley que se denomina como “de medios de impugnación” hace que exista confusión con respecto a su terminología.

¹⁰ Incidente de Inejecución de Sentencia SUP-JRC-440/2000 y acumulado, Sala Superior del TEPJF, 11 de diciembre de 2000, pp. 3-6.



calificar los comicios locales o para resolver las controversias que surjan durante los mismos, son los siguientes:

- a) que sean [actos] definitivos y firmes [agotamiento de instancias];
- b) que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- c) que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;
- f) que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.¹¹

ALGUNOS ANTECEDENTES SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN JRC RESUELTOS POR LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF CONTRA DECRETOS DE CONGRESOS LOCALES RELATIVOS A ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES

¹¹ Se mencionan además los incisos b), c) y d) relativos a la fracción IV, del Artículo 116 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, los cuales señalan: “IV. Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que: [...] b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; c) Las autoridades que tengan en su encargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; y d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad”; lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 40 y 41, primer párrafo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”. Esto significa que los Estados de la República se encuentran unidos en una federación según los principios de la propia ley fundamental, y que si bien el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, según los términos de la Constitución federal y las particulares de los estados, también lo es que las constituciones locales en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal y que la soberanía también se ejerce a través de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos.



La Sala Superior del TEPJF ha resuelto diversos juicios promovidos en contra de congresos locales que, como en el caso del SUP-JRC-440/2005 y su acumulado,¹² consisten en actos de naturaleza materialmente administrativo electoral.¹³

En efecto, las sentencias dictadas contra decretos de congresos locales relativos a la organización de los procesos electorales de las entidades federativas son, en su mayoría, similares en cuanto a que no se emitieron con *un carácter de tipo legislativo*,¹⁴ sino con un *carácter de tipo administrativo electoral*. Esto significa que el procedimiento realizado por los congresos locales –específicamente por alguna comisión legislativa y relativa al ejercicio de la función electoral– no se apegó a los principios rectores de la materia electoral como lo son la *legalidad*, la *imparcialidad*, la *objetividad*, la *certeza* y la *independencia*.¹⁵

A continuación, se enumeran algunas de las sentencias de los juicios emitidas con anterioridad al incidente de inexecución de sentencia SUP-JRC-440/2000 y su acumulado:

- SUP-JRC-460/2000, promovido por el PAN, correspondiente a las elecciones locales del Estado de Chiapas;¹⁶

¹² Referente a las elecciones locales del estado de Yucatán 2000-2001.

¹³ La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió en sesión pública de 14 de febrero de 2007 el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-529/2006 donde el PAN combatió los decretos LIX-680 y LIX-681 emitidos por el Congreso del Estado de Tamaulipas. Los magistrados de la Sala Superior acordaron por unanimidad revocar sólo el primero –Decreto LIX-680– toda vez que se incumplió con algunas de las etapas establecidas en la normatividad estatal. En esencia, en Tamaulipas la ley establece cinco etapas para la designación de consejeros, y sólo se cumplió plenamente con la primera de ellas. Por lo tanto, se ordenó reponer, en un plazo de 20 días, el procedimiento a partir de la segunda etapa del proceso, consistente en la revisión preliminar de las propuestas presentadas por los partidos políticos al Congreso. Entre los aspectos que no se observaron debidamente se encuentran: el rebase del número de propuestas por un partido político, la no integración de los expedientes que acreditaran que los candidatos propuestos cumplían o no satisfactoriamente con los requisitos constitucionales y legales para desempeñar el cargo.

¹⁴ Este tipo de sentencias producto de la tramitación de un JRC no son emitidas con un carácter *legislativo* porque no tratan de manera alguna de modificar la legislación local.

¹⁵ Aquí es necesario señalar que se ha reconocido, tanto por la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación como por la doctrina, que los órganos del poder público realizan actos que pueden ser considerados desde dos puntos de vista: uno *formal* y otro *material*. El primero, el formal, atiende a la naturaleza propia del órgano que emite el acto, en tanto que el segundo, el material, atiende a la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional.

¹⁶ Sentencia del 20 de diciembre de 2000, donde el JRC fue promovido por el PAN, por conducto de su representante, Javier de Jesús Zepeda Constantino. En este asunto se impugnó el Decreto 225 de la LX Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas, por el que designaron consejero presidente y consejeros electorales propietarios y suplentes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral así como magistrados numerarios del Tribunal Electoral del Estado.



- SUP-JRC-529/2000, promovido por el PRD, correspondiente a las elecciones locales del Estado de Chihuahua 2001;¹⁷
- SUP-JRC-004/2001 y SUP-JRC-006/2001, promovidos respectivamente por los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, correspondientes a las elecciones locales del Estado de Zacatecas 2001;¹⁸ y
- SUP-JRC-009/2001, promovido por el Partido de Baja California correspondiente al proceso electoral estatal 2001.¹⁹

En algunos de los asuntos expuestos en los párrafos anteriores, fueron revocados los acuerdos o decretos, como ocurrió con los de Zacatecas y el de Baja California. En estos dos últimos, el acto impugnado versó sobre la designación de diversos magistrados del correspondiente tribunal estatal electoral:²⁰

¹⁷ Sentencia del 30 de enero de 2001, emitida por la Sala Superior del TEPJF y recaída al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-529/2000, promovido por el PRD, en contra del Decreto 664/00 I P.O., expedido por la LIX Legislatura del H. Congreso del Estado de Chihuahua, mediante el cual designaba a los consejeros electorales propietarios y suplentes integrantes de la Asamblea General del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.

¹⁸ Las sentencias de estos asuntos se resolvieron el 30 de enero y el 6 de febrero de 2001, respectivamente. En el primer asunto –Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-004/2001– fue promovido por el PRI en contra del "Decreto No. 2" publicado el 13 de enero de 2001, en el "Periódico Oficial" del Estado de Zacatecas, en el cual, la Comisión Permanente de la Quincuagésima Sexta Legislatura designa a Luis Gilberto Padilla Bernal magistrado de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Estatal Electoral. El segundo de los asuntos -SUP-JRC-006/2001- fue promovido en contra del Decreto núm. 1, emitido el 4 de enero del año en curso por la H. Quincuagésima Sexta Legislatura de dicho estado, a través de su Comisión Permanente, publicado el 13 del mismo mes, por virtud del cual se designó a la licenciada María de Jesús González García como magistrada de la Sala de Primera Instancia del Tribunal Estatal Electoral. Ambas sentencias revocaron los decretos emitidos por el H. Congreso del Estado.

¹⁹ El Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-009/2001 se promovió por el Partido de Baja California en contra del Decreto 260, emitido el 16 de diciembre de 2000 por la H. Decimosexta Legislatura del Estado de Baja California y publicado el 12 de enero de 2001, en el Periódico Oficial del gobierno estatal. En este juicio se impugnó la designación de los licenciados Luis Rolando Escalante Topete, Rocela Armida Roa Rivera y Gerardo Manuel Sosa Olachea, para ocupar el cargo de magistrados numerarios, y de los licenciados Luis Javier Garavito Elías y Tirso Adolfo Liévano Hernández, como magistrados supernumerarios. En ambos casos se trataba de autoridades electorales del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. La sentencia la emitió la Sala Superior el 26 de febrero de 2001 y se determinó revocar parcialmente el Decreto 260; en consecuencia, quedó sin efectos la elección del licenciado Gerardo Manuel Sosa Olachea como magistrado numerario del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California. Se dejó también sin efectos todos aquellos actos o resoluciones emanados del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, siempre y cuando en ellos hubiere votado dicha persona y su voto hubiera sido determinante para que el mencionado acto o resolución surtiera plenos efectos. La Sala Superior del TEPJF determinó además que la H. Decimosexta Legislatura del Estado de Baja California o su Comisión Permanente –en plenitud del ejercicio de sus atribuciones y con sujeción a las disposiciones constitucionales y legales vigentes en dicho estado– procediera a elegir a la persona con la cual se cubrirá la vacante existente de magistrado numerario en el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California.

²⁰ Igualmente, la Sala Superior del TEPJF resolvió los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-424/2000 y SUP-JRC-425/2000 acumulados, promovidos por los partidos de la Revolución Democrática y Acción



1. Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-004/2001. El 28 de noviembre de 2000, el magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Zacatecas envió a la Quincuagésima Sexta Legislatura de la propia entidad la terna de las personas propuestas para ocupar, entre otras, la vacante para el cargo de magistrado de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Estatal Electoral. Dicha terna estaba integrada por los ciudadanos Luis Gilberto Padilla Bernal, Eduardo Uribe Viramontes y José González Núñez. Previa sustanciación del procedimiento, el cual fue, incluso, repuesto para que se subsanara la omisión en que incurrió el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, referente a la remisión de los documentos que demostraran la consulta a los partidos políticos con representación en el Congreso local, para la integración de la terna en cuestión, el 4 de enero de 2001, la Comisión Permanente de la Quincuagésima Sexta Legislatura designó a Luis Gilberto Padilla Bernal magistrado de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Estatal Electoral, según el Decreto No. 2. El PRI, por conducto de su representante jurídico, promovió JRC en contra de dicho decreto, mediante escrito que presentó el 17 de enero de 2001 ante la citada legislatura. Los anteriores preceptos, con el Artículo 174, fracción IV, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas*, permiten considerar que el sentido de este último precepto consiste en prohibir la designación como magistrado electoral “a la persona que tenga algún fuerte vínculo con un partido político el año inmediato anterior a esa designación”, y, por tanto, en esa prohibición quedan incluidas las personas que hayan sido dirigentes de partidos políticos, o bien, representantes de éstos ante un órgano electoral, porque en ambos casos se afecta la independencia y la imparcialidad que debe tener un juzgador. La Sala Superior del TEPJF determinó revocar el Decreto No. 2 emitido por la Comisión Permanente de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Zacatecas, referente a la designación de Luis Gilberto Padilla Bernal como magistrado de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Estatal Electoral de Zacatecas. En el presente caso quedó demostrado que Luis Gilberto Padilla Bernal fungió como representante de la Coalición “Alianza por México” en el Distrito 01, con cabecera en Fresnillo, Zacatecas, en el proceso electoral federal de 2000; por

Nacional, en contra de actos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán con motivo de la designación de los magistrados del tribunal electoral local.



tanto, si la designación de dicha persona como magistrado de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Estatal Electoral de Zacatecas se hizo en el mes de enero de 2001, es patente que con tal designación se infringió la prohibición prevista en el Artículo 174, fracción IV, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas*.²¹

2. Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-006/2001. El 4 de enero de 2001, la Comisión Permanente de la H. Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, estando presentes sus once integrantes, tomó los acuerdos que se indican, en el siguiente orden: *a)* se aprobó, en lo general, el Dictamen de la Comisión de Justicia, por siete votos a favor, tres en contra y una abstención; *b)* se aprobó, en lo particular, el referido dictamen, sin que se hubiese discutido en lo particular, por falta de oradores; *c)* la Comisión Permanente de la Legislatura señalada como autoridad responsable en el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano (JDC) se constituyó en Colegio Electoral, a efecto de proceder a elegir al magistrado que cubriría la vacante existente en la Sala de Primera Instancia; *d)* por siete votos en pro, se eligió a la licenciada María de Jesús González García para ocupar el mencionado cargo, habiendo obtenido, por su parte, el licenciado Martín Beltrán Saucedo cuatro votos; *e)* se ordenó comunicar tal elección a la interesada, a efecto de que en su oportunidad compareciese a rendir la protesta constitucional; y *f)* se ordenó que, previa Protesta de Ley, se expidiese el decreto correspondiente y se publicase, por una sola vez, dicho decreto en el *Periódico Oficial del Estado*. Después de concluida la sesión, la legislatura referida expidió el decreto respectivo. Inconforme con el referido decreto, José Ramón Medina Padilla, ostentándose como presidente del Comité Directivo Estatal del Partido Acción Nacional en el Estado de Zacatecas y como apoderado jurídico, mediante escrito presentado ante la H. Quincuagésima Sexta Legislatura de dicho estado, el 17 de enero del año en curso, promovió JRC.

²¹ Con la emisión del Decreto núm. 2 del 4 de enero de 2001, la Comisión Permanente de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Zacatecas designó a Luis Gilberto Padilla Bernal magistrado de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Estatal Electoral. La legislatura del Estado de Zacatecas no solamente violó el Artículo 174 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado* sino también los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia que marca el Artículo 116, fracción IV, inciso b), de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.



En este asunto, la Sala Superior revocó el Decreto número 01 emitido por la legislatura del estado de Zacatecas y determinó que le asistió la razón al partido actor por conducto de su apoderado en el sentido de que no se cumplió plenamente con el requisito señalado en la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas*, que en su Artículo 146 señalaba el procedimiento para la designación de los magistrados del Tribunal Estatal Electoral: “Fracción IV.- La Legislatura del Estado, o en su caso la Comisión Permanente, elegirá dentro de los ocho días siguientes a la recepción de la propuesta, a los Magistrados Electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes”. La forma como podía acatarse el dispositivo legal en comento era mediante el voto de por lo menos ocho diputados –que representaba, para efectos de la votación que marcaba la ley orgánica, 72.72% de once– o bien, en cualquier otro caso, si fueren menos los diputados que asistan a la respectiva sesión, invariablemente, el porcentaje de los que voten en favor de una propuesta debería ser igual o superior a 66.66% de los que hubieran asistido a la legal sesión de la Comisión Permanente o del Pleno de la Legislatura.²²

3. Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-009/2001. El 15 de noviembre de 2000, el Pleno de la H. Decimosexta Legislatura del Estado de Baja California aprobó la designación propuesta por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, como comisión especial, para desahogar el procedimiento respectivo para efecto de entrevistar y evaluar, mediante dictamen que se presentaría al citado Pleno del Congreso, para ratificación, en su caso, de los magistrados del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California; y para el caso de que no fuese aprobada la ratificación, también autorizó a dicha

²² En este asunto, la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Zacatecas cometió varias irregularidades: 1) aprobó en lo general el dictamen de la Comisión de Justicia, por siete votos a favor, tres en contra y una abstención; 2) se constituyó en colegio electoral, a efecto de proceder a elegir al magistrado que cubriría la vacante existente en la Sala de Primera Instancia; 3) por siete votos en pro, se eligió a la licenciada María de Jesús González García para ocupar el mencionado cargo; 4) se ordenó comunicar tal elección a la interesada, a efecto de que en su oportunidad compareciese a rendir la protesta constitucional; y 5) se ordenó que, previa protesta de ley, se expidiese el decreto correspondiente y se publicase, por una sola vez, dicho decreto en el *Periódico Oficial del Estado*. La irregularidad principal consistió en que, de conformidad con el Artículo 146, fracción IV, de la Ley Orgánica que regulaba a la Quincuagésima Sexta Legislatura de Zacatecas, “la Comisión Permanente, elegirá dentro de los ocho días siguientes a la recepción de la propuesta, a los Magistrados Electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes”. En el caso en cuestión, la Sala Superior del TEPJF determinó que la forma como podía acatarse el dispositivo legal era mediante el voto de por lo menos ocho diputados –que representaba, para efectos de la votación que marcaba la ley orgánica, 72.72% de once, no siete, como fue el caso.



comisión especial para desahogar el procedimiento respectivo para nombrarlos. En sesión de 23 de noviembre de 2000, la Comisión Especial acordó la no ratificación de los magistrados que integraban el órgano jurisdiccional electoral local, procediendo en consecuencia a aprobar la convocatoria para la designación de los nuevos magistrados de dicho órgano, para lo cual turnó los dictámenes respectivos, correspondiéndoles en su orden los números 120 y 122 –el primero de ellos por lo que ve a la no ratificación y el segundo por lo que ve al trámite para el nombramiento de los nuevos funcionarios jurisdiccionales– al H. Pleno del Congreso del Estado para su aprobación o rechazo, habiendo sido aprobados dichos dictámenes en sesión ordinaria del citado pleno el mismo día veintitrés. Una vez sustanciados los trámites atinentes, mediante dictamen 125 de 16 de diciembre de 2000, la Comisión Especial aprobó la designación de los magistrados que integrarían el Tribunal de Justicia Electoral local. Dicho dictamen fue turnado al Pleno del H. Congreso del Estado de Baja California, que lo aprobó tanto en lo general como en particular. El 12 de enero de 2001, en el *Periódico Oficial del Estado de Baja California* se publicó el Decreto 260, por el que se aprobó la designación de los magistrados numerario y supernumerarios, respectivamente. Inconforme con el referido decreto, el presidente del Comité Directivo Estatal del Partido de Baja California, mediante escrito presentado ante la H. Decimosexta Legislatura de dicho estado, el 18 de enero de 2001 promovió el JRC. La Sala Superior del TEPJF determinó que en el presente caso se demostró que Gerardo Manuel Sosa Olachea fue postulado por el PRD para contender por la presidencia municipal del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, en las elecciones celebradas en junio de 1998, y que dicha candidatura fue registrada ante el Consejo Estatal Electoral de Baja California, por lo que su designación como magistrado del Tribunal de Justicia Electoral del poder judicial local infringía el dispositivo contenido en el Artículo 267, fracción IV, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California*.²³

²³ La infracción de la disposición invocada produjo también la conculcación del principio de *legalidad electoral* y, por ende, los artículos 41, fracción IV, y 116, fracción IV, inciso c), de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; de ahí que la Sala Superior determinara revocar parcialmente el Decreto 260, emitido por la H. Decimosexta Legislatura del Estado de Baja California, únicamente por lo referente a la designación del licenciado Gerardo Manuel Sosa Olachea como magistrado del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California.



A continuación se incluye un cuadro comparativo de estos tres asuntos, donde cada sentencia se apegó a derecho por estimar que se violaron preceptos constitucionales relacionados con la *organización y calificación* de los comicios locales.

Juicio de Revisión Constitucional Electoral	Entidad Federativa	Fecha emisión sentencia IRC	Resolución Sala Superior	Análisis de la sentencia
SUP-IRC-004/2001	Zacatecas	30 de enero 2001	La Sala Superior del TEPJF determinó revocar el Decreto No. 2, emitido por la Comisión Permanente de la Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Zacatecas, referente a la designación de Luis Gilberto Padilla Bernal como magistrado de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Estatal Electoral de Zacatecas.	En el presente caso quedó demostrado que Luis Gilberto Padilla Bernal fungió como representante de la Coalición "Alianza por México" en el Distrito 01, con cabecera en Fresnillo, Zacatecas, en el proceso electoral federal de 2000; por tanto, a la designación de dicha persona como magistrado de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Estatal Electoral de Zacatecas se hizo en el mes de enero de 2001, es patente que con tal designación se infringió la prohibición prevista en el Artículo 174, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Zacatecas, así como los preceptos citados con anterioridad.
SUP-IRC-006/2001	Zacatecas	6 de febrero 2001	La Sala Superior del TEPJF determinó dejar sin efectos al Decreto No. 1 emitido el 4 de enero de 2001, por la Comisión Permanente de la H. Quincuagésima Sexta Legislatura del Estado de Zacatecas, por lo que quedó sin efectos la elección de la Ciudadana María de Jesús González García como magistrada de la Sala de Primera Instancia del Tribunal Estatal Electoral, electa a efecto de cubrir la vacante existente en dicha Sala.	La infracción de las disposiciones invocadas produjo también la conculcación del principio de legalidad electoral y, por ende, de los artículos 41, fracción IV, y 116, fracción IV inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La irregularidad principal consistió en que, de conformidad con el Artículo 146, fracción IV, de la Ley Orgánica que regulaba a la Quincuagésima Sexta Legislatura de Zacatecas, "la Comisión Permanente, dentro de los ocho días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes...". En el caso en cuestión, la Sala Superior del TEPJF determinó que la forma como podía acabarse el dispositivo legal era mediante el voto de por lo menos ocho diputados -que representaba para efectos de la votación que marcaba la ley orgánica 72.72% de once, no siete como fue el caso.



Juicio de Revisión Constitucional Electoral	Entidad Federativa	Fecha emisión sentencia IRC	Resolución Sala superior	Análisis de la sentencia
SUP-IRC-009/2001	Baja California	26 de febrero 2001	La Sala Superior del TEPJF hizo una revocación parcial del Decreto 260 emitido el 16 de diciembre de 2000, por la Decimosexta Legislatura del Estado de Baja California. Por consiguiente, quedó sin efectos la elección del licenciado Gerardo Manuel Sosa Olachea como magistrado del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de Baja California, así como todos los actos en que hubiere intervenido Gerardo Manuel Sosa Olachea en su carácter de magistrado del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial de Baja California, en cuanto su voto hubiere sido determinante para sustentar la legalidad de sus fallos.	En el presente caso se demostró que Gerardo Manuel Sosa Olachea fue postulado por el PRD para contender por la Presidencia Municipal del Ayuntamiento de Tecate, Baja California, en las elecciones celebradas en el mes de junio de 1998, y que dicha candidatura fue registrada ante el Consejo Estatal Electoral de Baja California, por lo que su designación como magistrado del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial local infringió el dispositivo contenido en el Artículo 267, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Baja California. La infracción de la disposición invocada produjo también la conculcación del principio de legalidad electoral y por ende, de los artículos 41, fracción IV y 116, fracción IV inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

EL CONTROL DE LA LEGALIDAD Y EL CASO YUCATÁN

Este apartado realiza un análisis del sentido de la sentencia del SUP-JRC-440/2000 y su acumulado, emitida por la Sala Superior del TEPJF el 15 de noviembre de 2000.

La sentencia cuenta con un antecedente en el propio SUP-JRC-391/2000, en el cual se revocó el Decreto 278 de 31 de agosto de 2000 del Congreso del Estado de Yucatán, en el cual se ratificaba para un periodo ordinario electoral más en el cargo a los consejeros ciudadanos y el secretario técnico del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, el cual fue aprobado por una mayoría de 15 de sus 25 miembros.²⁴

²⁴ Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-391/2000, promovido por el PRD el 7 de septiembre de 2000. Las partes en este juicio fueron: 1) Autoridad responsable: Congreso del Estado de Yucatán; 2) Terceros interesados: PRI, así como los ciudadanos Elena del Rosario Castillo Castillo y Carlos Fernando de Jesús Pavón Gamboa.



Sentencia SUP-JRC-391/2000

La esencia de esta sentencia se analiza en dos puntos fundamentales:²⁵

1. El 12 de octubre del año en cita, la Sala Superior del TEPJF adujo que, a fin de garantizar que todos y cada uno de los actos electorales se ajustasen a los principios de constitucionalidad y legalidad, dictó sentencia definitiva e inatacable, por la cual se revocó el Decreto 278 del 31 de agosto de 2000 del Congreso del Estado de Yucatán, en virtud de no haber sido aprobado por la mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros exigida por el Artículo 86 del código electoral del estado,²⁶ y ordenó la reposición del procedimiento de designación, tomando como base los 59 candidatos postulados ante el propio Congreso del Estado hasta el 31 de agosto por diversos partidos políticos y organizaciones sociales.

2. Se aprobó por tanto sólo por 15 de los miembros del Congreso yucateco, en lugar de los 20 exigidos legalmente, en el entendido de que el acto por el cual se pretendió designar a una autoridad electoral es un acto de tipo administrativo electoral, previsto en una ley electoral y, por tanto, sujeto al control de constitucionalidad y legalidad por la Sala Superior del TEPJF.

Los puntos importantes en la sentencia son los siguientes:

Principio de legalidad

La Sala Superior del TEPJF revocó el Decreto 278, porque el procedimiento para la elección de consejeros electorales y secretario técnico del Instituto Electoral de Yucatán tuvo diversas irregularidades:

- Desde la designación para el periodo de dos procesos electorales ordinarios, la elección se realiza en forma individual y no por fórmulas o listas previamente determi-

²⁵ Es importante para el trabajo desarrollar un pequeño análisis de la sentencia *SUP-JRC-391/2000*, en razón de que son antecedentes de trascendencia para el análisis *del incidente de inejecución de sentencia SUP-JRC-440/2000*.

²⁶ El *Código Electoral del Estado de Yucatán* contenido en el Decreto 58 publicado en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado* de fecha 16 de diciembre de 1994 fue abrogado *por la ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán* del 22 de mayo de 2006.



- nadas, de tal forma que, incluso, si no se llegara a obtener la votación calificada de cuatro quintas partes de los diputados presentes en el Congreso del Estado, a efecto de elegir a los siete consejeros ciudadanos, en la fracción IV del Artículo 86 del *Código Electoral del Estado de Yucatán*, se disponía que se procederá a completar el número de consejeros, por medio de la insaculación de los que falten, hasta integrar la cantidad exigida en el propio código. La elección se realizó por una lista.²⁷
- Como en las propuestas de ratificación de cargo existían nuevos candidatos, se debió elaborar la lista a que hacía referencia la fracción II del Artículo 86 del código electoral local, para posteriormente proceder en términos de la fracción III o, en su caso, de lo establecido en la fracción IV, ambas del citado Artículo 86, cuestión que no se realizó. Solamente se emitió una opinión sobre aquellos sujetos que serían objeto de ratificación y no de los que podrían ser nuevos miembros.
 - Dicha circunstancia constituyó una violación del principio de legalidad electoral, porque en todo caso, tanto respecto de los consejeros ciudadanos a ratificar como de los nuevos ciudadanos que fueron propuestos para ocupar dicho cargo, debía indicarse si cumplían o no con los requisitos necesarios para ocupar el cargo de consejeros ciudadanos del Consejo Electoral del Estado, a fin de que el dictamen contara con la debida fundamentación y motivación, situación que no se

²⁷ Artículo 86 del *Código Electoral del Estado de Yucatán*: “Los consejeros ciudadanos serán designados por el Congreso del Estado, a más tardar el último día del mes de Septiembre del año previo al de la elección, de acuerdo a las bases siguientes: I. Las organizaciones sociales y los partidos políticos podrán proponer al Congreso del Estado hasta tres candidatos a Consejeros ciudadanos a más tardar el día último del mes de Agosto del año previo al de la elección. Las organizaciones sociales y los partidos políticos deberán anexar a sus propuestas los documentos que acrediten que sus candidatos reúnen los requisitos exigidos por este Código, para ser Consejeros ciudadanos, así como la carta de aceptación de los mismos. Para los efectos de este Código, las organizaciones sociales deberán reunir los siguientes requisitos: 1. Estar constituidas, registradas o inscritas, según el caso, conforme a la Ley; 2. Tener cuando menos cinco años de haberse conformado; 3. No perseguir fines lucrativos ni manifestar o haber manifestado ostensiblemente tendencias partidistas; 4. No estar supeditadas ni vinculadas a ninguna religión; y 5. Tener como objeto o fin la realización de actividades de carácter cultural, profesional, social o altruista; II. Recibidas las propuestas, el Congreso del Estado turnará la totalidad a la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, la cual formulará la lista con los nombres de las personas que reúnan los requisitos de ley; III. De la lista de las personas nominadas, los diputados en sesión plenaria elegirán en forma secreta y por mayoría de las cuatro quintas partes de los presentes a los siete consejeros ciudadanos propietarios y siete consejeros ciudadanos suplentes; IV. De no haberse logrado la elección de los siete consejeros ciudadanos propietarios y suplentes, con la mayoría señalada en la fracción que antecede, se procederá para completar el número de consejeros, a la insaculación de los que falten hasta integrar el número exigido por este Código. La insaculación se verificará entre la totalidad de las personas nominadas en la lista turnada al Pleno, a excepción de las ya elegidas; V. Los consejeros ciudadanos suplentes serán convocados en su caso, para formar parte del Consejo Electoral del Estado, de acuerdo al orden sucesivo que hayan ocupado en la lista de suplencia; VI. Los Consejeros Ciudadanos Propietarios y Suplentes y el Secretario Técnico del Consejo Electoral del Estado durarán en su cargo, dos procesos electorales ordinarios, pudiendo ser ratificados por el Congreso del Estado para un periodo más”.



- dio. Se incumplió con una de las formalidades legales para la designación de los integrantes del mencionado órgano electoral que marcaba la ley electoral.
- También se afectó el derecho que la propia normativa electoral establecía en favor de las organizaciones sociales y los partidos políticos, para proponer a ciudadanos que, cumpliendo los requisitos legales, pudieran desempeñar la función de organizar una elección.²⁸

Interpretación de la normatividad electoral

La autoridad responsable realizó una inadecuada interpretación de las normas electorales, al ratificar también en su cargo al secretario técnico del Consejo Electoral del Estado de Yucatán. Una interpretación sistemática y funcional de los artículos 86 y 88 del *Código Electoral del Estado de Yucatán* llevaba a concluir que el Congreso del Estado no podía realizar la ratificación del secretario técnico del Consejo Electoral del Estado, toda vez que el supuesto de la ratificación que podía realizar el Congreso del Estado, en términos del Artículo 86, fracción VI, del código electoral local, se refería exclusivamente a los consejeros ciudadanos, y no al del secretario técnico.²⁹

La Sala Superior del TEPJF, al emitir la sentencia del juicio SUP-JRC-391/2000, protegió el *principio de legalidad* que deben observar las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones. A continuación se da paso al análisis del Juicio SUP-JRC-440/2000 y su acumulado.

Análisis de la sentencia del SUP-JRC-440/2000 y su acumulado

Introducción

El 14 de octubre de 2000, el Congreso del Estado de Yucatán, en el supuesto cumplimiento a la sentencia del diverso SUP-JRC-381/2000,³⁰ emitió el Decreto 286, relati-

²⁸ Violación de la fracción I del Artículo 86 del *Código Electoral del Estado de Yucatán*.

²⁹ En términos del Artículo 88 del *Código Electoral del Estado de Yucatán*, el cargo de secretario técnico era designado por el propio Consejo Electoral. Esto lleva a entender que cuando, en el Artículo 86, fracción VI, del ordenamiento citado, se establecía la posibilidad de que el secretario técnico fuera ratificado, dicha ratificación correspondía exclusivamente al propio Consejo Electoral y no al Congreso del Estado.

³⁰ Lo que la Sala Superior del TEPJF ordenó en ese juicio fue la reposición del procedimiento para la designación de los consejeros electorales del Consejo Electoral del Estado de Yucatán a través de: a) La Comisión Permanen-



vo a la designación de consejeros ciudadanos propietarios y suplentes del Consejo Electoral del Estado de Yucatán, sosteniendo que sólo 14 de los 59 candidatos postulados por los partidos políticos y organizaciones sociales satisfacían los requisitos, razón por la cual designó a los primeros como consejeros ciudadanos propietarios y suplentes.

El 15 de noviembre de 2000, la Sala Superior del TEPJF dictó nueva sentencia en los JRC acumulados,³¹ la cual, entre otras cosas revocó el Decreto 286 del Congreso del Estado de Yucatán.

Cuestiones relevantes de la sentencia

Pretensión

El partido político actor –PAN– SUP-JRC-440/2000 y el PRD pretendían la revocación del Decreto 286 del Congreso del Estado de Yucatán, debido a que el procedimiento de selección de consejeros ciudadanos realizado por la responsable, violó flagrantemente el *principio de legalidad*, el cual deben observar las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones.

La causa de pedir en el presente juicio

En la causa de pedir, los actores solicitaron que se invalidara el procedimiento de selección de consejeros ciudadanos, puesto que el Congreso del Estado de Yuca-

te de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales debía formular la lista con las personas que reunían los requisitos de ley para ocupar dichos cargos, considerando tanto a quienes hubieran sido propuestos como nuevos miembros como a aquellos otros sujetos cuya ratificación en el mismo cargo se hubiere sugerido, siempre y cuando tales propuestas se hubieren recibido hasta el 31 de agosto de 2000, y señalando los casos de aquellas otras personas que no los reunían, precisándose que dicha comisión contaba con un plazo máximo de cuarenta y ocho horas, que iniciarían a partir del momento en que se notificara dicha sentencia al H. Congreso del Estado de Yucatán, a fin de que diera cumplimiento a dicha obligación; b) El Congreso del Estado de Yucatán elegiría a los siete consejeros ciudadanos propietarios y siete suplentes, en forma secreta y por mayoría de las cuatro quintas partes de los presentes, en el entendido de que, al no lograrse la elección del número total de integrantes de dicho consejo electoral del estado, se procedería en los términos previstos en la fracción IV del Artículo 86 del *Código Electoral del Estado de Yucatán*, contando con un plazo de setenta y dos horas, las cuales iniciarían desde el momento en que se formulara la citada lista, y c) El Consejo Electoral del Estado, una vez que se diera cumplimiento a lo ordenado en dicha sentencia, tanto por la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, como por el Congreso del Estado de Yucatán, y se integrara debidamente el citado consejo, ese mismo órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado debería proceder a la designación del secretario técnico respectivo, pudiendo ratificar al que había fungido como tal en el pasado proceso electoral local.

³¹ Juicios de Revisión Constitucional SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000 acumulados. Esta vez, promovidos por el PAN y el PRD, revocando el decreto del 14 de octubre del Congreso del Estado de Yucatán por haber incurrido en nuevas irregularidades.



tán exigió mayores requisitos para la presentación de propuestas de consejeros, realizó una indebida valoración de los elementos documentales que se aportaron para acreditar el cumplimiento de los requisitos correspondientes y el hecho de que no se había dado la oportunidad de subsanar la falta de cierta documentación.

Agravios SUP-JRC-440/2000 y acumulado

El PAN estimó que la responsable violó los artículos 14 y 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como el 30, fracción V, de la *Constitución Política del Estado de Yucatán*. Lo anterior, en razón de lo siguiente:

1. La Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, al formular la lista de personas que cumplieron con los requisitos previstos en los artículos 86 y 90 del *Código Electoral del Estado de Yucatán*, el 14 de octubre de 2000, estableció requisitos extralegales, dolosos y contrarios a la normativa aplicable, toda vez que: *a)* No estaban previstos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* ni en el Código Electoral del Estado; *b)* Dichas condicionantes fueron contrarias al principio de irretroactividad previsto en el Artículo 14 de la Constitución federal; *c)* Se dejó en estado de indefensión, tanto a las organizaciones sociales y a los partidos políticos que presentaron candidatos a consejeros ciudadanos, como a las propias personas propuestas.
2. El PAN consideró que el procedimiento de designación de los consejeros ciudadanos vulneró los principios de constitucionalidad, legalidad, objetividad, certeza e imparcialidad, toda vez que se exigieron probanzas de hechos negativos, como es el “no haber acreditado el modo honesto de vivir”, no haber sido candidato a cargo de elección popular ni haber desempeñado cargo de dirección en los partidos políticos.
3. Se privó del derecho de ser nombrados consejeros ciudadanos a varias personas por no contar con constancia expedida por el Instituto Federal Electoral (IFE) de estar inscrito en el Padrón Electoral, a pesar de haber presentado copia simple o certificada de su credencial para votar con fotografía, o bien, porque –según la responsable– faltaba que los documentos estuvieran certificados por notario público.



4. La Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales, al formular la lista de personas que cumplieron con los requisitos previstos en los artículos 86 y 90 del *Código Electoral del Estado de Yucatán*, con el número exacto de consejeros ciudadanos para integrar el Consejo Electoral de dicha entidad federativa, invadió la competencia propia del H. Congreso del Estado de Yucatán.
5. Cuando la referida comisión estableció los documentos idóneos para acreditar los requisitos legalmente previstos para ser designados consejeros ciudadanos, sin dar a las organizaciones sociales y a los partidos políticos la oportunidad de subsanar la supuesta falta de documentación, contravino la garantía de audiencia prevista en el Artículo 14 de la carta fundamental.
6. La publicación en el *Diario Oficial del Gobierno del Estado*, el 16 de octubre de 2000, del dictamen que incluyó la lista de consejeros ciudadanos, sin que el Pleno del Congreso local lo hubiese discutido y aprobado, es contraria a lo establecido en el Artículo 156 de la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Yucatán*.
7. Cuando el Pleno del Congreso del Estado de Yucatán aprobó la lista referida sin la presencia de las fracciones parlamentarias de los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, violentó los principios de legalidad, certeza, igualdad e imparcialidad, porque son las propuestas hechas particularmente por algunas de las organizaciones sociales afines al PRI.

Por su parte, el PRD estimó que se violaron los artículos 16; 35, fracción II y 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como 86, 90 y 350 del *Código Electoral del Estado de Yucatán*, por las siguientes razones:

1. El dictamen respecto de las 14 personas que resultaron designadas consejeros ciudadanos no señaló los elementos de convicción que se analizaron para determinar que cumplieron con los requisitos establecidos en el Artículo 90 del código electoral local, además de que tampoco se precisó qué organizaciones o partidos políticos los propusieron, y si éstos cumplieron también con los requisitos previstos en el Artículo 86, fracción I, del mismo ordenamiento, violando todo ello los principios de legalidad, certeza y objetividad. Asimismo, no se expuso



- razón, motivo o fundamento legal por los cuales se consideró que las organizaciones sociales Asistencia a la Maternidad en Yucatán, Consejo de Escribanos Públicos del Estado de Yucatán, A. C. y Colegio de Economistas cumplieron con dichos requisitos.
2. La Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales actuó indebidamente al no valorar correctamente las copias simples de diversos documentos que presentaron las organizaciones sociales y los partidos políticos, así como las personas propuestas para ser designadas consejeros ciudadanos, a efecto de acreditar el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos, apoyándose en lo dispuesto en el Artículo 317 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Yucatán, el cual no es aplicable al señalar que las copias fotostáticas sólo harán fe cuando estén certificadas por notario público, sin considerar que, en el *Código Electoral del Estado de Yucatán*, en su Artículo 350, el cual sí es aplicable, se admiten como medio probatorio las documentales privadas, como es el caso de las copias simples.
 3. La Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales violó el *principio de legalidad* al requerir probanzas de hechos negativos, concretamente de los siguientes:
 - a) Tener un modo honesto de vivir, siendo que ello es un hecho que se presume, por lo que un señalamiento en sentido contrario debe ser probado, y
 - b) No haber sido candidato a cargo de elección popular ni desempeñar o haber desempeñado cargo de dirección en los órganos nacionales, estatales o municipales de algún partido político, no obstante que en el presente caso las personas propuestas como candidatos a consejeros ciudadanos suscribieron declaraciones, bajo protesta de decir verdad, en las que precisan que no se encuentran en tales supuestos.
 4. La Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales violó el *principio de legalidad* al exigir el cumplimiento de mayores requisitos que los señalados en la ley, ya que las personas que fueron propuestas para ser designadas consejeros ciudadanos, según dicha comisión, debieron presentar una constancia expedida por el IFE de estar inscritos en el Registro Federal de Electores, no obstante que tal situación se acreditaba con las copias de la credencial para votar con fotografía que presentaron las personas propuestas.



5. La Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales actuó ilegalmente, ya que una vez vencido el término para las presentaciones de propuestas de candidatos a consejeros ciudadanos, determinó cuáles eran los documentos idóneos para acreditar que los mismos cumplieron con los requisitos legalmente previstos, lo que constituyó –en opinión del PRD– la aplicación retroactiva de una disposición de carácter interno, carente de sustento jurídico y sin la publicidad anticipada.
6. Durante la sesión de designación de consejeros ciudadanos por el Congreso del Estado de Yucatán, la presidenta de la mesa directiva en turno manifestó que el asunto principal no sería sometido a discusión y así únicamente 15 diputados integrantes del grupo parlamentario del PRI designaron a dichos consejeros, sin acudir a la insaculación.

Valoración de los agravios por parte de la Sala Superior del TEPJF

La Sala Superior del TEPJF valoró los agravios de la siguiente manera:

1. Con respecto a los numerales 1, 2 y 5 relativos al PAN, junto con los 3 y 5 del PRD, la Sala Superior declaró fundados los agravios. El razonamiento que hizo la Sala Superior radicó en que los actores demostraron que la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales estableció requisitos adicionales a los legalmente previstos para las personas propuestas para ser designadas consejeros ciudadanos, sin brindar a las organizaciones sociales y a los partidos políticos la oportunidad de aportar los elementos necesarios para acreditar el cumplimiento de los requisitos, además de que se exigieron pruebas de hechos negativos.
2. En cuanto a los argumentos expresados por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, que se precisan en los agravios contenidos en los numerales 3 y 4, los mismos resultaron sustancialmente fundados, toda vez que les asiste la razón a los impugnantes en el sentido de que exhibir copia certificada de la credencial para votar con fotografía es prueba suficiente para acreditar que un ciudadano se encuentra inscrito en el Registro Federal de Electores.
3. Por lo que se refiere a los agravios que se encuentran precisados en el numeral 1 correspondiente al PRD, la Sala Superior estimó que fueron sustancialmente fun-



dados. Aquí se llegó a la convicción de que le asistió la razón al PRD cuando alegó que el dictamen en el cual se realizó la designación ahora impugnada careció de una debida fundamentación y motivación respecto de las 14 personas que resultaron electas consejeros ciudadanos, toda vez que fue evidente que únicamente se enunciaba que determinados aspirantes cumplieron con los requisitos para ser designados consejeros ciudadanos; sin embargo, no se señalaron los elementos de convicción que se analizaron para concluir que efectivamente cumplieron con los requisitos establecidos en el Artículo 90 del código electoral local. Además, tampoco se indicó qué organizaciones o partidos políticos los propusieron, y si éstas, a su vez, cumplieron también con los requisitos previstos en el Artículo 86, fracción I, del código en cita, violando todo ello los principios de legalidad, certeza y objetividad.

4. En cuanto al argumento precisado en el numeral 2, correspondiente al PRD, la Sala Superior advirtió que el agravio fue infundado, mientras que la Comisión Permanente de Legislación, Puntos Constitucionales, Gobernación y Asuntos Electorales actuó, en principio, correctamente al no considerar adecuadamente las copias simples de diversos documentos que presentaron las asociaciones políticas y los partidos políticos, así como las personas propuestas para ser designadas consejeros ciudadanos, a efecto de acreditar el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos, apoyándose en lo dispuesto en el Artículo 317 del *Código de Procedimientos Civiles del Estado de Yucatán*, en el cual se señala que las copias fotostáticas sólo harán fe cuando estén certificadas por notario público. Esto no fue exacto ya que el solo hecho de que el *Código Electoral del Estado de Yucatán*, en su Artículo 350, admitía como medios probatorios las documentales privadas, como es el caso de las copias simples, para tener por plenamente acreditados los requisitos correspondientes.³²

³² El Artículo 350 del *Código Electoral del Estado de Yucatán* decía a la letra: “Para los efectos de este Código serán documentales públicas: I. Las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los cómputos estatales, distritales y municipales. Serán actas oficiales las originales autógrafas o las copias certificadas que deben constar en los expedientes de cada elección; II. Los demás documentos originales expedidos por los órganos del Instituto o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia; III. Los documentos expedidos por las demás autoridades federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de sus facultades; y, IV. Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la Ley, siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten. Serán documentales privadas todas las demás actas o documentos que aporten las partes, siempre que resulten pertinentes y relacionados con sus pretensiones”.



5. En cuanto a los argumentos que se precisan en el numeral 4 del apartado relativo al PAN, es necesario establecer que los agravios fueron sustancialmente fundados, ya que en autos se demostró que existió una inadecuada determinación por parte de la autoridad responsable respecto de quiénes incumplieron los requisitos para poder ser integrantes de la lista de candidatos a consejeros ciudadanos, por lo que el establecimiento de un número exacto de personas que podían ser designadas consejeros ciudadanos propietarios y suplentes del Consejo Electoral del Estado de Yucatán se tradujo en la limitación de una atribución del Congreso del Estado, puesto que este cuerpo colegiado era el que finalmente determinaba quiénes eran los integrantes del órgano electoral local, ya que, en términos del Artículo 86, fracción III, del código electoral yucateco, eran siete consejeros ciudadanos propietarios y siete consejeros ciudadanos suplentes los que debían ser electos por el Pleno del Congreso local.

Comentarios a la sentencia SUP-JRC-440/2000

Los comentarios que se hacen con respecto a la sentencia son los siguientes:

- El Congreso del Estado de Yucatán estableció requisitos adicionales a los legalmente previstos, con posterioridad a la recepción de las propuestas de partidos políticos y organizaciones sociales de 59 candidatos y, por tanto, se excluyó indebidamente a ciertos ciudadanos que también satisfacían los requisitos.³³
- La Sala Superior determinó que el Congreso de Yucatán negó la oportunidad a otros candidatos de acreditar si también satisfacían los requisitos legales para ser nombrados consejeros ciudadanos. Por tal razón, se ordenó al Congreso local la reposición del procedimiento de designación, a fin de que requiriera a los respectivos partidos políticos y organizaciones sociales que acreditaran si sus candidatos efectivamente satisfacían los requisitos y, en su oportunidad, que el propio Congreso designara a los consejeros ciudadanos por la mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros presentes legalmente prevista y, de no lograr tal

³³ La Sala Superior del TEPJF determinó en este punto que establecer más requisitos de los legalmente establecidos en la ley implica la existencia de actos o resoluciones de carácter electoral con trascendencia en el desarrollo del proceso electoral y en el resultado mismo de los comicios.



mayoría calificada, procediera a la insaculación de entre el total de los candidatos que sí satisficieran los requisitos, de acuerdo con lo previsto en el Artículo 86 del código electoral local original.

- El acto que se impugnó en esta sentencia es un acto *formalmente legislativo*, al ser emitido por el Congreso de Yucatán. Aquí se trata de un acto *materialmente administrativo electoral*, a través del cual se ejerce una atribución prevista en una ley, ya que, en la especie, se estaba frente a la designación de los integrantes del Consejo Electoral del Estado de Yucatán.³⁴

Los terceros interesados Roger Alberto Medina Chacón, Miriam Ivette Mijangos Orozco, Brígida del Pilar Medina Klaussell, José Manuel Álvarez Araujo, Héctor Humberto Herrera Heredia, Alfredo Jesús Cámara Zi y Luis Humberto Baeza Burgos invocaron que el medio de impugnación debería desecharse de plano porque, según alegaron, el acto impugnado no afectaba el interés jurídico del actor –en razón del expediente SUP-JRC-440/2000– además que en su emisión no existe violación constitucional alguna. Lo anterior resultó inatendible, puesto que los partidos políticos nacionales tienen interés legítimo para hacer valer los medios de impugnación jurisdiccionales legalmente procedentes contra actos emitidos en la etapa de la preparación del proceso electoral.³⁵

CONCLUSIONES

³⁴ De nueva cuenta se hace referencia al *SUP-JRC-525/2006* de fecha 14 de febrero de 2007. Este asunto explica que la sentencia del JRC no reforma la ley, sino garantiza la legalidad del actuar de las autoridades locales con motivo de un proceso electoral. Lo anterior, en razón de que para la designación de consejeros electorales del Instituto Estatal Electoral por parte de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso Constitucional del Estado de Tamaulipas, el procedimiento de selección tuvo vicios a partir del segundo punto de los cinco que lo conforman.

³⁵ *Compilación de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, pp. 215-217. Los partidos políticos actúan como entidades de interés público con el objeto de preservar las prerrogativas de la ciudadanía, de manera que las acciones que deduzcan no son puramente individuales, sino que gozan, en buena medida, de las características reconocidas a las llamadas *acciones de interés público o colectivas*, dentro de las cuales se suelen ubicar las *acciones de clase o de grupo* o las dirigidas a tutelar los derechos difusos de las comunidades indeterminadas y amorfas. Estas acciones se ejercen en favor de todos los integrantes de cierto grupo, clase o sociedad, que tienen en común cierta situación jurídica o estatus, sobre el que recaen los actos impugnados. Se aplica en este caso la tesis de jurisprudencia número S3ELJ 15/2000, cuyo rubro es “PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES”. Lo anterior se puede fundamentar en el Artículo 41 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 13, párrafo uno, inciso a); 35, párrafos dos y tres; 45, párrafo uno, incisos a) y b), fracción I, inciso a); 65, párrafo uno, y 88, párrafo uno, de la LGSMIME.



Las conclusiones a que se arriba en el presente trabajo son las siguientes:

1. La Sala Superior del TEPJF, al dictar la sentencia del asunto SUP-JRC-440/2000 y acumulado, actuó con plenitud de jurisdicción.
2. La Sala Superior del TEPJF, en este asunto, protegió el principio de legalidad de conformidad con los artículos 41, fracción IV; 99, párrafo cuarto; 105, fracción II y 116, fracción IV, incisos b) y d) de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como en términos de los artículos 186 y 189 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, y 3º de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral*.
3. El TEPJF es un órgano depositario del Poder Judicial de la Federación. Éste revocó y modificó los respectivos actos del congreso local de Yucatán, sin que en ningún momento se esté en la violación de la soberanía de esa entidad federativa. Los órganos depositarios del Poder Judicial de la Federación emiten, defienden y/o garantizan la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. La Sala Superior del TEPJF protege los derechos establecidos en la carta fundamental, de autoridades demandadas o responsables, que en todo caso pueden ser congresos, gobernadores o tribunales locales.

BIBLIOGRAFÍA

- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, 2ª. ed., México, Porrúa, 2006.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*, México, Ángel Editor, 2006.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*, 1ª reimp., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Normativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación



Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Compilación de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Juicios

- *SUP-JRC-391/2000*, promovido por el Partido de la Revolución Democrática, a través de su representante, contra el Decreto 278 del H. Congreso del Estado de Yucatán de 31 de agosto de 2000, relativo a la “*Ratificación de los actuales Consejeros y del Secretario Técnico del Consejo Electoral del Estado de Yucatán*”.
- *SUP-JRC-440/2000* y su acumulado, promovido por el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, a través de sus representantes contra el Decreto 286 del H. Congreso del Estado de Yucatán, relativo a la “*Designación de Consejeros Ciudadanos Propietarios y Suplentes del Consejo Electoral del Estado de Yucatán*”.
- Incidente de Inejecución de Sentencia *SUP-JRC-440/2000* y su acumulado, promovido por el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, de fecha 11 de diciembre de 2000.

V. El juicio de revisión constitucional electoral: su descripción

Arturo Ramos Sobarzo

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se describirá el Juicio de Revisión Constitucional Electoral (JRC), haciendo alusión a comentarios de varios tratadistas y también a tesis relevantes y de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Se hará referencia primero a las reglas comunes a todos los medios de impugnación en materia electoral, y posteriormente se abordarán las reglas especiales del juicio de revisión.

REGLAS GENERALES APLICABLES AL JRC

En este apartado se hará una referencia somera a las reglas generales aplicables al juicio en comento.

Plazo

El plazo para presentar el JRC es de cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o cuando se hubiera notificado de conformidad con la ley aplicable (Artículo 8 y 12, apartado 3, inciso b), de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME). Cabe señalar que durante el desarrollo de procesos electorales, ya sean locales (que son los que importan para efectos del juicio en análisis) o federales, todos los días y horas son hábiles, computándose de momento a momento (Artículo 7 de la LGSMIME).



Requisitos formales

El Artículo 9 de la LGSMIME establece los requisitos formales que deberá contener la demanda de todo medio de impugnación y, por lo tanto, también el juicio de revisión, al interponerse ante la autoridad responsable, es decir, ante la autoridad que emitió el acto:

- a) Hacer constar el nombre del actor;
- b) Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir;
- c) Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente;
- d) Identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable del mismo;
- e) Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados;
- f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas, y
- g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente;

Cuando la violación reclamada verse exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito previsto en el inciso f) del párrafo anterior.

Improcedencia y sobreseimiento

La improcedencia, según el maestro Flavio Galván, se conceptúa como “la situación jurídica que impide admitir una demanda e iniciar un juicio, debido al incumplimiento de uno o más requisitos de procedibilidad legalmente establecidos”.¹ En el caso de

¹ Flavio Galván, *Derecho procesal mexicano*, México, McGraw Hill, 1997, p. 277.



los medios de impugnación en materia electoral, si la demanda no cumple con cualquiera de los requisitos previstos en los incisos a) o g) del Artículo 9, apartado 1, de la LGSMIME, resulta evidentemente frívola o su notoria improcedencia se deriva de las disposiciones de dicho ordenamiento, se desechará de plano el escrito inicial.

Las demás causales de improcedencia se encuentran establecidas en el Artículo 10 de la LGSMIME, que a continuación reproducimos:

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:
 - a) Cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución de leyes federales o locales;
 - b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley;
 - c) Que el promovente carezca de legitimación en los términos de la presente ley;
 - d) Que no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales y en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado, y
 - e) Cuando en un mismo escrito se pretenda impugnar más de una elección, salvo los casos señalados en los párrafos 2 y 3 del artículo 52 del presente ordenamiento.

Se hará referencia a continuación a las causales de sobreseimiento, el cual se define como el acto jurídico procesal por virtud del cual se da por terminado un juicio sin que se resuelva el fondo del asunto. En materia electoral, las causales de improcedencia se encuentran establecidas en el Artículo 11 de la LGSMIME:

1. Procede el sobreseimiento cuando:
 - a) El promovente se desista expresamente por escrito;
 - b) La autoridad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que quede totalmente sin materia el medio de impugnación respectivo antes de que se dicte resolución o sentencia;



- c) Habiendo sido admitido el medio de impugnación correspondiente, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, y
 - d) [...]
2. Cuando se actualice alguno de los supuestos a que se refiere el párrafo anterior se estará, según corresponda, a lo siguiente:
- a) En los casos de competencia del Tribunal, el Magistrado Electoral propondrá el sobreseimiento a la Sala, y
- [...]

Pruebas

Las pruebas podrán ser ofrecidas por las partes sólo dentro de los plazos establecidos en la ley, siempre y cuando se relacionen con los hechos y agravios invocados en el medio de impugnación interpuesto, como lo es el JRC (Artículo 12, apartado 3, inciso d) de la LGSMIME).

Las pruebas que pueden ser ofrecidas y admitidas dentro de la jurisdicción electoral son las documentales públicas y privadas, técnicas, presuncionales legales y humanas, la instrumental de actuación, la pericial, la inspección judicial. En el caso de las dos últimas, se realizarán si la violación reclamada lo amerita, existe plazo para su desahogo y se requieren que sean determinantes para modificar, revocar o anular el acto impugnado (Artículo 14, apartados 1 y 2 de la LGSMIME).

Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno y las demás harán prueba plena a juicio del órgano resolutor (en el caso del juicio bajo estudio es por supuesto la Sala Superior) si genera convicción de verdad de los hechos afirmados, aunado al recto raciocinio, lo dicho por las partes y la verdad que se conoce en juicio, atendiendo a la lógica, la sana crítica y la experiencia (Artículo 16, apartados 1, 2 y 3 de la LGSMIME). Cabe señalar que sobre las pruebas supervenientes, éstas serán vistas en el apartado de reglas especiales del JRC. Las documentales públicas para efectos de la ley adjetiva electoral son las siguientes:

Artículo 14

4. [...]

- a) Las actas oficiales de las mesas directivas de casilla, así como las de los diferentes cómpu-



- tos que consignen resultados electorales. Serán actas oficiales las originales, las copias autógrafas o las copias certificadas que deben constar en los expedientes de cada elección;
- b) Los demás documentos originales expedidos por los órganos o funcionarios electorales, dentro del ámbito de su competencia;
 - c) Los documentos expedidos, dentro del ámbito de sus facultades, por las autoridades federales, estatales y municipales, y
 - d) Los documentos expedidos por quienes estén investidos de fe pública de acuerdo con la ley, siempre y cuando en ellos se consignen hechos que les consten.

En el caso de la confesional y de la testimonial, serán ofrecidas y admitidas cuando las declaraciones consten en acta levantada ante fedatario público que las haya recibido directamente del declarante, debidamente identificados y asentando su dicho (Artículo 14, apartado 2, de la LGSMIME).

Las pruebas técnicas son las fotografías, la reproducción de imágenes por otros medios y en general todos aquellos elementos aportados por la ciencia que puedan ser desahogados sin peritos o instrumentos, accesorios o aparatos. Por otro lado, la pericial sólo podrá ser ofrecida y admitida en aquellos medios de impugnación no vinculados al proceso electoral y a sus resultados, si su desahogo es posible en los plazos legalmente establecidos (Artículo 14, apartado 7, de la LGSMIME).

Por último, cabe señalar que la no aportación de pruebas ofrecidas en ningún momento es causa de desechar un medio de impugnación o tenerlo por no presentado (Artículo 19, apartado 2, de la LGSMIME).

REGLAS ESPECIALES DEL JRC

Fundamentos jurídicos y competencia

El juicio en comento encuentra su fundamento en el Artículo 99 de la Constitución federal, el cual dice a la letra:

Art. 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y



órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

[...]

[...]

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

[...]

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para garantizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

Como se podrá observar, en ninguna parte del artículo transcrito dice que sea el fundamento jurídico del JRC, sin embargo, este es el fundamento del medio de impugnación en comento, porque ahí se menciona la impugnación de los actos y resoluciones de autoridades electorales locales. La instancia que resuelve este juicio es la Sala Superior del TEPJF, que es la más alta autoridad del tribunal mencionado (Artículo 189 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* –LOPJF–). Además del fundamento constitucional citado, existen otros fundamentos legales que se encuentran previstos en la LOPJF y en la LGSMIME. A continuación los reproducimos:

Artículo 186 [LOPJF]

En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

I. [...]

II. [...]

III Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) [...]



- b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

Artículo 189 [LOPJF]

La Sala Superior tendrá competencia para:

I. Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

- a) [...]
- b) [...]
- c) [...]
- d) [...]

e) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de Gobernadores, del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de diputados locales y de diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos o de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Estas impugnaciones solamente procederán cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las leyes por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y ello sea



factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

Artículo 86 [LGSMIME]

1. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos y resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes: [...]

De las anteriores citas, cabe señalar que en el Artículo 189 de la LOPJF, a diferencia de los demás, se hace viable la procedencia respecto de los titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal, es decir, de las delegaciones políticas, que de una u otra manera son los “municipios” del Distrito Federal.

Procedencia

En este apartado se abordarán los requisitos de procedencia del JRC, los cuales están especificados en el Artículo 86, párrafo I, de la LGSMIME, y para exponer este tema se utilizará la clasificación que realizó el magistrado José Luis de la Peza.²

1. Causales de improcedencia que buscan salvaguardar el aspecto *excepcional* del cual goza el JRC. En este tipo de causales se incluyen las que se refieren a los incisos a) y f).

Art. 86. El juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

a) Que sean definitivos y firmes;

[...]

² José Luis de la Peza, “El juicio de revisión constitucional electoral como medio de control constitucional” (prol. Francisco Javier Gaxiola), en *Estudios en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, México, Porrúa, 1999, p. 354.



- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado o anulado.

Respecto al primer inciso, es decir, que el acto o resolución impugnado sea definitivo y firme, los autores comentan que este requisito debe entenderse en el sentido de que el acto impugnado en la legislación local no tenga la posibilidad de impugnarse,³ o también que la resolución reclamada ponga fin al proceso o procedimiento, ya sea resolviendo el fondo o no⁴ (esto último se actualiza con una resolución en la que se desecha o se declara improcedente).⁵ Por otro lado, el magistrado De la Peza afirma que este grupo de causales de improcedencia implica “la idea del total y definitivo desahogo de los medios ordinarios locales”.⁶

Si bien ya se ha tratado el requisito de *definitividad*, resta referirse a la *firmeza*, y por eso es necesario citar la tesis de jurisprudencia emitida por la Sala Superior:

DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA, CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.- El artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se desarrolla en el artículo 86, apartado 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al reiterar, por una parte, que los actos o resoluciones impugnables en el juicio de revisión constitucional electoral deben ser definitivos y firmes, y por la otra, que para la promoción de dicho proceso tienen que haberse agotado, en tiempo y forma, todas las instancias previas establecidas por las leyes, en virtud de las cuales se pudieron haber modificado, revocado o anulado, constituye un solo requisito que reconoce como razón lógica y jurídica el propósito, claro y manifiesto, de hacer del juicio de revisión constitucional elec-

³ José Luis Carrillo, “Medios de impugnación en materia electoral II”, en *Apuntes de Derecho Electoral*, vol. II, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 1178-1199.

⁴ Rodolfo Terrazas, “Reflexiones sobre el juicio de revisión constitucional electoral”, en *Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales*, t II, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, mayo de 2002, pp. 419-449.

⁵ Cabe señalar lo establecido en el Artículo 46 de la *Ley de Amparo* donde se define qué debe entenderse por sentencias definitivas, las cuales son las que deciden el juicio en lo principal y respecto de las cuales no se concede ningún recurso ordinario en las leyes por el cual puedan ser modificadas o revocadas. También serán aquellas dictadas en primera instancia, de la materia civil cuando los interesados hubieran renunciado expresamente a la interposición del recurso ordinario, si la ley permite esto.

⁶ José Luis de la Peza, *op. cit.*, nota 2, p. 355.



toral un medio de impugnación excepcional y extraordinario, al que sólo se pueda ocurrir cuando el acto o resolución de que se trate no sea susceptible de revocación, nulificación o modificación, ya sea porque no se pueda hacer oficiosamente por parte de la propia autoridad emisora, de su superior jerárquico o de alguna otra autoridad local competente para ese efecto, o porque no existan ya medios ordinarios para conseguir la reparación plena de los derechos o prerrogativas en los que se hubieran visto afectados, sea porque no están previstos por la ley, porque los contemplados en ella sean insuficientes para conseguir cabalmente ese propósito reparador, o porque los previstos y suficientes hubieran sido promovidos o interpuestos sin éxito para el afectado. Este razonamiento se ve corroborado con el texto del inciso f) del apartado 1 del artículo 86 de la invocada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en donde no sólo se exige que se agoten oportuna y formalmente las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales, sino que expresa y enfatiza que esas instancias previas deben ser aptas para modificar, revocar o anular los actos o resoluciones lesivos de derechos.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-006/2000 y acumulado.-Partido Cardenista Coahuilense.-2 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-023/2000 y acumulado.-Partido Frente Cívico.-21 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-062/2000.-Partido Acción Nacional.-10 de mayo de 2000.-Unanimidad de votos.

Como se puede observar, en la anterior tesis de jurisprudencia se afirma la idea del JRC como un medio excepcional o extraordinario, es decir, no será lo común la procedencia de este medio, sino sólo cuando los actos o resoluciones impugnados sean definitivos y firmes.

Respecto a la fracción f), cabe señalar que las características que deben reunir los medios ordinarios locales de defensa son la de ser idóneos, según las leyes locales, además de ser capaces de modificar, revocar o anular el acto impugnado.⁷

⁷ *Ibid.*



2. Continuando con el análisis de las causales de improcedencia y siguiendo la clasificación del magistrado José Luis de la Peza, toca ahora considerar aquellas que se refieren a las características objetivas del acto impugnado, es decir, aquellas “b) que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, o “c) que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones”.

Respecto al primer inciso antes transcrito, es lógico entenderlo como requisito de procedibilidad, ya que el juicio de revisión constitucional electoral se constituye como un medio de control de la constitucionalidad, independientemente de que se haya violado o no (finalmente esta cuestión se dilucidará como parte del fondo del asunto).⁸ De ahí que resulte importante destacar el criterio sustentado por la Sala Superior en la Tesis S3ELJ 02/97, que a continuación reproducimos:

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA. Lo preceptuado por el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, referente a que el juicio de revisión constitucional electoral sólo procederá contra actos o resoluciones “*Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*”, debe entenderse en un sentido formal, relativo a su establecimiento como requisito de procedencia, y no al análisis propiamente de los agravios esgrimidos por el partido impugnante, toda vez que ello supone entrar al fondo del juicio; por lo tanto, dicho requisito debe considerarse que se acredita cuando en el escrito correspondiente se hacen valer agravios debidamente configurados, esto es, que éstos precisen claramente los argumentos o razonamientos enderezados a acreditar la afectación del interés jurídico del promovente, derivado de la indebida aplicación o incorrecta interpretación de determinada norma jurídica en el acto o resolución impugnado, por virtud de los cuales se pudiera infringir algún precepto constitucional en materia electoral, toda vez que ello supondría la presunta violación de los principios de constitucionalidad y legalidad electoral tutelados en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los

⁸ *Ibid.*, p. 356.



Estados Unidos Mexicanos; o sea, que de los agravios esgrimidos se advierta la posibilidad de que se haya conculcado algún precepto constitucional en la materia, resultando irrelevante que se citen o no los artículos constitucionales presuntamente violados, ya que, de conformidad con el artículo 23, párrafo 3º, de la ley general citada, en la presente vía este órgano jurisdiccional, ante la omisión de los preceptos jurídicos presuntamente violados o su cita equivocada, resuelve tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resultan aplicables al caso concreto. Por lo anterior, la omisión o cita errónea de los preceptos constitucionales presuntamente violados no tiene como consecuencia jurídica el desechamiento del juicio de revisión constitucional electoral.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-032/97.-Partido de la Revolución Democrática.-4 de agosto de 1997.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/97.-Partido de la Revolución Democrática.-4 de agosto de 1997.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-034/97.-Partido de la Revolución Democrática.-4 de agosto de 1997.-Unanimidad de votos.⁹

Como se puede desprender de la anterior tesis de jurisprudencia, el requisito en comento debe entenderse en sentido formal y no material, pues ello implicaría entrar al fondo del asunto; finalmente, basta con que el actor del juicio en cuestión realice argumentos tendentes a acreditar su afectación en su interés jurídico y el requisito se entenderá por cumplido. Dicho a través de un ejemplo, si se hace valer la violación del Artículo 41 constitucional por alguna autoridad responsable, para acreditar el cumplimiento del mencionado requisito, la Sala Superior no tiene que constatar efectivamente que se haya violado, porque eso será resultado del análisis del fondo del asunto.

También es digno de mencionar que respecto a qué parte de la Constitución debe violar, es lógico entender que se refiera a aspectos constitucionales en

⁹ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, tomo Jurisprudencia, México, TEPJF, 2002, pp. 82-83. Similar criterio existe respecto a requisitos de procedibilidad del recurso de reconsideración en la tesis que tiene como rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA SON DE CARÁCTER FORMAL Y NO DE FONDO (Legislación del Estado de Michoacán).



materia electoral,¹⁰ aunque cabe señalar el criterio sustentado por la misma Sala Superior en el sentido de que existe la posibilidad de que puedan interpretarse normas constitucionales no electorales, siempre y cuando tengan una estrecha relación con la materia electoral y en aras de hacer valer la supremacía constitucional, como es el caso del derecho a la información o del derecho de petición. En la siguiente tesis de jurisprudencia (la cual se puede consultar en la obra *Compilación oficial, jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, en la página 28 del tomo de Jurisprudencia) se puede encontrar lo anteriormente afirmado:

COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA TIENE PARA CONOCER DE POSIBLES VIOLACIONES A NORMAS CONSTITUCIONALES NO ELECTORALES. En términos de los artículos 41, fracción IV y 99, párrafo IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso d), y 86, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende la posibilidad de que la Sala Superior conozca de violaciones a preceptos constitucionales que no guarden relación con la materia electoral, es decir, cualquier acto de autoridad, positivo o que implique una abstención, podrá combatirse a través del medio de impugnación que corresponda, con independencia del precepto constitucional que se estime violado, siempre y cuando se cumpla con los requisitos genéricos de procedencia y especiales establecidos en el propio ordenamiento legal. Lo anterior, en razón de que para proteger y mantener el orden constitucional, se dispone de un sistema de control que permite garantizar su observancia ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada por las autoridades, es decir, mientras la supremacía constitucional consiste en que ninguna autoridad, ley federal o local pueden contravenir la Ley Fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al otorgar los mecanismos necesarios para garantizar que la Constitución sea respetada. En efecto, para el pleno ejercicio de ese control, se requiere que los medios de defensa y las autoridades competentes para conocerlos, estén expresamente regulados en la ley fundamen-

¹⁰ Macarita Elizondo, "El juicio de revisión constitucional", en *Estudio teórico-práctico del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, 2ª ed., México, CCE del TEPF, 1999, pp. 329-330.



tal. Así pues, en la materia electoral, esta exigencia se satisface plenamente, toda vez que los artículos 41, fracción IV y 99 párrafo IV, de la Constitución Federal, prevén que el establecimiento del sistema de medios de impugnación en la materia, garantizará los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, y que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene competencia para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, entre otras, de las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y de los Estados, que violen normas constitucionales o legales. Los preceptos constitucionales antes citados se reglamentan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la que en su conjunto acota los mecanismos para garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y de legalidad y se establece que el juicio de revisión constitucional electoral se constituye como un medio de control constitucional en la materia, que procede contra los actos o resoluciones de las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales locales, que violen cualquier precepto de la Ley Suprema; que el sistema de medios de impugnación en materia electoral, tiene por objeto garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, mientras que se sientan las bases para que el Tribunal Electoral desempeñe el carácter de órgano de control constitucional. Así las cosas, es incuestionable que, a través del juicio de revisión constitucional electoral se puedan conocer posibles violaciones al derecho de petición previsto en los artículos 8 y 35, fracción V de la Constitución Federal, siempre y cuando: a) quien alegue la violación constitucional lo sea un partido político, a través de su representante legítimo, y b) que el acto de omisión provenga necesariamente de una autoridad local, administrativa o jurisdiccional, de carácter electoral.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-026/2000.-Partido Democracia Social.-5 de abril de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-033/2000.-Partido de Centro Democrático.-5 de abril de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-034/2000.-Partido Auténtico de la Revolución Mexicana.-5 de abril de 2000.-Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 22/2002.



Cabe señalar también la facultad anteriormente desarrollada por la Sala Superior consistente en inaplicar leyes secundarias si es que éstas transgredían la Constitución. Dicha facultad se sostenía en la tesis de jurisprudencia que tenía como rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES”. Sin embargo, con la contradicción de tesis 2/2000 resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 23 de mayo de 2002, se limitó la posibilidad de tener un medio adicional de protección de la Constitución, ya que los ministros de la SCJN argumentaron que la contradicción era improcedente porque el único medio para conocer sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes generales y abstractas es la acción de inconstitucionalidad, sin que haya otro medio u otra autoridad con facultades para ello.¹¹ En ese mismo sentido, debe decirse que conforme a la más reciente reforma constitucional en materia electoral, las salas del tribunal electoral tendrán facultades para inaplicar leyes electorales, con lo cual se da un giro total en esta materia. En adición a lo anterior, en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación existe un proceso de modificación de diversas tesis sustentadas en la mencionada contradicción, en donde el sentido de tal decisión está encaminado a matizar los alcances de la inaplicación de leyes electorales inconstitucionales por parte del tribunal electoral federal.

Por otra parte, y de regreso al requisito en cuestión, es preciso señalar que el mismo no se encuentra en la Constitución federal, sino más bien en la ley secundaria. El magistrado Leonel Castillo González comenta al respecto que en un inicio el órgano reformador de la Constitución pensó que debería estar contenida en ella, pero finalmente se dejó sólo en la ley secundaria (concretamente, en la LGS-MIME).¹² Al respecto, hay quien ha pensado que podría ser inconstitucional porque pide, la ley secundaria, más requisitos que los establecidos en la Constitución; sin embargo, esto no ha sido óbice para dar entrada a un número importante de demandas de JRC.

¹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Contradicción de tesis 2/2000*, resuelta el 23 de mayo de 2002.

¹² Leonel Castillo González, “Juicio de revisión constitucional electoral”, en *Reunión de trabajo con misión de expertos de las Naciones Unidas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, Organización de las Naciones Unidas, Instituto Federal Electoral, 22 de abril de 1997, p. 17.



Por último, cabe señalar que la protección constitucional que se hace a través del JRC se amplía en virtud de los artículos constitucionales 14 y 16, que contienen la garantía del debido proceso legal.¹³

Respecto al inciso c) del Artículo 86 de la LGSMIME, referente a que la violación reclamada pueda resultar *determinante* para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, la mayoría de los autores concluye que tanto la ley como la Constitución son ambiguas pues no es claro qué debe entenderse por *determinante*. El maestro José Luis de la Peza, al explicar el presente requisito de procedibilidad, distingue entre dos supuestos que marcan la ley y la Constitución: 1) determinante durante el desarrollo del proceso y 2) determinante en el resultado de las elecciones.¹⁴ Durante el desarrollo del proceso, afirma el ex presidente del Tribunal Electoral, “no es posible de antemano fijar siquiera criterios genéricos, pues la variedad de actos que tienen lugar durante la preparación de la elección [...] permite una amplia gama de posibilidades y argumentos a esgrimir”.¹⁵ De ahí algunos ejemplos concretos que se han suscitado y que han ameritado la emisión de tesis de jurisprudencia o relevantes, las cuales tienen como rubro el siguiente:

FINANCIAMIENTO PÚBLICO. TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL. Los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 86, apartado 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevén, como requisito de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral, que los actos, resoluciones o violaciones reclamadas puedan resultar determinantes para: a) el desarrollo del proceso respectivo, o b) el resultado final de las elecciones. Una acepción gramatical del vocablo “determinante” conduce a la intelección de los preceptos constitucional y legal citados, en el sentido de que, un acto o resolución, o las violaciones que se atribuyan a éstos, son determinantes para el desarrollo de un proceso electoral o para el resultado de una elección, cuando puedan constituirse en causas o motivos suficientes para provocar o

¹³ Leonel Castillo González, “Juicio de revisión constitucional electoral”, *op. cit.*, pp. 6-7.

¹⁴ José Luis de la Peza, *op. cit.*, nota 2, p. 357.

¹⁵ *Ibid.*, p. 358.



dar origen a una alteración o cambio sustancial de cualquiera de las etapas o fases del proceso comicial, o del resultado de las elecciones, consecuencia a la que también se arriba de una interpretación funcional, toda vez que el objetivo perseguido por el Poder Revisor de la Constitución, con la fijación de una normatividad básica en la Carta Magna respecto a los comicios de las entidades federativas, consistió en conseguir que todos sus procesos electorales se apeguen a un conjunto de principios fundamentales, con el objeto de garantizar el cabal cumplimiento de la previsión de la misma ley superior, de que las elecciones deben ser libres, periódicas y auténticas, propósito que no resulta necesariamente afectado con la totalidad de actos de las autoridades electorales locales, sino sólo con aquellos que puedan impedir u obstaculizar el inicio y desarrollo de próximos procesos electorales, desviar sustancialmente de su cauce los que estén en curso o influir de manera decisiva en el resultado jurídico o material de los mismos, es decir, cuando se trate de actos que tengan la posibilidad racional de causar o producir una alteración sustancial o decisiva en el desarrollo de un proceso electoral, como puede ser que uno de los contendientes obtenga una ventaja indebida; que se obstaculice, altere o impida, total o parcialmente, la realización de alguna de las etapas o de las fases que conforman el proceso electoral, como por ejemplo, el registro de candidatos, la campaña política, la jornada electoral o los cómputos respectivos; o bien, que se altere el número de posibles contendientes o las condiciones jurídicas o materiales de su participación, etcétera; de esta manera, la determinancia respecto de actos relacionados con el financiamiento público se puede producir, tanto con relación a los efectos meramente jurídicos de los actos o resoluciones de las autoridades electorales locales, emitidos antes o durante un proceso electoral, como con las consecuencias materiales a que den lugar, toda vez que en ambos puede surgir la posibilidad de que sufran alteraciones o modificaciones sustanciales las condiciones jurídicas y materiales que son necesarias como requisito *sine qua non* para calificar a unas elecciones como libres y auténticas, como acontece cuando se impugna una resolución en la que se determine, fije, distribuya, reduzca o niegue financiamiento público a los partidos políticos, pues de resultar ilegales o inconstitucionales esos tipos de resoluciones, traerían como consecuencia material una afectación importante y trascendente en perjuicio de los afectados quienes tienen la calidad de protagonistas naturales en los procesos electorales, al constituir el financiamiento público un elemento esencial para la realización del conjunto de actividades que deben y necesitan llevar a cabo los partidos políticos en su actuación ordinaria y durante los períodos



electorales, así como para cumplir con la encomienda constitucional de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; de manera tal que la negación o merma del financiamiento público que legalmente les corresponda, aunque sea en los años en que no hay elecciones, se puede constituir en una causa o motivo decisivo para que no puedan realizar dichas actividades o no las puedan llevar a cabo de la manera más adecuada, y esto puede traer como repercusión su debilitamiento y, en algunos casos, llevarlos hasta su extinción, lo que les impediría llegar al proceso electoral o llegar en mejores condiciones al mismo.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-006/2000 y acumulado.-Partidos Cardenista Coahuilense y Unidad Democrática de Coahuila.-2 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-023/2000 y acumulado.-Partidos Frente Cívico y Revolucionario Institucional, respectivamente.-21 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-042/2000.-Partido de la Sociedad Nacionalista.-10 de mayo de 2000.-Unanimidad de votos.

PROGRAMA DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES (PREP). LA IMPUGNACIÓN AL ACUERDO QUE LO APRUEBA ES DETERMINANTE COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. El acuerdo de una autoridad electoral estatal respecto a la contratación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) resulta determinante para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones, por lo que cuando se combata un acuerdo de este tipo, se cumple con el requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, en términos de lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 86, apartado 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Para arribar a la anotada conclusión, se toma en consideración que en las elecciones democráticas se ha venido revelando la existencia de una necesidad cultural y cívica de la ciudadanía, consistente en obtener información, más o menos confiable, de los resultados de los comicios, en la inmediatez posible después de concluida la jornada electoral, y la satisfacción a esta necesidad, cuando no es



posible obtener los resultados definitivos con la rapidez deseable, se ha encauzado, según enseña la experiencia, a través del establecimiento, organización y vigilancia de mecanismos como es el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) o cualquier otro con finalidades similares, mediante el cual se pretende garantizar una información no definitiva pero inmediata, e impedir que fuentes interesadas, carentes de elementos adecuados y objetivos o inducidas a error, puedan divulgar y difundir resultados claramente alejados o hasta opuestos a la verdad contenida en las urnas, de buena fe o tendenciosamente, que puedan generalizarse y permear en la sociedad, de manera que le hagan concebir algo distinto a la verdad objetiva y crear un ambiente postelectoral, de incertidumbre y hostilidad a los factores políticos, que a la postre pueda influir en la legitimidad política y en la gobernabilidad durante el ejercicio del cargo de los candidatos triunfantes. En estas condiciones, si la determinancia no sólo consiste en una alteración jurídico-formal del proceso, sino también comprende la desviación material y social que pueda generarse con los actos electorales ilícitos, tiene que concluirse que el resultado de un proceso electoral sí se puede ver afectado de modo determinante como consecuencia de la falta de un programa de resultados preliminares o con el establecimiento de uno que sea conculcatorio de los principios fundamentales rectores de los comicios, que se encuentran previstos en la Constitución General de la República y en las demás leyes.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-058/2001 y acumulado.-Partido de la Revolución Democrática.-24 de mayo de 2001.-Unanimidad en el criterio.-Ponente: Leonel Castillo González.-Secretario: Jaime del Río Salcedo.

Sala Superior, tesis S3EL 119/2002.¹⁶

Las anteriores tesis son dos ejemplos concretos de los muchos y muy variados que se pueden encontrar. Sin embargo, ante lo coincidente de la doctrina respecto a que el requisito de *determinancia* establecido en la Constitución y en las leyes respectivas es ambiguo, es sensato citar la siguiente tesis de jurisprudencia donde se explica el requisito en comentario:

¹⁶ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, tomos de jurisprudencia y tesis relevantes, México, TEPJF, 2002, pp. 70 y 361, respectivamente. Cabe señalar las críticas que se hacen respecto a este criterio referente a la imposibilidad de los jueces de prever posibles violaciones. *Cfr.* Gustavo Anzaldo Hernández, “Reflexiones acerca de la procedencia del juicio de revisión constitucional”, en *Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales*, t. II, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2002, pp. 206-210.



VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO. El alcance del requisito establecido en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral consiste en que el carácter de determinante atribuido a la conculcación reclamada responde al objetivo de llevar al conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sólo aquellos asuntos de índole electoral de verdadera importancia, que tengan la posibilidad de cambiar o alterar significativamente el curso del procedimiento electoral, o bien, el resultado final de la elección respectiva. Es decir, para que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso electoral se requiere, que la infracción tenga *la posibilidad racional de causar o producir una alteración sustancial o decisiva en el desarrollo del proceso electoral, como podría ser que uno de los contendientes obtuviera una ventaja indebida, o bien, que se obstaculizara o impidiera la realización de alguna de las fases que conforman el proceso electoral, por ejemplo, el registro de candidatos, las campañas políticas, la jornada electoral o los cómputos respectivos, etcétera. Será también determinante, si la infracción diera lugar a la posibilidad racional de que se produjera un cambio de ganador en los comicios.*

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-156/2001.-Partido Acción Nacional.-6 de septiembre de 2001.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-262/2001.-Partido Revolucionario Institucional.-30 de noviembre de 2001.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-278/2001.-Partido de la Revolución Democrática.-30 de noviembre de 2001.-Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 15/2002.¹⁷

Así, respecto al requisito de determinancia¹⁸ durante el desarrollo del proceso, se puede encontrar en una infinidad de actos como los que se ejemplifican en la jurisprudencia transcrita. A este tipo de determinancia también se lo denomina *cua-*

¹⁷ *Ibid.*, p. 159. Las cursivas son del autor.

¹⁸ Si bien el término *determinancia* no existe propiamente en el idioma español, se puede explicar el uso de esta palabra como un tecnicismo propio del derecho electoral, ya que es utilizado comúnmente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Su significado puede ser equivalente a las palabras *importante, relevante o trascendente*.



litativa. Cabe señalar que otro ejemplo de determinancia cualitativa se refiere al caso de que un candidato sea inelegible, es decir, que la persona que aspira a ocupar un determinado cargo no tenga las características apropiadas para el mismo, como puede ser la residencia o ser nativo del lugar que va a gobernar.¹⁹ En ese sentido, vale la pena mencionar el estudio de caso relativo a la posibilidad de la procedencia del juicio objeto de estudio en contra de la designación de gobernador interino, provisional o sustituto, en donde podrían alegarse cuestiones de inelegibilidad precisamente.²⁰

Por lo que se refiere al otro momento en que se debe acreditar la determinancia del acto impugnado, es decir, para efectos del resultado final de la elección (también llamada determinancia *cuantitativa*) se trata propiamente de un aspecto matemático y objetivo, en el que se pueda verificar, derivado de la irregularidad constitucional o legal, un cambio en el ganador de los comicios. Dicho de otra manera y, *contrario sensu*, será improcedente el JRC si, por ejemplo, a pesar de la posible violación de la normatividad aplicable y otorgando el beneficio de la duda y nulificando los votos recibidos en una o más casillas, el ganador de las elecciones sigue siendo el mismo.

3) Finalmente, por lo que respecta al tercer bloque de requisitos de procedencia referidos, según la clasificación del magistrado De la Peza, en lo que se refiere a la reparabilidad del acto objeto de la revisión constitucional, dichas causales de procedencia se encuentran reguladas en el Artículo 86, párrafo 1, incisos d) y e). El primer requisito contenido en el inciso d) dice textualmente que el JRC procederá cuando “la reparación solicitada sea materialmente y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales”. Respecto a que la reparación solicitada sea materialmente y jurídicamente posible, bien podríamos remitirnos a los conceptos de posibilidad jurídica y natural del derecho civil. Así, en el *Código Civil para el Distrito Federal*, en el Artículo 1828, al hablar de una de las características del hecho como objeto de los contratos, se dice de manera negativa que “es imposible el hecho que no puede existir porque es incompatible con una ley de la naturaleza o con una

¹⁹ José Luis de la Peza, *op. cit.* nota 2, p. 358.

²⁰ Arturo Ramos Sobarzo, “El juicio de revisión constitucional electoral en contra de la designación de gobernador interino, provisional y sustituto”, en *Derecho electoral de las entidades federativas*, Chilpancingo, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero y Fundación Académica Guerrerense, 2006, p. 267-314.



norma jurídica que debe regirlo necesariamente y que constituye un obstáculo insuperable para su realización.” Esto podría ser trasladado a la materia electoral, en aras de considerar otro asidero jurídico que pudiera informar a dicha materia, además de estar estrechamente vinculado con el principio de definitividad de las etapas dentro del proceso electoral, ya que si en un momento dado se impugna un determinado acto, pero se accede a una siguiente fase del proceso electoral, ya no podrá ser reparable ni material ni jurídicamente, como sucede en el caso en que se impugne el registro de candidatos, pero ya se haya realizado la jornada electoral.²¹

Respecto al inciso e) del Artículo 86 de la LGSMIME, antes que nada procedemos a su transcripción: “Que la *reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos*”. En el anterior requisito de procedibilidad subyace la idea de que lo que protege la norma es que los órganos elegidos popularmente se instalen, tomen posesión y operen, pues precisamente la finalidad de todo el derecho electoral es que los funcionarios aludidos realicen la función que constitucional y legalmente les fue encomendada, y de esta manera no dejar un estado de inseguridad jurídica consistente en que algún funcionario que ya tomó posesión pueda ser removido por aspectos electorales, dejando así a salvo otros medios jurídicos, por ejemplo, el juicio político o la declaratoria de procedencia. Cabe señalar que la toma de posesión a que se refiere el inciso antes citado, alude a aquellos que fueron elegidos popularmente y no a otro tipo de funcionarios, como podrían ser los consejeros o magistrados electorales, esto según lo asentado en la siguiente tesis de jurisprudencia:

REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. EL REQUISITO DE REPARABILIDAD SE ENCUENTRA REFERIDO A LOS ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS ELECTOS POPULARMENTE. La previsión del artículo 86, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el sentido de que el juicio de revisión constitucional electoral sólo será procedente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos elec-

²¹ Respecto a qué implica el concepto jornada electoral, no es otra cosa sino el día en que los ciudadanos acuden a las urnas a sufragar.



torales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, debe entenderse que hace referencia a la instalación de órganos o toma de posesión de funcionarios producto de elecciones populares que se hayan celebrado; es decir, de órganos o funcionarios que hayan resultado electos a través de la emisión del voto universal, libre, directo y secreto depositado en las urnas y no de órganos electorales, designados por un órgano legislativo, jurisdiccional o administrativo.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-036/2000 y acumulado.-Partido Revolucionario Institucional.-5 de abril de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-391/2000.-Partido de la Revolución Democrática.-12 de octubre de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-424/2000 y acumulado.-Partido de la Revolución Democrática.-26 de octubre de 2000.-Unanimidad de seis votos.

*Sala Superior, tesis S3ELJ 51/2002.*²²

Otra tesis importante respecto del presente requisito de procedibilidad es la siguiente:

REPARABILIDAD, COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE DETERMINARSE EN FUNCIÓN DEL MOMENTO EN QUE SURJA LA SENTENCIA Y NO SOBRE LA BASE DE ALGÚN OTRO ACTO PROCESAL. El surtimiento del requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, referente a que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, prevista en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 86, párrafo 1, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debe determinarse a través de la relación que se establezca entre el momento en que surja la sentencia estimatoria, que se pudiera llegar a dictar en el juicio (lo cual se realiza con la votación del asunto y la declaración de los

²² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación oficial ...*, op. cit., pp. 214-215.



puntos resolutivos que formula el Presidente del tribunal, según el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación) con las fechas de la instalación o de la toma de posesión, mencionadas en los preceptos invocados, y sólo habrá lugar a darlo por satisfecho, si se advierte que el primero de dichos actos (sentencia estimatoria) puede surgir antes de que se produzcan los segundos, ya que cuando en el fallo se decide acoger la pretensión del actor, el efecto que se genera, en términos del artículo 93, párrafo 1, inciso b), de la ley secundaria citada, es el de modificar o revocar el acto o resolución impugnados, efecto que trae como consecuencia, que se provea lo necesario para reparar la violación constitucional que se hubiera cometido, lo que evidencia claramente, que la sentencia es el acto procesal que genera el efecto reparador, acto que se produce con la plenitud de jurisdicción que el artículo 60., párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral confiere a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo ejercicio implica, en primer lugar, que se modifique o incluso, se anule el acto o resolución impugnados y, en segundo lugar, que lo privado de efectos quede sustituido por lo resuelto en la ejecutoria que se dicte. Es por esta razón, que la reparabilidad de que hablan los dos primeros artículos señalados, debe verse en función del momento en que surja la sentencia y no sobre la base de algún otro acto procesal, como pudiera ser, por ejemplo, la notificación de la propia resolución.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-029/98.-Partido de la Revolución Democrática.-8 de julio de 1998.-Unanimidad de seis votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-030/98.-Partido de la Revolución Democrática.-8 de julio de 1998.-Unanimidad de seis votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-031/98.-Partido de la Revolución Democrática.-8 de julio de 1998.-Unanimidad de seis votos.^{23 24}

Por último, hay que señalar que la falta de cualquiera de los requisitos de procedencia antes explicados trae como consecuencia el desechamiento del juicio, por ser presupuestos procesales fundamentales para la resolución de los conflictos.

²³ Revista Justicia Electoral 1998, suplemento 2, páginas 23-24, Sala Superior, tesis S3ELJ 01/98.

²⁴ Ibid., pp. 210-212



Legitimación

En este apartado se abordará el tema de legitimación o, como prefiere llamarla Guiseppe Chioventa, *capacidad procesal*²⁵ o también la *legitimatio ad procesum*. Sin embargo, otro procesalista italiano, Francesco Carnelutti, afirma que hay diferencias entre capacidad procesal y legitimación. De esta manera, Francesco Carnelutti prefiere utilizar el término *legitimación* en lugar de capacidad jurídica, ya que ésta se distingue de la primera por ser una cualidad que “se basa en que se considere al agente en sí, independientemente de la sociedad [...] que se producirá incluso si estuviese solo en el mundo”.²⁶ Por otro lado, este autor clásico italiano afirma que más próximo al campo del derecho procesal se encuentra la legitimación, ya que ésta no es una cualidad de un sujeto en sí, sino una *posición* que sólo se entiende en relación con los demás, como puede ser la posición que tiene una de las partes en un juicio con respecto de otra, del juez o árbitro o de un tercero.²⁷ Así, independientemente de la disputa doctrinal que pudiera existir, nos referiremos al tema en cuestión como legitimación, pues además de adherirnos a los argumentos de Carnelutti, nuestra legislación aplicable utiliza el término referido.

Es así como los únicos legitimados para promover el juicio de revisión constitucional electoral son los partidos políticos, tal y como consta en el Artículo 88 de la LGSMIME que a continuación transcribimos:

Art. 88.

1. El juicio sólo podrá ser promovido por los partidos políticos a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos:
 - a) Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado;
 - b) Los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada;

²⁵ Guiseppe Chioventa, *Curso de derecho procesal civil*, primera sección, vol. 6, México, Oxford University Press, 1999, p. 335.

²⁶ Francesco Carnelutti, *Instituciones de derecho procesal civil*, primera serie, vol. 5, México, Oxford University Press (Biblioteca Clásicos del Derecho), 1999, p. 558.

²⁷ Francesco Carnelutti, *op. cit.*



- c) Los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada; y
- d) Los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los que sean distintos a los precisados en los incisos anteriores.

Como se puede observar, el artículo transcrito es tajante respecto a que sólo los partidos políticos tienen legitimación para promover el juicio en cuestión, y esta exclusividad la explica el ex presidente de la Sala Superior, don José Luis de la Peza, debido a la naturaleza de que gozan los partidos políticos como intermediarios entre la ciudadanía y los cargos públicos, pues son casi siempre los que postulan a los candidatos, y es congruente que si eventualmente sufrieran algún acto o resolución de una autoridad local con vicios de ilegalidad o inconstitucionalidad, serían los legitimados para comparecer ante la Sala Superior.²⁸

Sin embargo, y a pesar de la exclusividad de los partidos políticos para interponer el JRC, hay dos asuntos en los que se admitió la demanda promovida por el representante de los candidatos que contendieron en unas elecciones en el plano municipal, ya que, según la legislación de Tlaxcala, es posible que un grupo de candidatos (50 para ser exactos), sin necesidad de constituir una persona moral, postule candidatos a cargos municipales.²⁹

Por otra parte, debe mencionarse que, recientemente, con el inicio de la Cuarta Época de la jurisprudencia³⁰ de la Sala Superior del TEPJF, se emitió una tesis en la que se establece que los candidatos independientes tienen legitimación para interponer el juicio tratado, en virtud de que la legislación de Yucatán establece todo un régimen en el que se equipara tales candidaturas a los partidos políticos. La tesis es la siguiente:

Evelio Mis Tun
Vs. Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán
Tesis XXIX/2007

²⁸ José Luis de la Peza, *op. cit.*, nota 2, pp. 363-364.

²⁹ Los asuntos fueron los SUP-JRC-351/2001 y SUP-JRC-007/2000. Se dio procedencia a esas demandas, ya que la Sala Superior interpretó que la fórmula de candidatos tenía cierta equivalencia con un partido político, por lo que era procedente su admisión. Esto no era óbice para tener en cuenta que los candidatos, por derecho propio, podrían tramitar el juicio para la protección de los derechos político-electorales.

³⁰ La Cuarta Época de la Jurisprudencia inició por acuerdo de la Sala Superior el 4 de septiembre de 2007.



CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, CUANDO LA LEY REGULA SU PARTICIPACIÓN EN LA ELECCIÓN EN FORMA ANÁLOGA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS (Legislación de Yucatán). Una nueva reflexión sobre la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41, fracción IV y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 88, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conduce a esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial a sostener que el juicio de revisión constitucional electoral puede ser promovido por aquellos ciudadanos que ostentan la calidad de candidatos independientes, cuando la legislación estatal aplicable reconozca esas candidaturas y reglamente su participación para contender en las elecciones. Esto es así, porque al considerar las particularidades de las llamadas candidaturas independientes, se hace necesario homologarlas con el régimen de medios de impugnación imperantes en el sistema electoral mexicano, para preservar condiciones equitativas en el acceso a la justicia electoral, tanto para los partidos como para los candidatos postulados por un grupo de ciudadanos; en consecuencia, esta Sala Superior se aparta de la tesis relevante S3EL 015/2002 de rubro: “CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PARA IMPUGNAR LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN EN LA QUE PARTICIPEN (Legislación de Tlaxcala)”.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-93/2007.-Actor: Evelio Mis Tun.-Autoridad responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Yucatán.-28 de junio de 2007.-Mayoría de cuatro votos.-Ponente: José Alejandro Luna Ramos.-Disidente: Manuel González Oropeza.-Secretario: Rubén Jesús Lara Patrón.

Por lo que respecta a las coaliciones,³¹ el magistrado José Luis de la Peza concluye que a pesar de no estar consignado expresamente en el Artículo 88 ya transcrito, éstas pueden promover el juicio en comento, ya que (salvo pequeñas variantes en las

³¹ Estas agrupaciones se encuentran definidas legalmente en el nivel federal como la potestad de los partidos políticos para unirse dos o más, con fines electorales, en donde postularán al mismo candidato en una elección. Esta concepción es similar en el nivel estatal.



legislaciones locales) no son más que uniones o asociaciones de partidos políticos y/o con agrupaciones políticas, que tienen por objeto finalidades electorales, es decir, proponer candidatos comunes, bajo un mismo emblema y postulados.³² Es por eso que si los partidos políticos son supuestamente los únicos para promover dicho juicio, y si por mayoría de razón, las coaliciones están conformadas por éstos, es lógico concluir que las coaliciones pueden interponer el juicio de revisión constitucional.³³

De lo anterior, se puede concluir que están exentos las agrupaciones políticas, los ciudadanos, con la salvedad señalada (por supuesto, éstos cuentan con el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano), las comunidades indígenas, entre otras. Y es por eso que este autor recomienda que el legislador abra las posibilidades de impugnación, para que más sujetos puedan comparecer haciendo valer el juicio de revisión constitucional.

Por último, cabe mencionar que la falta de legitimación por parte del promovedor en la revisión constitucional, como cualquier medio de impugnación electoral trae como consecuencia jurídica el desechamiento de la misma, esto según lo preceptuado en las reglas generales de los medios procesales, Artículo 10, párrafo 1, inciso c) y 88, párrafo 2, de la LGSMIME.

Personería

El mismo Artículo 88 de la LGSMIME antes citado es el fundamento legal respecto de la personería. En el mencionado precepto jurídico se indica que los representantes legítimos son los que estén registrados formalmente ante el órgano electoral responsable cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado; los terceros interesados y los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional en el que haya recaído la resolución que se impugna; y, por último, los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político de que se trate, si es que no encuadran en los supuestos anteriores, todo esto en aras de dar amplitud para acudir a este medio de control constitucional. Por la importancia de las tesis relevantes y de jurisprudencia citamos las siguientes:

³² José Luis de la Peza, *op. cit.*, nota 2, p. 265.

³³ *Ibid.*



PERSONERÍA EN LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ES SUFICIENTE CON TENER FACULTADES EN LOS ESTATUTOS DEL REPRESENTADO. Al determinar el artículo 88, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que podrán comparecer por los partidos políticos al juicio de revisión constitucional, los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que sean distintos a los precisados en los incisos anteriores, establece una hipótesis alternativa y no excluyente con relación a los demás que están determinados en el precepto; por lo cual, basta con estar dotado de facultades de representación, de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, para que se pueda comparecer válidamente con la representación del mismo, directamente, o bien, a través de algún mandatario, si bien estatutariamente existe facultad de delegar la representación, sin que para ese efecto sea necesario que el representante en cuestión esté registrado formalmente ante el órgano electoral responsable, haya interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada o haya comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional cuya resolución se impugna.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-048/97.-Partido de la Revolución Democrática.-11 de septiembre de 1997.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-416/2000.-Convergencia por la Democracia, Partido Político Nacional.-8 de diciembre de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-366/2001.-Partido Acción Nacional.-13 de enero de 2002.-Unanimidad de votos.

*Sala Superior, tesis S3ELJ 10/2002.*³⁴

PERSONERÍA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. CASO EN QUE EL PROMOVENTE ES DISTINTO DE QUIEN INTERPUSO EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO. De acuerdo con el artículo 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral puede ser promovido

³⁴ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación oficial...*, op. cit., pp. 162-163.



por los partidos políticos, a través de los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada. El concepto “los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional”, contenido en dicho precepto, comprende no solamente a la persona física que signó el escrito que originó este último medio ordinario de impugnación como representante del impugnante, sino también las personas que sucedieron a la primera en la realización de los actos integrantes del proceso respectivo y que dentro de éste, les fue reconocida personería, como representantes del partido político impugnante. Esto es así, porque un medio de impugnación se sustancia en un proceso integrado por una serie de actos sucesivos concatenados, que se encaminan al fin consistente en el dictado del fallo. Y, si bien es verdad que uno de los actos más importantes de ese proceso, es el que le da inicio, no menos cierto es que si posteriormente se produjeron otros actos que complementaron el emitido en un principio, no se puede negar que el conjunto de ellos sirvió para alcanzar el fin perseguido. De ahí que si la persona que sucedió al signante del escrito inicial realizó alguno de esos actos de la serie indispensable para el agotamiento del proceso, que culminó con el pronunciamiento de un fallo, aun cuando no haya sido quien suscribió ese escrito inicial, su participación aunada al reconocimiento de su personería por parte de la autoridad responsable, conduce a que quede comprendida dentro del concepto “los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional”, a que se refiere el artículo citado.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-084/97.-Partido Revolucionario Institucional.-5 de septiembre de 1997.-Unanimidad de votos.-Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.- Secretario: David Solís Pérez.³⁵

Revista *Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, p. 55, Sala Superior, tesis S3EL 036/97.

Por último, cabe mencionar que la falta de representación por parte del promoviente en la revisión constitucional como cualquier medio de impugnación electoral trae como consecuencia jurídica el desechamiento de la misma, esto según lo preceptuado en el Artículo 19, párrafo 1, inciso b) de la LGSMIME.

³⁵ Revista *Justicia Electoral* 1997, Tercera Época, suplemento 1, p. 55, Sala Superior, tesis S3EL 036/97.



Trámite

El Artículo 90 de la LGSMIME dice que la autoridad responsable, una vez recibida la demanda de juicio de revisión constitucional y demás anexos, junto con su informe justificado, deberá remitirla de inmediato, bajo su más estricta responsabilidad y sin dilación alguna, a la Sala Superior del TEPJF, además de hacerlo del conocimiento público mediante cédula o por cualquier otro medio, en un plazo de 72 horas, en el cual el tercero interesado, si lo hubiera, podrá formular por escrito los alegatos que considere necesarios, los cuales se enviarán en la mayor brevedad a la Sala Superior (Artículo 17, párrafo 1, de la LGSMIME). Por lo que se refiere al informe circunstanciado, independientemente del medio de impugnación de que se trate, éste deberá hacer mención de si el promovente tiene acreditada su personería, los motivos y fundamentos jurídicos que considere necesarios para sostener la inconstitucionalidad del acto o resolución impugnado, además de la firma del funcionario (Artículo 18, párrafo 2). Una vez recibida la documentación antes señalada, se turnará de inmediato al magistrado que corresponda.

Pruebas

En lo que se refiere a la materia probatoria, el Artículo 91, párrafo segundo, afirma que no cabe ofrecer prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios, tratándose de pruebas supervenientes, siempre y cuando sean determinantes para acreditar la violación reclamada. Esto confirma la idea de que se trata de un juicio en el que se revisa la constitucionalidad del acto, y no de una segunda instancia, manifestándose así el carácter excepcional y extraordinario de este medio de impugnación. Cabe señalar que en la legislación procesal adjetiva en materia electoral, concretamente en el Artículo 16, párrafo 4, de la LGSMIME, se entienden por pruebas supervenientes aquellos medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse, y también los surgidos antes de que fenezca el mencionado plazo, pero que el oferente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar. En lo que se refiere al último de los aspectos, vale citar la siguiente tesis de jurisprudencia, que alude a que el oferente de la prueba no debe producirla o crearla él mismo:



PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE. De conformidad con lo establecido en el artículo 16, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se entiende por pruebas supervenientes: a) Los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse, y b) Los surgidos antes de que fenezca el mencionado plazo, pero que el oferente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar. Respecto de la segunda hipótesis, se advierte con toda claridad que se refiere a pruebas previamente existentes que no son ofrecidas o aportadas oportunamente por causas ajenas a la voluntad del oferente. Por otra parte, respecto de los medios de convicción surgidos en fecha posterior al vencimiento del plazo en que deban aportarse, mencionados en el inciso a), se puede advertir que tendrán el carácter de prueba superveniente sólo si el surgimiento posterior obedece también a causas ajenas a la voluntad del oferente, en virtud de que, por un lado, debe operar la misma razón contemplada en relación con la hipótesis contenida en el inciso b) y, por otra parte, si se otorgara el carácter de prueba superveniente a un medio de convicción surgido en forma posterior por un acto de voluntad del propio oferente, indebidamente se permitiría a las partes que, bajo el expediente de las referidas pruebas, subsanaran las deficiencias en el cumplimiento cabal y oportuno de la carga probatoria que la ley les impone.

Tercera Época:

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-411/2000.-Partido Revolucionario Institucional.-26 de octubre de 2000.-Unanimidad de seis votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-320/2001.-Partido Revolucionario Institucional.-30 de diciembre de 2001.-Unanimidad de votos.

Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-265/2001 y acumulado.-Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional.-30 de diciembre de 2001.-Unanimidad de votos.

Sala Superior, tesis S3ELJ 12/2002.³⁶

³⁶ *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, p. 134.



Sentencias

Según lo preceptuado en el Artículo 93 de la LGSMIME, las sentencias del Tribunal Electoral que se pronuncien por el fondo del asunto tendrán los efectos de confirmar, revocar o modificar el acto impugnado. Además de que se puede decretar la nulidad de toda una elección, tal y como sucedió en el caso Yucatán y en el caso de la anulación de las elecciones municipales de Ciudad Juárez (SUP-JRC-114/2002 y acumulado), entre varios más. Del primer asunto surgió la tesis siguiente:

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco). Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha Constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados. Tal violación a dichos principios fundamentales podría darse, por ejemplo, si los partidos políticos no tuvieran acceso a los medios de comunicación en términos de equidad; si el financiamiento privado prevaleciera sobre el público, o bien, si la libertad del sufragio del ciudadano fuera coartada de cualquier forma, etcétera. Consecuente-



mente, si los citados principios fundamentales dan sustento y soporte a cualquier elección democrática, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de ellos provocaría que la elección de que se trate carecería de pleno sustento constitucional y, en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse.

*Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-487/2000 y acumulado.-Partido de la Revolución Democrática y Partido Acción Nacional.-29 de diciembre de 2000.-Mayoría de cuatro votos.-Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata.-Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.-El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa.-Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías.*³⁷

NATURALEZA JURÍDICA Y CLASIFICACIÓN

Se considera que la búsqueda de la naturaleza jurídica de una determinada figura jurídica debe hacerse al final de su estudio y no *a priori*. El magistrado presidente Fernando Ojesto Martínez Porcayo destaca las siguientes características:

- 1) *Extraordinario*. Porque a través del juicio que se analiza, se impugna el aspecto constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades locales electorales.
- 2) *Vertical*. Esto en virtud de que el órgano competente para resolverlo es distinto del que dictó el acto o resolución impugnados.
- 3) *Extraprocesal*. Esto porque es un juicio diferente a aquél en que se dictó resolución.
- 4) *Jurisdiccional*. En virtud de que la Sala Superior del Tribunal Electoral es la encargada de resolver el juicio en comento.
- 5) *De estricto derecho*. Esto, con fundamento del Artículo 88 de la LGSMIME, ya que lo resuelto por la Sala Superior debe ceñirse exclusivamente a los agravios hechos valer por los promoventes, sin que quepa la posibilidad de aplicar el principio de suplencia de la queja.
- 6) *Selectivo*. En razón de que fue creado como exclusivo para aquellos casos con “evidente impacto en los comicios locales”.³⁸

³⁷ *Ibid.*, p. 292.

³⁸ José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, *El juicio de revisión constitucional electoral*, México, TEPJF, junio de 1998, pp. 11-13.



Flavio Galván, por su parte, afirma que lo califica como un “genuino proceso de carácter electoral”. Destaca las características de un juicio uniinstancial y no de un recurso, ya que no es una instancia más dentro de un proceso, es uno nuevo y distinto. Finalmente, lo cataloga como un juicio federal de control de legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, tanto administrativas como jurisdiccionales.³⁹

Por otro lado, el magistrado Leonel Castillo González afirma que el JRC electoral es un verdadero juicio, en virtud de que lo resuelto a través de ese medio de impugnación es diferente a lo impugnado en la instancia local. Incluso menciona que el nombre de juicio de revisión constitucional electoral es un tanto contradictorio pues la naturaleza de un juicio no es una revisión, ya que ésta implicaría una segunda instancia.⁴⁰

BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal* (prólogo de José Francisco Ruiz Massieu), México, Porrúa, 1988.
- , *Tratado de Derecho constitucional* (prologo de José Francisco Ruiz Massieu), 4 volúmenes, México, Oxford University Press, 1999.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado* (prólogo de Héctor Fix-Zamudio), 1a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La reforma electoral de 1996, una descripción general*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- CARNELUTTI, Francesco, *Instituciones de derecho procesal civil*, primera serie, vol. 5, México, Oxford University Press (Biblioteca Clásicos del Derecho), 1999.
- CARRILLO RODRÍGUEZ, José Luis, “Juicio de revisión constitucional electoral” en *Apuntes de derecho electoral*, vol. II, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho electoral en México, introducción general*, México, Trillas, 1999.

³⁹ Flavio Galván, *op. cit.*, nota 1, pp. 392-393.

⁴⁰ Leonel Castillo, *op. cit.*, nota 12, p. 4.



- DE LA MATA PIZAÑA, Felipe, “Juicio de revisión constitucional electoral”, conferencia dictada en la Sala Regional Guadalajara, inédito, 1999.
- , “Repercusiones del derecho constitucional electoral en las entidades federativas”, inédito, Morelia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 20 de junio de 1997.
- ELIAS MUSI, Edmundo (coord.), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, 2a ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1999.
- , *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002.
- ELIAS MUSI, Edmundo y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999.
- GALVÁN, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw Hill, 1997.
- GARZA GARCÍA, César Carlos, *Derecho constitucional mexicano*, México, McGraw Hill, 1997.
- GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, *El juicio de amparo*, 5a ed., México, Porrúa, 1998.
- GONZÁLEZ ROURA, Felipe y Dieter Nohlen, *Análisis del sistema electoral mexicano. Informe de un grupo de expertos*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, [s. ed.], [s. f].
- IGLESIAS, José María, “Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia”, en *Cuestiones constitucionales* (recopilación y estudio preliminar Javier Moctezuma Barragán), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio, *Prontuario constitucional*, México, McGraw Hill, 1997.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral* (prólogo de Héctor Fix Zamudio), México, Universidad Nacional Autónoma de México (Serie de estudios históricos), 1994.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, J. Fernando, *Evolución y perspectiva del derecho electoral mexicano. La justicia electoral*. Tesis (doctorado en Derecho), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.
- , *El juicio de revisión constitucional*, inédito, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, junio de 1998.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral, evaluación*



- y *perspectivas*, México, Instituto Federal Electoral, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, International Foundation for Election Systems, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001.
- ORTIZ MARTÍNEZ, Carlos, *Medios de impugnación en materia electoral*, Diplomado en derecho electoral, 1ª parte, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Unidad Regional Toluca, 1999.
- RANGEL LOZADA, Jaime, “Juicio de revisión constitucional electoral”, inédito, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1996.
- REQUENA LÓPEZ, Tomás, *Sobre la función, los medios y los límites de la interpretación de la Constitución*, Granada, España, Comares, 2001, 172 pp.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, 5a ed., México, Porrúa, 1997.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Manual del juicio de amparo*, 9a reimp., México, Themis, 1992.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 32a. ed., México, Porrúa, 1998.
- VALLARTA, Ignacio L., *Obras, votos*, tomo I, 2ª ed., México, Porrúa, 1980.

Artículos

- ANZALDO HERNÁNDEZ, Gustavo, “Reflexiones acerca de la procedencia del juicio de revisión constitucional”, en *Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales*, t. II, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, mayo de 2002, pp. 195-213.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Leonel, “Juicio de revisión constitucional electoral”, en *Reunión de trabajo con misión de expertos de las Naciones Unidas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Organización de las Naciones Unidas, Instituto Federal Electoral, 22 de abril de 1997, p. 17.
- , “Control de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales”, en *Sistemas de Justicia Electoral, evaluación y perspectivas*, México, Instituto Federal Electoral, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, International



- Foundation for Election Systems, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, pp. 351-399.
- , “Sistema rector de la jurisprudencia electoral” en *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes*, t. I Jurisprudencia, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. VII - XXXIII.
- , “El poder judicial federal y las garantías de respeto a las reglas del juego democrático”, conferencia dictada el 29 de septiembre de 2003, en el Auditorio Principal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- DE LA PEZA, José Luis, “El juicio de revisión constitucional electoral como medio de control constitucional”, en *Estudios en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, prólogo de Francisco Javier Gaxiola, México, Porrúa, 1999.
- , “Tribunal electoral. Estructura orgánica y atribuciones”, en *Reunión de trabajo con misión de expertos de las Naciones Unidas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Organización de las Naciones Unidas, Instituto Federal Electoral, 22 de abril de 1997, p. 17.
- ELÍAS MUSI, Edmundo, “Marco constitucional y académico del derecho electoral,” *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, México, vol. V, núm. 8, 1996, pp. 75-81.
- ELIZONDO GASPERÍN, Macarita, “El juicio de revisión constitucional”, en *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, 2a ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 1999, pp. 289-347.
- , “Juicio de revisión constitucional electoral”, en *Memoria del 1er. curso de actualización en derecho electoral sobre medios de impugnación y el juicio de revisión constitucional electoral*, Guanajuato, Tribunal Electoral del Estado de Guanajuato, octubre de 1999, pp. 215-229.
- , “Transformaciones en más de setenta años de vida en materia electoral, a partir del Constituyente de 1917,” trabajo presentado en el Diplomado en Derecho Electoral Mexicano, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, agosto de 1993.
- , *Algunos aspectos sobre el juicio de revisión constitucional con relación a la Ley Electoral del Estado de Tabasco, respecto de su procedencia*, Coordinación de Jurispru-



- dencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, mayo de 1997.
- FIX ZAMUDIO, Héctor, “La justicia constitucional en el ordenamiento mexicano”, en *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su 75 aniversario* (prólogo de José Luis Soberanes), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1992, pp.108-196.
- FERNÁNDEZ SESGADO, Francisco, “La convocatoria electoral”, en Dieter Nohlen y Sonia Picado (comp.), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, J. Fernando, “Evolución del contencioso electoral federal mexicano 1916-1996”, *Justicia Electoral, Revista del Tribunal Federal Electoral*, vol. V, núm. 8, México, 1996, pp. 5-44.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, “Control de constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales”, en José de Jesús Orozco H. (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, t. III, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999, pp. 1079-1100.
- GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana, 1812-1980*, t. I y II, México, Adeo Editores, 1977, p. 363.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, “La suplencia presidencial. Crítica del sistema vigente”, *Excelsior*, México, 29 de octubre de 1953, pp. 6A y 20A.
- LANDAVAZO, Marco Antonio, *Gobernadores y congresos en los estados: ¿supremacía del Legislativo o equilibrio de poderes? Un análisis a partir de las constituciones estatales durante el régimen constitucional mexicano de 1824*, *Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho*, núm. 24, año 24, México, 2000, pp. 355-369.
- OJESTO MARTÍNEZ PORCAYO, José Fernando, “Evolución de la justicia electoral en México”, en *Sistemas de Justicia Electoral, evaluación y perspectivas*, México, Instituto Federal Electoral, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de



- México, International Foundation for Election Systems, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, pp. 289-311.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, “Breve presentación de la evolución del sistema de justicia electoral en México”, en *Reunión de trabajo con Misión de Expertos de las Naciones Unidas*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Organización de las Naciones Unidas, Instituto Federal Electoral, 22 de abril de 1997, p. 13.
- , “El sistema federal de medios de impugnación en materia electoral”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 9, México, Instituto de la Judicatura Federal, 2001, pp. 255-274.
- MARTÍNEZ, SÁNCHEZ, Francisco, “Justicia constitucional estadual”, en *Memoria del II Curso de Formación Judicial Electoral, Elecciones y Justicia en España y México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, pp. 465-476.
- NAVARRO HIDALGO, Alfonsina Berta, “El juicio de revisión constitucional electoral, una vía para consolidar la democracia”, en *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003, pp. 407-427.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “Reflexiones sobre el juicio de revisión constitucional electoral”, en *Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales*, t. II, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, mayo de 2002, pp. 419-449.
- VÁZQUEZ GARCÍA, Javier, “El juicio de revisión constitucional electoral”, *Revista de Difusión Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero*, segunda época, núm. 3, febrero de 1999, México, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, pp. 39-50.
- VELASCO NÁJAR, Georgina Emilia, “Lineamientos para la interposición del juicio de revisión constitucional electoral”, en *Ensayos sobre derecho electoral, cronología y jurisdicción electoral, Proceso electoral de 1998*, Durango, Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado, pp. 123-135.
- ZENTENO ORANTES, Noé Miguel, “Juicio de revisión constitucional electoral y su homología y fin jurídico-social con el juicio de amparo”, en *Ensayos sobre derecho electoral, cronología y jurisdicción electoral, Proceso electoral de 1998*, Durango,



Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado, pp. 123-135.

Jurisprudencia

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes*, 2 tomos, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, IUS 2003, *Jurisprudencia y tesis aisladas*, junio de 1917-marzo de 2003.

Sentencias y otros documentos jurídicos

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Iniciativa y exposición de motivos con proyecto de decreto que reforman los artículos 35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, México, 26 de julio de 1996.

CÁMARA DE SENADORES, *Dictamen a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política*, Comisiones Unidas de Gobernación, 1^a secc., Puntos constitucionales, México, 1 de agosto de 1996.

LEGISLATURA CONSTITUYENTE, *Diario de los debates de la H. Cámara de Diputados 1916-1994*, Periodo Único del Congreso Constituyente, 18 de enero de 1917, Diario 61 de debate, pp. 432 ss.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, Juicio de revisión constitucional electoral, SUP-JRC-002/2001. Partido de la Revolución Democrática, 16 de enero de 2001. Ponente: Eloy Fuentes Cerda.

—, Juicio de revisión constitucional electoral, SUP-JRC-440/2001 y 445/2002, acumulados. Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática, 15 de noviembre de 2001. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.

—, SUP-AES-001/2001. Opinión de la Sala Superior en respuesta a la formulada por el ministro de la Suprema Corte de Justicia Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.



- , SUP-AES-017/2002. Opinión de la Sala Superior en respuesta a la formulada por el ministro de la Suprema Corte de Justicia Mariano Azuela Güitrón.
- , Juicio de revisión constitucional electoral, SUP-JRC-126/2001 y acumulados. Partido de la Revolución Democrática *vs.* Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, 13 de julio de 2001. Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Acción de inconstitucionalidad 9/2001. Diputados integrantes de la LVII Legislatura del Estado de Tabasco, 8 de marzo de 2001. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XIII, marzo de 2001, pp. 352 ss.
- , Acción de inconstitucionalidad 33/2002. Diputados integrantes de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz y el Partido Político Nacional Convergencia, 18 de febrero de 2003, en *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, t. XVII, marzo de 2003, pp. 916 ss.

Diccionarios

- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, 22^a ed., Madrid, 2001.
- DICCIONARIO ELECTORAL, 2 tomos, 3^a ed., México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2003.

VI. Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales

David Manuel Vega Vera

INTRODUCCIÓN

El país ha vivido una transición democrática a partir de la reforma política de 1977, que introdujo en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* diversas modificaciones que, en su conjunto, representan el fortalecimiento del régimen democrático, al incidir sobre factores íntimamente ligados a él, como es la creación de instituciones que promueven una mayor participación ciudadana en la vida política del país y la incursión de nuevas corrientes políticas.

En las distintas reformas políticas de los años 1977, 1986, 1990, 1993, 1994 y 1996, se advierte la tendencia a dotar a los organismos electorales de independencia en la toma de decisiones, constituyéndolos así en garantes de la voluntad del pueblo.

De esta manera, el derecho electoral toma su rumbo hacia la búsqueda del perfeccionamiento del sistema electoral mexicano y la consolidación de la democracia en el país.

En este devenir se crea la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), como instancia encargada de desplegar en el ámbito federal la actividad punitiva del Estado en materia electoral. Desde esta perspectiva, se hará el análisis de dicha institución, partiendo de su definición, antecedentes y atribuciones. Atendiendo a su ámbito de competencia y los bienes jurídicos que tutela, se apuntarán algunos aspectos que evidencian su relevancia y trascendencia en el proceso electoral.

DEFINICIÓN

La FEPADE es la unidad administrativa de la Procuraduría General de la República (PGR) a la que, de conformidad con la Ley Orgánica y su Reglamento, le corresponde investigar y perseguir en materia del orden federal delitos electorales.



La FEPADE, por disposición legal, adquiere el nivel de subprocuraduría, y su titular la de agente del Ministerio Público de la Federación, con plena autonomía técnica, la cual la faculta para integrar y resolver averiguaciones previas e intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, prescindiendo de la aprobación o revisión de las unidades centrales de la misma dependencia, esto, con el fin de procurar un actuar independiente, que garantice una óptima procuración de justicia en materia electoral.

ANTECEDENTES

En 1994, en el marco de los preparativos de las elecciones para presidente de la República y la renovación del poder legislativo, los representantes de los ocho partidos reconocidos oficialmente suscriben el documento denominado “Pacto para la Paz, la Justicia y la Democracia”, en el cual se planteó la necesidad de crear una fiscalía especial para perseguir los delitos electorales, con el propósito de llevar un control de este tipo de conductas.

En respuesta a este planteamiento, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó un acuerdo, que fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 23 de marzo de 1994 y a través del cual se precisó que la correcta aplicación del Título Vigésimo Cuarto del Código Penal relativo a los delitos electorales adicionado en 1990, requería que se le otorgara una atención profesional y especializada a las denuncias que se presentaran sobre delitos electorales federales, motivo por el cual, a través del acuerdo de referencia, se propuso que en el seno de la PGR se creara una Fiscalía Especializada en la Atención de Delitos Electorales, a la que se le debía conferir el nivel de subprocuraduría y dotarla de completa autonomía técnica, así como de la estructura, recursos humanos y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones.¹

En dicho acuerdo también se propuso que la PGR adoptara un acuerdo interno para que las denuncias relativas a delitos electorales que se presentaran en cualquier oficina o agencia de dicha institución en toda la República, se remitieran a

¹ Javier Patiño Camarena, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 5ª ed., México, Editorial Constitucionalista, Instituto Federal Electoral, 1999, p. 656.



la citada fiscalía, en un término que no debiera exceder las 72 horas a partir de su presentación; y que esa Fiscalía informara mensualmente al Consejo General del IFE el número y naturaleza de las denuncias presentadas, el estado de las averiguaciones previas integradas al efecto y, en su caso, de las consignaciones efectuadas.

El mencionado acuerdo fue suscrito por el entonces presidente del Consejo General, doctor Jorge Carpizo, el director general del Instituto, licenciado Arturo Núñez Jiménez, y el secretario del Consejo, licenciado Agustín Roco y Saldaña, habiendo sido publicado en el DOF del 3 de marzo de 1994.

Como consecuencia de lo anterior, el 19 de julio de 1994 se publicó en el mismo órgano oficial el decreto del Ejecutivo mediante el cual se reformó el Reglamento de la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, a fin de crear la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), precisar sus atribuciones y especificar la plena autonomía técnica de su titular.

Así, tenemos dos fuentes de creación de la mencionada fiscalía: en el orden político y en el orden jurídico.

La fuente política la encontramos en el referido Acuerdo del Consejo General del IFE, que tuvo como intención esencial que se propugnara por la existencia de un órgano a cargo del cual quedaría lo concerniente a los delitos federales electorales.

Y la fuente jurídica de creación de la FEPADE se encuentra en el decreto presidencial publicado en el DOF del 19 de julio de 1994, con vigencia a partir de ese día.²

Es así como surge la FEPADE, con atribuciones persecutorias de los delitos electorales federales.

ÁMBITO DE COMPETENCIA

De acuerdo con el principio de legalidad consagrado en los artículos 14 y 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

² Véase Jorge Reyes Tayabas, *Temas de procuración de justicia en delitos electorales*, México, INACIPE, 1997, p. 39.



En lo concerniente a la persecución de los delitos, la competencia constitucional del Ministerio Público de la Federación está delimitada en el Artículo 102, apartado A, párrafo segundo, en el que se establece: incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal.

El Artículo 73, fracción XXI, Constitucional, amplía la competencia al prever que las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales, regla reconocida por el Artículo 10, párrafo segundo, del *Código Federal de Procedimientos Penales* (CFPP), el cual establece que “en caso de concurso de delitos, el Ministerio Público Federal será competente para conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales, y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos”.

Cabe señalar que la conexidad se desprende del Artículo 475 del CFPP, al establecer que ésta se presenta:

I) Cuando han sido cometidos por varias personas unidas; II) Cuando han sido cometidos por varias personas, aunque en diversos tiempos y lugares, pero a virtud de concierto entre ellas, y III) Cuando se ha cometido un delito para procurarse los medios de cometer otro, para facilitar su ejecución, para consumarlo o para asegurar la impunidad.

Por otra parte, la competencia por razón de fuero –federal o local– está delimitada en el Artículo 50 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF), al establecer en la fracción I, qué delitos son del orden federal.

Ahora bien, tomando en cuenta el inciso j) de la fracción I de ese artículo, “los delitos electorales que afectan las elecciones federales, serán delitos electorales federales y, consiguientemente, conocerá de ellos la FEPADE”, en virtud de que atacan, dificultan o imposibilitan una atribución o facultad reservada a la Federación (la de organizar las elecciones federales); pero, en cambio, los

delitos electorales que únicamente afecten las elecciones locales y que no encuadren en algún otro de los incisos de aquella fracción I, no serán delitos electorales federales, sino delitos electorales del fuero común y, por ello, su conocimiento competirá a las Procuradurías Generales de Justicia de las entidades federativas, incluido en éstas el Distrito



Federal, salvo que por presentar conexidad o caer en concurso ideal con delitos electorales federales, la FEPADE los atraiga para hacerlos de su conocimiento.

La división de competencias, según que las elecciones afectadas sean federales o locales, obedece a que, de conformidad con el Artículo 41, párrafo primero y fracción III, de la Constitución:

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases [...] V. La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral.³

En conclusión, la procuración de justicia en materia de delitos electorales federales será responsabilidad única y exclusivamente de la FEPADE.

ATRIBUCIONES

Las atribuciones conferidas a la FEPADE se encuentran previstas en los artículos 17 y 18 del *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*, entre las que podemos destacar, por ser significativas para nuestro análisis: *a)* conocer, investigar y perseguir los delitos electorales previstos en el *Código Penal Federal* (CPF), y *b)* participar en coordinación con las instancias pertinentes en la elaboración y ejecución del programa de prevención del delito electoral federal.

Ahora bien, los delitos electorales que conoce la FEPADE pueden clasificarse en atención al sujeto activo del delito, es decir, al sujeto que realiza la conducta prohibida por la norma, de la manera siguiente:

1. Delitos de ciudadanos, es decir, los que pueden ser cometidos por cualquier persona (Artículo 403)
2. Delitos de ministros de culto religioso (Artículo 404)
3. Delitos de funcionarios electorales (Artículo 405)

³ Jorge Reyes Tayabas, *op. cit.*, pp. 43 y 44.



4. Delitos de funcionarios partidistas y candidatos (Artículos 406 y 412)
5. Delitos de servidores públicos (Artículo 407)
6. Delitos de diputados y senadores (Artículo 408)
7. Delitos de organizadores de actos de campaña (Artículo 412)⁴

Es oportuno recordar que los delitos electorales han existido en nuestra historia desde el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* de 1814, siguiendo la tradición impuesta por la Constitución española de Cádiz de 1812, en la que se reguló ampliamente la cuestión electoral en el propio texto constitucional, e incluso, en el caso de las juntas electorales de parroquia, definió el que aparece en el tiempo como el primer delito electoral, previsto en el texto de la propia ley fundamental que dieron al naciente país los revolucionarios independentistas, en el cual se establecía lo siguiente:

Art. 71. En seguida preguntará el presidente si hay alguno que sepa que haya intervenido cohecho o soborno para que la elección recaiga en persona determinada; y si hubiere quien tal exponga, el presidente y los escrutadores harán en el acto público y verbal justificación. Calificándose la denuncia quedarán excluidos de voz activa y pasiva los delincuentes, y la misma pena se aplicará a los falsos calumniadores, en el concepto de que este juicio no se admitirá recurso.⁵

A partir de entonces, los delitos electorales se reconocieron también en el *Código Penal* de Martínez Castro de 1871 y en la Constitución de 1917. Se consideraron también en la *Ley para la Elección de Poderes Federales* del 2 de julio de 1918 y en el Código de Almaraz del 15 de diciembre de 1929, y fue en 1989 cuando se resolvió que las leyes electorales regularan tanto las faltas administrativas como los delitos electorales, quedando establecidos en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) hasta la reforma al CPF de agosto de 1990, cuando se desvincularon los delitos electorales de la legislación electoral, quedando en ésta únicamente reguladas las faltas de carácter administrativo.⁶

⁴ Los artículos citados corresponden al *Código Penal Federal*.

⁵ Eduardo Castellanos Hernández, *Derecho electoral en México. Introducción general*, México, Trillas, 2003, p. 207.

⁶ Véase, para mayor abundamiento, Javier Patiño Camarena, *op. cit.*, p. 654.



No obstante, la creación de un órgano especializado para perseguir estos delitos es muy reciente y se puede atribuir al propio desarrollo que en materia electoral y democracia ha tenido el país en los últimos años. En efecto, la FEPADE es el primer órgano de esa naturaleza.

Por lo que hace, a la prevención del delito, ésta comprende todas las acciones necesarias que disminuyan la posibilidad de que se presenten las conductas antisociales en la sociedad [...] La doctrina penal ha considerado que la comisión de un delito implica una ofensa a la sociedad en su conjunto, es decir, identifica la realización de una acción tipificada en la ley como delito opuesta a los principios, valores y normas de convivencia adoptados por una comunidad social determinada; por ello se ha dicho que la norma penal que se manifiesta mediante un tipo y una punibilidad proviene de las normas de cultura. Sin embargo, el derecho penal moderno tiene fundamentalmente una función preventiva para impedir que en el futuro se cometan hechos delictivos.⁷

En este sentido, tomando como base los informes oficiales y las publicaciones que ha presentado la FEPADE para dar a conocer los resultados de sus actividades, se puede advertir que se ha trabajado en este rubro al llevar a cabo los siguientes tipos de acciones:

- a) La formulación de diversos tipos de comunicados con propósitos preventivos, a fin de difundir entre los posibles sujetos activos (funcionarios electorales, funcionarios partidistas, candidatos, servidores públicos y ciudadanos en general) las principales hipótesis normativas de los delitos electorales relacionados directamente con el proceso electoral, con el objeto de evitar hasta donde sea posible que por desconocimiento los potenciales sujetos activos del delito se coloquen en los supuestos delictivos.
- b) La realización de un programa editorial integrado por diversas publicaciones acerca de los delitos electorales y de la organización y el funcionamiento de la FEPADE.
- c) El desarrollo de un programa de conferencias informativas, destinadas a las autoridades políticas, electorales, y de procuración de justicia, a las cuales tam-

⁷ Pedro José Peñalosa, *Prevención social del delito: asignatura pendiente*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004, pp. 8 y 9.



bién asisten maestros, estudiantes e interesados en la materia. Su finalidad ha sido difundir la existencia de los delitos electorales federales y hacer que la FEPADE tenga una presencia activa en el contexto nacional.

A este tipo de acciones que conforman el Programa de Prevención de Delitos Electorales de la FEPADE se le ha dado un carácter permanente;⁸ sin embargo, aún no se ha alcanzado el objetivo propuesto, por lo que es necesario intensificar estas acciones, sobre todo para llegar a las poblaciones menos comunicadas del país.

EL BIEN JURÍDICO TUTELADO EN LOS DELITOS FEDERALES ELECTORALES

El tema del bien jurídico tutelado en los delitos federales electorales permite dimensionar los alcances jurídicos de la FEPADE y, por ende, establecer cuál es su relevancia y trascendencia en el contexto electoral.

El bien jurídico tutelado o protegido debe entenderse como el elemento objetivo del tipo penal que conlleva un valor protegido por la norma, en un tiempo y espacio determinado, de acuerdo con la ideología de una sociedad, por ejemplo, la vida, la libertad, la salud, la seguridad, el patrimonio, el honor, entre otros. Las conductas que lesionan un bien jurídicamente relevante para el derecho penal se encuentran prohibidas en los tipos penales, por lo que su realización implica un resultado lesivo de dicho valor y, en principio, supone la comisión de un delito; los bienes jurídicos están jerarquizados y, con base en ello, se establecen los rangos de punibilidad asignados al tipo penal.⁹

Los bienes jurídicos son los intereses protegidos por el derecho, es decir bien jurídico es el interés jurídicamente protegido.

El orden jurídico no crea el interés, lo crea la vida; pero la protección del derecho eleva el interés vital a bien jurídico [...] las normas del orden jurídico, mandando y prohibiendo, presentando una determinada acción bajo supuestos determinados, son la muralla de

⁸ Véanse FEPADE, *Memoria Anual de Actividades 1997*, México, Procuraduría General de la República, 1997, pp. 29-31 y FEPADE, *Carpetas normativas*, 6ª ed., México, Procuraduría General de la República, 2007.

⁹ Jesús Alfredo Dosamantes Terán, *Delitos electorales en el estado de Sonora*, México, 2003, p. 19.



defensa de los bienes jurídicos [...] bien jurídico y norma son los dos conceptos fundamentales del derecho.¹⁰

Si atendemos a las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 39 y 40, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. Asimismo, el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno y es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo que concerniente a su régimen interior. Además, conforme a lo sostenido en la ejecutoria del Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Amparo en Revisión 59/95, el bien jurídico protegido por los delitos electorales en sentido amplio y general es la adecuada función electoral como de antonomasia, de expresión de la voluntad popular; elemento fundamental, como es sabido, para la construcción de la democracia de cualquier país.

Por tanto, los delitos electorales¹¹ protegen en su conjunto el correcto funcionamiento de las instituciones electorales democráticas del país.

¹⁰ Nicolás García Rivas, *El poder punitivo en el Estado democrático*, Cuenca, Publicaciones de la Universidad de Castilla, 1996, p. 28.

¹¹ “Artículo 403. Se impondrán de diez a cien días multa y prisión de seis meses a tres años, a quien: I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley; II. Vote más de una vez en una misma elección; III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto; IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales; V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos; VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral; VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto; VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular; IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto; X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes; XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato; XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos. // Artículo 404. Se impondrán hasta 500 días multa a los ministros de cultos religiosos que, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, induzcan expresamente al electorado a votar en favor o en contra de un candidato o partido político, o a la abstención del ejercicio del derecho al voto. // Artículo 405. Se impondrá de cincuenta a doscientos días



De manera específica, podemos decir que el bien jurídico tutelado en el Artículo 403 es el derecho al voto; en el Artículo 404, la separación entre la Iglesia y el Estado; en el Artículo 405, que las instituciones electorales y los funcionarios electorales se conduzcan con apego a los principios constitucionales de legalidad, imparcialidad, certeza, objetividad e independencia; en el Artículo 406, que se garantice que los partidos políticos y candidatos respeten la voluntad popular y no utilicen fondos de actividades ilícitas para sus campañas electorales, y en los artículos 407 y 412, la preservación de las condiciones legales a que se debe ajustar la contienda electoral y la no distorsión de la función pública mediante la utilización de fondos,

multa y prisión de dos a seis años, al funcionario electoral que: I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores. II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral; III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada; IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales; V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada; VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados; VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación; VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede; IX. Derogado X. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o XI. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados. // Artículo 406. Se impondrán de cien a doscientos días multa y prisión de uno a seis años, al funcionario partidista o al candidato que: I. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados; II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral; III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales; IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales; V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados; VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral. // Artículo 407. Se impondrán de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años, al servidor público que: I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato; II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato; III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal. // Artículo 408. Se impondrá sanción de suspensión de sus derechos políticos hasta por seis años a quienes, habiendo sido electos diputados o senadores no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el primer párrafo del artículo 63 de la Constitución [...] // Artículo 412. Se impondrá prisión de dos a nueve años, al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas aproveche ilícitamente fondos, bienes o servicios en los términos de la fracción III del artículo 407 de este Código. En la comisión de este delito no habrá el beneficio de la libertad provisional”.



bienes o servicios estatales en actividades partidistas para fines diversos a las instituciones con el propósito de favorecer a un partido político o candidato. El Artículo 408, por su parte, busca garantizar el normal funcionamiento del Congreso de la Unión.¹²

Sin embargo, como ya se precisó, todos estos bienes jurídicos tutelados dan lugar al bien jurídico que incide en la protección del correcto funcionamiento electoral en el que se sustenta el régimen democrático.

RELEVANCIA Y TRASCENDENCIA DE LA FEPADE EN EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

Los temas que hoy en día son materia de análisis y discusión en el marco de la reforma electoral son primordialmente en lo referente: *a)* al modelo de acceso “gratuito” de los partidos a los medios, eliminando la contratación comercial y la negociación privada entre partidos políticos y los medios electrónicos de comunicación, con lo que se considera que se tendría más control del gasto de campaña y de quienes intervienen; *b)* a la prohibición de usar el erario público para que se promuevan los servidores públicos que tienen aspiraciones políticas o bien para promover su imagen; *c)* a la prohibición de que en procesos electorales los gobiernos difundan algún tipo de información que favorezca a algún candidato; *d)* al acortamiento del tiempo de las campañas; *e)* al establecimiento de reglas mínimas dentro de los partidos para los procesos internos de selección de sus candidatos; *f)* a la necesidad de promover criterios que generen estándares mínimos entre las leyes estatales y la federal en materia electoral; *g)* a la prohibición de propagandas electorales que calumnien a personas o instituciones; aspectos todos estos que se han considerado negativos para la democracia del país. Como se advierte, el tema de los delitos electorales, específicamente los del ámbito federal, que son competencia de la FEPADE, y la actuación de ésta, no han sido motivo de polémica de primer orden en el país.

Los servidores públicos, los funcionarios partidistas, los especialistas en materia electoral, los medios de comunicación, etc., se han abocado propiamente a la discusión y el análisis de los temas citados, por ser identificados como los que más obs-

¹² Javier Patiño Camarena, *op. cit.*, p. 667.



taculizan el desarrollo de la democracia en el país. No obstante, no se puede decir que la FEPADE no enfrente sus propios retos y problemáticas.

Por lo que hace a la investigación y persecución de los delitos electorales en el orden federal, cabe señalar que el derecho penal busca tutelar los valores de la más alta jerarquía, es decir, valores que de ser trasgredidos trastornan la vida normal de la colectividad.

Se dice del derecho penal que es la última *ratio*, lo que significa que sólo se acude a él como último recurso, pero dado el caso de los valores que están en juego en el proceso electoral, se justifica la intervención del Estado, otorgando el carácter de delito a las conductas que dificultan o imposibilitan su normal desarrollo.

Existen teorías que sostienen que el derecho penal cumple en un momento determinado una función de motivación, la cual consiste en la prohibición de un comportamiento bajo amenaza de pena que conlleve el suficiente poder disuasorio para prevenirlo con carácter general.

La función de un orden social, afirma Kelsen, es regular la conducta mutua entre los individuos –inducirlos a comportarse de un modo determinado, a actuar o a abstenerse de actuar.¹³

No es dable la democracia sin la participación ciudadana, la cual requiere garantías de confiabilidad que el Estado debe proporcionar a través de distintas medidas tanto preventivas como coercitivas.

En el ámbito internacional, en el caso del continente americano, mediante la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos ha quedado plasmada la inseparable relación entre democracia representativa y el respeto a los derechos humanos [...], una evolución relativamente reciente es la promulgación de instrumentos internacionales específicamente destinados a la defensa de la democracia.¹⁴

Así, la FEPADE cumple coadyuvando con esta tarea, al contar con ministerios públicos especializados que facilitan la integración de las indagatorias y un debido proceso.

¹³ Nicolás García Rivas, *op. cit.*, p. 26.

¹⁴ Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2da. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 54.



Dentro de las atribuciones conferidas a la FEPADE, como se mencionó, está elaborar y ejecutar programas de prevención del delito electoral federal, lo cual se advierte como un reto, pues en este rubro es mucho lo que aún se tiene que hacer en México. Ello implica que deberá mantenerse un proceso permanente de concienciación ciudadana en relación con la importancia de la denuncia e informando en qué casos procede ésta.

Si tomamos en cuenta que una de las máximas aspiraciones constitucionales en México es la vida democrática –tal como lo señala el Artículo 3° de la ley fundamental, al considerar a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo–, se pone de manifiesto la importancia de la tarea encomendada a la FEPADE en lo que a prevención del delito se refiere, pues esto contribuye, sin duda, al mejoramiento social y cultural del pueblo.

La consolidación de un sistema democrático sólo se obtiene a través del aprendizaje continuo de los valores que lo sostienen, por lo que es necesario tomar en cuenta que uno de los puntos importantes para la prevención del delito es el derecho que tienen todos los ciudadanos de estar debidamente informados sobre aquellas conductas que son consideradas delictivas en materia electoral, pues ello permite identificarlas y denunciarlas en su oportunidad.

Resumiendo, las dos atribuciones de la FEPADE aducidas, tanto la relativa a la investigación y persecución del delito, como la de prevención del delito electoral federal, requieren especial atención por representar teleológicamente la protección de un bien jurídico trascendental como es la democracia.

Respecto de la democracia, la FEPADE ha realizado diversas publicaciones donde expresa que uno de los elementos instituyentes de ésta por los que permanentemente pugna es el respeto a los derechos políticos ciudadanos, en el cual se inscribe la imperiosa necesidad de fomentar una cultura de la denuncia, pues en este terreno no sólo se debe perseguir un ilícito tipificado en la ley, sino que se debe preservar el derecho a elegir a través del voto como la consecuencia más plena de respeto y legalidad, y como un producto directo de la imparcialidad y la transparencia.¹⁵

¹⁵ Véase Procuraduría General de la República *El ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones. Responsabilidades administrativas y delitos electorales federales*, México, PGR, 2006, pp. 27-32.



Ahora bien, existen cinco principios constitucionales sobre los que se sustenta la función de uno de los actores del sistema electoral mexicano, el IFE. Estos principios son los de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, los cuales también son aplicables a la FEPADE, pues son principios sobre los que descansa un estado democrático de derecho.

La certeza es la que brinda la propia ley y que obliga al cumplimiento de una serie de formalidades para hacer posible su aplicación.

La legalidad se refiere al principio previsto en el Artículo 14 constitucional, al que ya nos hemos referido con antelación y que señala la prohibición de ser privado de la vida, la libertad, propiedades, posesiones o derechos si no ha mediado juicio seguido en los tribunales previamente establecidos, en los que se han de cumplir las formalidades esenciales en el procedimiento y de conformidad con leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La independencia propugna que el órgano electoral se mantenga ajeno a cualquier injerencia externa que pueda modificar el sentido de su actuación.

La imparcialidad exige la neutralidad en la toma de decisiones de la autoridad.

La objetividad da lugar a la toma de decisiones apegadas estrictamente a derecho.

Estos principios deben ser expresamente reconocidos en la normatividad de la FEPADE para constituirse también en ejes rectores de su actuación.

Por último, como manifestación del poder punitivo del Estado, la FEPADE se constituye en parte garante de la vida democrática del país; de ahí su importancia y trascendencia.

CONCLUSIÓN

La función de la FEPADE en el sistema electoral mexicano es relevante y trascendente, toda vez que representa una instancia garante del voto ciudadano (universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible), aspecto fundamental de un régimen democrático.

La especialización de la FEPADE en materia de delitos electorales federales presupone su importancia, al permitir que el Ministerio Público de la Federación actúe con profesionalismo, eficacia y eficiencia en este tipo de delitos.



Para terminar, he de puntualizar que dentro de la aspiración liberal de construir un Estado democrático de derecho, no puede quedar al margen una institución como la FEPADE, pues contribuye al aseguramiento de la eficacia de un derecho electoral acorde con los principios que lo sustentan.

BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, Miguel, *Leyes y códigos de México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 154ª ed. actualizada, México, Porrúa, 2007.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *Derecho Electoral en México. Introducción General*, México, Trillas, 2003.
- CASTRO V., Juventino, *El ministerio público en México*, México, Porrúa, 2006.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, 4ª ed., México, Porrúa, 2005.
- DÍAZ DE LEÓN, Antonio Mercader, *Derecho Electoral Mexicano: El juicio electoral ciudadano y otros medios de control constitucional*, México, Porrúa, 2006.
- DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo, *Delitos electorales en el estado de Sonora*, México, 2003.
- , *Manual de la jornada y los delitos electorales (nulidades y delitos electorales)*, México, Porrúa, 2003.
- FIGUEROA ALFONZO, Enrique, *Derecho Electoral*, México, IURE (Colección Textos Jurídicos), 2006.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, Porrúa, 2007.
- GARCÍA RIVAS, Nicolás, *El poder punitivo en el Estado democrático*, Cuenca, Publicaciones de la Universidad de Castilla, 1996.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, René, *Derecho penal electoral*, 3ª ed. aumentada, México, Porrúa, 1994.
- JUÁREZ CACHO, Ángel y Jamnia Rosas Solano, *Constitución y principios electorales*, 2ª ed., México, Raúl Juárez Carro Editorial, 2006.
- NOHLEN, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano*, 5ª ed., México, Edit-



- rial Constitucionalista, 1999.
- PEÑALOZA, Pedro José, *Prevención social del delito: asignatura pendiente*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004.
- REYES TAYABAS, Jorge, *Temas de procuración de justicia en delitos electorales*, México, INACIPE, 1997.
- , *Leyes, jurisdicción y análisis de tipos penales respecto de delitos electorales federales y en materia de registro nacional de ciudadanos*, México, PGR 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *FEPADE difunde*, núm. 7. México, PGR, 2005.
- , *FEPADE difunde*, núm. 8, México, PGR, 2005.
- , *FEPADE difunde*, núm. 11, México, PGR, 2006.
- , *FEPADE difunde*, núm. 12, México, PGR, 2006.
- , *FEPADE, Carpeta normativa*, 6ª ed., México, PGR, 2007.
- , *El ABC de los servidores públicos en relación con las elecciones. Responsabilidades administrativas y delitos electorales federales*, México, PGR, 2006.
- , *Manual del ciudadano de delitos electorales federales*, México, PGR, 2005.
- , *Memoria Anual de Actividades 1997*, México, PGR, 1997.

DICCIONARIOS

- DOSAMANTES TERÁN, Jesús Alfredo, *Diccionario de derecho electoral*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario jurídico mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México-Porrúa, 2007.

LEGISLACIONES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 36ª ed., México, SISTA, 2007.



Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, SISTA, 2007.

Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, México, SISTA, 2007.

Código Penal Federal, 3^a ed., México, SISTA, 2007.

VII. La actuación jurisdiccional en la vida interna de los partidos políticos: revisión y perspectivas

Isidro H. Cisneros Ramírez

LA COMPLEJA NATURALEZA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Actualmente, la doctrina conceptúa a los partidos políticos como grupos organizados que se proponen conquistar, conservar o participar en el ejercicio del poder a fin de hacer valer el programa político, económico y social que comparten sus miembros. Para ello cuentan con una organización permanente.

Un esquema conceptual del maestro Giovanni Sartori que explica de manera diáfana el concepto de partido político se desprende de la utilización de un marco *parte-todo*, el cual destaca con toda claridad la explicación del pluripartidismo: si un partido es una parte, de ello se sigue que el todo no puede estar representado ni constituido únicamente por una parte.

Además, el marco *parte-todo* lleva a comprender lo frágil que puede ser un sistema de partidos. Los partidos pueden desnaturalizarse por un faccionalismo excesivo. Del lado opuesto, su rumbo se ve amenazado por el unitarismo. Los partidos no pueden mantener su rumbo sin peligros más que cuando logran equilibrar el partidismo y la acción de gobierno imparcial, la lealtad al partido y la lealtad al Estado, los intereses del partido y los intereses generales.

Se explica así la cuestión de la finalidad de los partidos. Cuando éstos son partes, en plural, entonces es evidente que son organismos de expresión y que sirven para el objetivo primario de comunicar con vigor a las autoridades las exigencias del público como un todo. El partido coactivo no puede materializarse bajo la mecánica de un sistema de pluralismo de partidos. El partido monopolista significa una contradicción al ser el partido sin contrapartidas. Los partidos que son partes son instrumentos para dirigir un todo pluralista: presuponen la diversidad e institu-



cionalizan el disenso. El partido no-parte niega, en cambio, el principio mismo de la diversidad e institucionaliza la represión del disenso.¹

De acuerdo con Weber, el partido político es

una forma de socialización, con la base de un reclutamiento formalmente libre, dirigida a un fin deliberado, ya sea “objetivo”, como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, “personal”, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o tendiente a todos estos fines simultáneamente.²

Los partidos políticos están en un punto intermedio en el camino que va de simples asociaciones de ciudadanos al gobierno del Estado. Se observa entonces que a dichas organizaciones no se les puede aplicar simple y llanamente el complejo normativo que rige la vida de los gobernados, pues su razón de ser está íntimamente ligada al interés público. Tampoco se les puede aplicar a rajatabla la regulación y las responsabilidades de una entidad de gobierno, pues no forman parte de éste. Cuando hablamos de la situación de los partidos políticos y la justicia electoral en estos tiempos intensos de cambio legislativo, es imprescindible exponer las ideas a la luz de la nueva reforma constitucional en materia electoral, que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 13 de noviembre del presente año.

En la noción de partido entran todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en el que se reconoce teóricamente o en la práctica al pueblo el derecho de participar en la gestión del poder político, que se asocia con esta mira, se crean instrumentos organizativos y así el pueblo actúa.

Los derechos políticos son derechos humanos. El derecho de voto, el derecho a ser electo, el derecho de los ciudadanos a participar en el gobierno, el derecho de petición y el derecho de asociación con fines políticos deben ser salvaguardados por cualquier ordenamiento que se precie de ser constitucional moderno. Uno de estos derechos, el de ser votado, está limitado en su ejercicio en el sentido de la intermediación necesaria de los partidos políticos para hacerlo efectivo. Los partidos políticos tienen el monopolio para la postulación de cargos de elección popular. La

¹ Cfr. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, 2ª ed., España, Alianza, 1992, p. 92.

² Véase Max Weber, *Economía y sociedad*, vol. I, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994.



reciente reforma constitucional en materia electoral lo reafirma y, además, añade en su Artículo 116, fracción IV, inciso f), la obligatoriedad de las legislaciones locales de garantizarlo: “IV. Las constituciones y leyes de los estados en materia electoral garantizarán que [...] e) Los partidos políticos [...] tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”. Únicamente se exceptúa de lo anterior lo referente a las formas de elección de acuerdo con los usos y costumbres indígenas en los casos en que proceda.

Así, resulta evidente que el Estado tiene la responsabilidad de intervenir en la vida de los partidos políticos en mayor grado que en la de organizaciones estrictamente privadas. La posibilidad que tiene un partido político de conculcar derechos fundamentales de un militante es real, y se ha actualizado en varias ocasiones.

HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA DE LA ACTUACIÓN JURISDICCIONAL EN LA VIDA INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

La intervención de las autoridades en la vida interna de los partidos fue un tema álgido desde el principio. Las organizaciones no quieren, por definición, que un agente exógeno influya, coarte o delimite el margen de maniobra que sus miembros o cúpulas tienen hacia el interior de la misma. Sin embargo, la realidad comenzó a superar el marco normativo y, como siempre, forzó a las otras fuentes del derecho a dar una respuesta frente a situaciones que no admitían demora. No fue, empero, un proceso sencillo ni en una sola dirección. Las autoridades jurisdiccionales competentes se habían inclinado, en un principio, por la absoluta libertad de los partidos respecto a lo que ocurría en su interior, ubicándolos totalmente del lado de un particular e ignorando su naturaleza *sui generis*.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. Conforme con la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV y 99 de la Constitución federal; 9o., párrafo 1, inciso d); 12, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1; 80 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos



no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio. Las normas constitucionales citadas no disponen expresa o implícitamente, que los partidos políticos son parte pasiva de tal medio de impugnación. Las bases constitucionales, sobre las que la ley desarrolla el sistema de medios de impugnación, están íntimamente vinculadas con actos de autoridad. Por su parte, la ley ordinaria invocada prevé que el juicio de que se trata se encuentra establecido exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano frente a los actos de autoridad, pues dispone que deberá presentarse por escrito precisamente ante la autoridad responsable; que en ese escrito deberá identificarse un acto o una resolución de una autoridad; que ésta es una de las partes en los medios de impugnación; que los supuestos de procedencia del juicio se encuentran estrictamente relacionados con actos de autoridad, y que la sentencia sólo debe notificarse al actor, a los terceros interesados y a la autoridad responsable. En consecuencia, en este juicio el sujeto pasivo es exclusivamente una autoridad, por lo que es improcedente contra actos de partidos políticos. No constituye obstáculo a lo anterior, lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la ley citada, en el sentido de que es parte en los medios de impugnación *el partido político en el caso previsto por el inciso e), del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna*. Dicha mención al partido político como autor del acto impugnado, se debió a una omisión del legislador, ya que en los artículos 9o.; 12, párrafo 1, inciso b); 81, párrafo 1, inciso e); 85, párrafo 1, incisos b) y c), del anteproyecto de la ley mencionada, se proponía que el juicio procediera también contra actos de partidos políticos; pero al aprobarse la ley se suprimió tal propuesta y se conservó únicamente, por un evidente descuido, en el artículo 12, párrafo 1, inciso b). En tales circunstancias, cabe concluir que la intención del legislador fue la de excluir la procedencia del juicio referido, contra actos de partidos políticos y sólo por una deficiencia en la técnica legislativa permaneció en el último de los preceptos citados.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-012/97.-Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y otro.-27 de mayo de 1997.-Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-009/2000.-Emma Cervera Garza.-2 de marzo de 2000.-Unanimidad de votos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-242/2000.-Guadalupe Aguirre Hervis.-29 de diciembre de 2000.-Unanimidad de votos.



Nota: La presente tesis de jurisprudencia fue interrumpida al resolverse los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano claves SUP-JDC-084/2003 y SUP-JDC-092/2003, el 28 de marzo de 2003, estableciéndose la tesis de jurisprudencia J.03/2003. "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS."

Revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 19-20, Sala Superior, tesis S3ELJ 15/2001.

Ante este panorama, en una decisión judicial sin precedentes, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se pronunció en el sentido de que las autoridades sí podían intervenir en la vida interna de los partidos políticos, con el fin de evitar la conculcación de los derechos de los militantes, a merced de los institutos políticos, cuando los actos de éstos fuesen definitivos e irreparables, interrumpiendo la jurisprudencia que declaraba improcedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra actos de partidos políticos.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido políti-



co, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque éste juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justifi-



cación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Tercera Época:

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-084/2003.-Serafín López Amador.-28 de marzo de 2003.-Mayoría de cinco votos.-Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-092/2003.-J. Jesús Gaytán González.-28 de marzo de 2003.-Mayoría de cinco votos.-Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-109/2003.-José Cruz Bautista López.-10 de abril de 2003.-Mayoría de cinco votos.-Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

Notas:

No obstante que la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votó en contra del sentido de las ejecutorias que dan origen a la tesis de jurisprudencia, vota a favor de su declaración, en virtud de que su rubro y contenido concuerdan con el sentido de dichas ejecutorias.

*La tesis de jurisprudencia número S3ELJ 15/2001, publicada en la obra *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, páginas 118-119, cuyo rubro es: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS", fue interrumpida al momento de que se emitieron las dos resoluciones que constituyen los dos primeros precedentes, de la presente tesis.*

Revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, pp. 18-20, Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2003.

Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, pp. 161-164.



La reforma constitucional establece expresamente: “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”. La limitación de la intervención en la vida interna de los partidos a las hipótesis previstas en la norma se debe a la queja de los mismos de que la autoridad se extralimitaba en sus facultades al intervenir.

Es natural que los partidos políticos vean con recelo cualquier mirada de la autoridad hacia su actuación interna. Sin embargo, por ser los partidos entidades sostenidas principalmente con financiamiento público, especialmente a partir de las reformas de 2007, según las cuales el Estado será el único facultado para otorgar tiempos de radio y televisión, y por ser los intermediarios necesarios para hacer efectivos los derechos políticos del gobernado que apuntamos arriba, se vuelve imprescindible la existencia de controles legales. Soy un convencido de que existen dos principios de la vida democrática cuyo equilibrio no es fácil: el derecho de participación política de los afiliados y el derecho de autoorganización de los partidos.³

La existencia de un excesivo control por parte del poder público sobre los partidos supondría una pérdida de la autonomía de éstos para tomar decisiones que deben permanecer dentro de su esfera exclusiva de acción, aunque fuese en nombre del derecho de los afiliados. Sin embargo, una total falta de control puede impedir cualquier esfuerzo de democratización interna.⁴ Y la democratización interna de los partidos políticos se ha considerado, cada vez con mayor fuerza, una condición que propicia su actuación democrática hacia el exterior y, al final, su tendencia a respetar el marco constitucional y legal.

Las intervenciones de la autoridad jurisdiccional en la vida interna de algún partido han tenido una motivación convincente. Son históricas las resoluciones en las que se obligó al Partido Verde Ecologista de México a cambiar sus preceptos estatutarios a efecto de que reunieran los elementos mínimos para ser considerados democráticos,⁵ y aquella en la que se prohibió al Partido Acción Nacional ratificar un procedimiento de elección de candidato a gobernador, por ser considerado antidemocrático.⁶

³ Flavia Freidenberg, “Democracia interna en los partidos políticos”, en *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 628.

⁴ *Ibid.*, p. 629.

⁵ (JDC-021/2002) José Luis Amador Hurtado vs. PVEM.

⁶ (JDC-936/2004) José Luis Durán Reveles en contra de la resolución del CEN del PAN, en la que ratificó el proceso de elección a gobernador en donde salió triunfador Rubén Mendoza Ayala.



Sin embargo, al reconocer esa calidad autónoma y compleja de los partidos, se ha reconocido también la posibilidad de reelección de sus dirigentes en circunstancias extraordinarias, con la finalidad de aminorar el grado de tensión o de crisis que puede generar la falta de titulares de la dirigencia, dejando patente que la no reelección sólo se refiere a procesos ordinarios.⁷

Es innegable que el tipo de intervención de las autoridades estatales en la vida interna de los partidos políticos debe estar sujeto, a su vez, a límites muy claros. El legislador, así, optó por limitar tal intervención a los casos establecidos en la norma. El verdadero reto, y la verdadera crítica que hagamos al respecto, tendrán que esperar a que la legislación secundaria desarrolle el precepto constitucional. Esperemos que no se quede corta. Las modificaciones que se hagan a las legislaciones, en este sentido, deben tener como finalidad última el respeto a los derechos fundamentales de los gobernados y el reconocimiento de los partidos políticos como entes esenciales en el funcionamiento del régimen democrático.

El resultado de tales modificaciones no debe ser una legislación que tenga como finalidad la pérdida de la autonomía de los partidos, pero mucho menos una mascarada que, con base en trampas procesales o preceptos que resulten inaplicables en la realidad, hagan nugatorios los derechos fundamentales que ya se estaban protegiendo jurisdiccionalmente. Tal vez un partido político no sea una autoridad en el sentido más tradicional de la palabra, pero tiene el poder para lesionar en su esfera de derechos a un particular, unilateral e imperativamente. No debe perder eso de vista quien elabore, interprete y aplique la ley.

La reforma también añadió a la Constitución la prohibición expresa de las llamadas “campañas negras”. Establece lo siguiente: “Artículo 41, fracción III, Apartado C.- En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”. Este es sin duda un acierto. Es verdaderamente lamentable que miles de millones de pesos hayan ido a parar a campañas de descré-

7 Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano. SUP-JDC-539/2005.-Elba Esther Gordillo Morales.-15 de septiembre de 2005.-Unanimidad de 6 votos.-Ponente: José Alejandro Luna Ramos.-Secretario: Adán de León Gálvez.

Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano. SUP-JDC-9/2007.-Enrique Ochoa Reza y otros.-14 de febrero de 2007.-Unanimidad de votos.-Ponente: Constancio Carrasco Daza.-Secretaria: Claudia Valle Aguilasochó.



dito hacia una persona u opción política en lugar de destinarse a la promoción de ideas y plataformas que pretendan dotar de información valiosa al elector para que pueda razonar su voto. Es una falta de respeto a la ciudadanía. El análisis económico del voto (que es útil, aunque tiene limitaciones), afirma que la conducta de una persona es racional si, dada la información que posee, elige la acción que maximiza su objetivo. Esto presupone, empero, cierta calidad y cantidad de la información, si queremos que los resultados realmente revelen las preferencias del votante que, a su parecer, le convienen. Las campañas negras pervierten el sentido de la información con la que el elector cuenta para manifestar su voluntad libre y consciente.

En el aspecto técnico, quedará para la autoridad jurisdiccional el reto de aplicar un criterio prudencial a la hora de decidir sobre si un mensaje es denigratorio o no. Y es que la labor del juez siempre mantiene una dimensión de criterio; más precisamente, de justicia y prudencia. No es, por más que así lo quieran algunos órdenes normativos, un ciego y manco aplicador de normas que se adecuan siempre, exactamente, a todos los casos que se le presentan. La discrecionalidad, bien entendida, ayuda al juez a obtener una solución más justa; a dotar del elemento humano a una hipótesis normativa que, de suyo, carece de él. Si tenemos juzgadores capaces y responsables, como ha sido el caso mexicano en materia electoral, el margen de maniobra que les permite la norma no es motivo de preocupación; es una herramienta que coadyuva a la protección del Estado de Derecho.

En razón de lo anterior, no resulta del todo justificable la desaparición, por mandato constitucional, de la causal abstracta de nulidad de elecciones. En efecto, el Artículo 99, en su fracción II, señala: “Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”. Esta parte de la reforma anula la llamada causal abstracta de nulidad, creada jurisprudencialmente, que obedecía a la intención de que prevalecieran los principios fundamentales de certeza, legalidad y equidad en los procesos electorales, no a una interpretación o aplicación arbitraria de las disposiciones legales.

Empero, quizá lo más relevante desde el punto de vista de la justicia electoral, en nuestro marco constitucional vigente, es la facultad que se le otorga al TEPJF para decidir la no aplicación de leyes inconstitucionales en materia electoral, problema que tuvo una historia larga y accidentada durante los últimos años. Alguna vez, el



eminente doctrinario español Francisco Javier Ezquiaga se mostró extrañado ante el hecho de que una autoridad que tenía a su cargo resolver un Juicio de Revisión Constitucional no tuviera la facultad de revisar la constitucionalidad de la ley que debía aplicar al caso.

La negativa provino de un criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2002, en una resolución donde fue controvertido el contenido y la propia calidad de contradicción de tesis que supuestamente había dado origen al pronunciamiento. Ahí la corte estableció que si el TEPJF resolvía respecto de la inconstitucionalidad de una norma electoral, violaba la Constitución y la ley. Esta “solución” al problema no eliminaba el hecho de que al ser la máxima autoridad jurisdiccional en la materia según la propia Constitución, el TEPJF cumpliría más fielmente sus funciones si se le reconociera la capacidad para revisar la conformidad del ordenamiento electoral secundario con la norma fundamental.

Es motivo de celebración, porque contribuye al desarrollo de la justicia electoral y a la defensa de la Constitución en general, este tinte de tribunal constitucional que se añade, de manera ya inatacable, al máximo órgano jurisdiccional en materia electoral de nuestro país. Asimismo, se establece la facultad de atracción de la Sala Superior de los asuntos que conozcan las salas regionales, y la facultad de enviar asuntos de la Sala Superior a las regionales, para su conocimiento y resolución.

El lunes 14 de enero de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el nuevo *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), en el que se incluyeron disposiciones que expresamente regulan temas que aquí hemos tratado. El Artículo 22, en su numeral 5, establece que los partidos políticos se rigen internamente por sus documentos básicos, tienen la libertad de organizarse y determinarse de conformidad con las normas establecidas en la propia ley y en sus estatutos.

En el Artículo 27, inciso g), se dispone que los estatutos de los partidos políticos establecerán las sanciones aplicables a los afiliados que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa, así como los órganos partidarios permanentes encargados de la sustanciación y resolución de las controversias. Dichos procedimientos no pueden contar con más de dos instancias, a efecto de que las resoluciones se emitan de manera pronta y expedita.

Tal vez la disposición más relevante para el tema que estudiamos es la contenida en el Artículo 213, que regula etapas fundamentales de los procesos internos de



selección de candidatos, pues es bien sabido que gran parte de los conflictos intrapartidarios guardan relación con las precampañas y las candidaturas que presentan los partidos al electorado, precisamente en su papel primordial, en el que funcionan como instrumentos que permiten a los ciudadanos el acceso al poder.

En dicha norma se obliga a los partidos políticos a establecer el órgano interno responsable de la organización de los procesos de selección de sus candidatos y, en su caso, de las precampañas. Se faculta a los precandidatos para impugnar, ante el órgano interno competente, los reglamentos y convocatorias; la integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos, los acuerdos y resoluciones que adopten y, en general, los actos que realicen los órganos directivos, o sus integrantes, cuando de los mismos se desprenda la violación de las normas que rijan los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Cada partido emitirá un reglamento interno en el que se normarán los procedimientos y plazos para la resolución de tales controversias.

Los medios de impugnación internos que se interpongan con motivo de los resultados de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular deberán quedar resueltos en definitiva a más tardar catorce días después de la fecha de realización de la consulta mediante voto directo, o de la asamblea en que se haya adoptado la decisión sobre candidaturas.

Se establece también en el Artículo 213 que solamente los precandidatos debidamente registrados por el partido de que se trate podrán impugnar el resultado del proceso de selección de candidatos en que hayan participado. Sin embargo, dicha norma podría ser materia de una interpretación sistemática o de impugnación, debido a que de una lectura simplista podría derivarse que una persona que solicitó el registro para contender en un proceso intrapartidista y al que indebidamente se le negó el derecho a participar, no puede impugnar el proceso que lo afectó.

Por último, se establece que es competencia directa de cada partido político, a través del órgano establecido por sus estatutos o por el reglamento o convocatoria correspondiente, negar o cancelar el registro a los precandidatos que incurran en conductas contrarias a la ley o a las normas que rijan los procesos internos, así como confirmar o modificar sus resultados, o declarar la nulidad de todo el proceso interno de selección, aplicando en todo caso los principios legales y las normas establecidas en



sus estatutos o en los reglamentos y convocatorias respectivas. Las decisiones que adopten los órganos competentes de cada partido podrán ser recurridas por los aspirantes o precandidatos ante el TEPJF, una vez agotados los procedimientos internos de justicia partidaria.

LÍNEAS GENERALES DE INVESTIGACIÓN Y DEBATE CONTEMPORÁNEO

Las últimas reformas al Cofipe hacen albergar buenas esperanzas en el sentido de que las normas secundarias no limitarán excesivamente la capacidad de las autoridades jurisdiccionales para supervisar el cumplimiento de los principios democráticos en la vida partidaria. La propia disposición constitucional que ha sido entendida como una medida partidista para impedir a las autoridades electorales la supervisión sobre la legalidad de sus decisiones, considera una amplia excepción, consistente en que las autoridades electorales sí pueden intervenir en la vida interna de los partidos en los términos que señala la ley y la propia Constitución.

Así, por ejemplo, las autoridades electorales tendrían facultad de vigilar que un ciudadano tenga garantizado el derecho de participar en un proceso de selección interna de candidatos de su partido, cumpliendo con los requisitos legales para ello, pues la propia Constitución dota de competencia al TEPJF en el Artículo 99, fracción V, para conocer de las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que establezcan esta Constitución y las leyes, señalando que deberán agotarse las instancias internas.

La *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* sufrirá, sin duda, modificaciones. En el proyecto de ley reformada que se apruebe, podría limitarse excesivamente la competencia del TEPJF o imponerse ciertos obstáculos procesales que dificultaran la revisión jurisdiccional de la correcta aplicación de los principios democráticos en la vida interna de los partidos. La tendencia con la que se está legislando actualmente apunta a que este problema no se presentará, pues a los propios partidos políticos les conviene tener controles confiables para la actuación de sus órganos internos. La importancia que los partidos tienen para el sistema político es mayor ahora que poseen el monopolio para presentar candidaturas



en las elecciones locales; la Constitución así lo exige. El tema de las candidaturas independientes sigue en pie y debemos estar conscientes de que la determinación legislativa al respecto es un producto de necesidades y coyunturas, nunca una última palabra.

BIBLIOGRAFÍA

- CAPLAN, Bryan, *The myth of the rational voter*, New Jersey, Princeton, 2007.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5ª ed., Barcelona, Ariel, 1996.
- , *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- FERNÁNDEZ BAEZA, Mario, “Partidos políticos”, en *Diccionario electoral*, Costa Rica, CAPEL, 1995.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, España, Ariel, 1996.
- MICHELS, Robert, *Los partidos políticos*, vol. I, Buenos Aires, Amorrortu, 1983.
- NIETO, Santiago, *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- NOHLEN, Dieter, José de Jesús Orozco Henríquez *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- OPPO, Anna, “Partidos políticos”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, 12ª ed. en español, México, Siglo XXI, 2000.
- PATIÑO CAMARENA, Javier y Miguel Carbonell, “Partidos políticos”, en *Enciclopedia jurídica mexicana*, 2ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- PASQUINO, Gianfranco, “Grupos de presión”, en Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de política*, 12ª ed. en español, México, Siglo XXI, 2000.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2ª ed., España, Alianza, 1992.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2003.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, vol. I, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

VIII. La calificación de la elección presidencial, ¿es un acto contencioso administrativo o jurisdiccional?

Alfredo Islas Colín

El 5 de septiembre de 2006, en sesión pública, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) aprobó el *Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección Presidencial, Declaración de Validez del Proceso Electoral y de Presidente Electo*. El proyecto del Dictamen fue elaborado por los magistrados Alfonsina Berta Navarro y Mauro Miguel Reyes Zapata y aprobado por unanimidad.

Inicia el documento con la explicación de la naturaleza jurídica del Dictamen, el cual, se afirma, no es una sentencia, sino un acto administrativo electoral, que se fundamenta en el Artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en relación con el Artículo 186, fracción II, y 189, fracción I, inciso a) de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.

Por lo anterior, se afirma en el documento en comentario que la Sala Superior del TEPJF no se encuentra regida por la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME), pues no estamos –dice el Dictamen– “frente a un proceso contencioso judicial”, sino ante un acto administrativo electoral, y en consecuencia, la Sala Superior del TEPJF no procede a la recabación de los medios de prueba mencionados y ofrecidos por la Coalición por el Bien de Todos debido a que el proceso de calificación de la elección presidencial es un acto administrativo electoral y no jurisdiccional, por lo que no es de aplicarse el Artículo 9, apartado 1, inciso f) de la LGSMIME.

Resulta extraño que se afirme en el Dictamen que dicha función de calificación de las elecciones –que consiste en verificar “si se cumplen las formalidades del proceso electoral” (p. 48 del Dictamen)– se realice mediante un acto administrativo y no uno jurisdiccional, por las siguientes consideraciones:



Para el análisis del Dictamen, es importante recordar la evolución del sistema de calificación de las elecciones en México:

- 1) Desde 1812 hasta 1986 se realizó la calificación de las elecciones mediante actos políticos emitidos por la Cámara de Diputados en Colegio Electoral, sistema que tenía la desventaja de revisar la legalidad de las elecciones mediante sistemas partidistas, por lo tanto, parciales, subjetivos, sin respeto a la igualdad de las partes.
- 2) En 1986 y 1987 se modificó dicho sistema, quedando un segundo modelo de verificación de las elecciones en el cual la calificación se realizaba mediante actos administrativos emitidos por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, tribunal cuyas resoluciones podrían ser modificadas por la cámara baja. El sistema estaba inspirado en el modelo inglés, solamente que aquí, en México, sí se modificaron las resoluciones emitidas por dichos tribunales, mientras que en Inglaterra nunca los parlamentarios modificaron las resoluciones de los jueces por el respeto tan grande que tienen por éstas. Dicho sistema tampoco cumplía con las garantías necesarias para verificar la legalidad de las elecciones.
- 3) En 1996 se creó un verdadero tribunal electoral para que, como todos los jueces, resolviera la legalidad de las elecciones mediante actos jurisdiccionales, que son propios de los jueces, pues dichos actos garantizan plenamente la imparcialidad del acto, la independencia de la autoridad que lo emite, el establecimiento de un procedimiento previo en la ley sobre las etapas del proceso, se crea la igualdad de las partes y la resolución que dicte dicha autoridad será definitiva e inatacable, y pondrá fin a la controversia electoral de verificación de si las elecciones son conforme o no a la ley.

Es preciso también observar: 1) cómo se realizó la verificación de las elecciones en México; 2) qué es un acto jurisdiccional a la luz de la verificación de las elecciones.

I. SISTEMAS DE CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES

- a. El sistema de *autocalificación*. Es la atribución de revisar y determinar sobre la validez o nulidad de una elección popular, la cual está confiada a las personas que han resultado electas.



- b. El sistema de *heterocalificación*. Es la facultad de revisar y determinar la nulidad o validez de la elección, la cual está confiada a un órgano jurisdiccional ordinario o especializado.

Como antecedentes históricos de la calificación de las elecciones, tenemos que de 1812 a 1977 prevalece la autocalificación, mientras que en 1836 se establece la heterocalificación.

El Artículo 60 de la Constitución, que ha sido objeto de seis reformas desde su redacción original en 1917 (1977, 1981, 1986, 1989, 1993 y 1996), establece las bases generales de lo que comúnmente se conoce como “calificación de las elecciones” de los miembros de las cámaras del Congreso de la Unión (no así la de presidente de la República).

Contenciosos electoral político

1917. Desde 1917 el Artículo 60 Constitucional adoptó el llamado sistema de “autocalificación”. En 1977, se modificó dicho artículo y se le adicionaron elementos, de modo que el tradicional contencioso electoral político de nuestro país se transformó en un “contencioso electoral mixto: político-jurisdiccional”, predominando el carácter político.

- a) Se precisó la integración del Colegio Electoral (para ambas cámaras).
- b) Se estableció la procedencia del recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.
- c) La Cámara de Diputados resolvía en forma definitiva.
- d) No se podían impugnar mediante el recurso de reclamación las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores.

1981. Se reformó el primer párrafo del Artículo 60 constitucional para modificar la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Se adicionaron los párrafos tercero, cuarto y quinto de dicho artículo.



- a) Se estableció el llamado recurso de reclamación ante la SCJN (sólo procedía contra de las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados).
- b) El dictamen no constituía una sentencia, sino sólo una opinión jurídica, sin carácter obligatorio.
- c) La Cámara de Diputados emitía sobre dicha opinión una nueva resolución con carácter definitivo.
- d) La integración del Colegio Electoral en la Cámara de Senadores quedaba igual (no aplicaba dicho recurso).
- e) La integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados quedaba igual, con 100 diputados por mayoría relativa y 40 por representación proporcional.

1986-1987. Se incorporaron al texto constitucional del Artículo 60:

- a) La existencia de los organismos electorales
- b) Las funciones de los organismos electorales (preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales)
- c) La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (se establecen los medios de impugnación), que funcionaba en una sala.
- d) El surgimiento del Recurso de Queja (Artículo 60, último párrafo, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; 336 y 337 del *Código Federal Electoral*).
- e) La integración del Colegio Electoral de la Cámara, con “todos los presuntos Diputados”.
- f) Las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral eran obligatorias y sólo podían ser modificadas por los colegios electorales de cada cámara.

Sistema mixto, preponderantemente “autocalificativo”

1989-1990. Se modificó nuevamente el Artículo 60, para quedar en los términos siguientes:

- a) Se crea de nuevo la figura de un colegio electoral en la Cámara de Diputados con 100 presuntos Diputados.



- b) El Colegio Electoral de la Cámara de Senadores queda integrado igual que en 1986.
- c) Se crea el Cofipe, señalando como autoridades electorales al Instituto Federal Electoral (IFE) y al Tribunal Federal Electoral (Trife) y a la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para la elección de presidente de la República.
- d) Se establece constitucionalmente la competencia del Trife (art. 41, párrafo. 11 y 264 del Cofipe para resolver los recursos de apelación y de inconformidad).
- e) Se establece la integración del Trife: una sala central y cuatro salas regionales.
- f) En materia de calificación de las elecciones, se establece la facultad del Trife para dictar resoluciones obligatorias, “bajo ciertas circunstancias”, para los Colegios Electorales.

Artículo 60. Se establecen las reglas para que los colegios electorales se sujetaran a un procedimiento especial para modificar las resoluciones del Tribunal. Se requiere la votación de las dos terceras partes de sus miembros para modificar una resolución del Tribunal.

1993. Se reformó el Artículo 60, con el siguiente contenido:

- a) En la validez de las elecciones se considera al TEPJF como el único órgano competente para conocer de las impugnaciones en contra de la declaración de validez, otorgamiento de constancia y asignación de diputados y senadores.
 - En primera instancia, a través de las salas regionales y
 - Revisadas por la Sala de Segunda Instancia (Sala Central).
- b) En cuanto al sistema de calificación de las elecciones:
 - Se faculta al IFE para declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores y otorgar las constancias respectivas a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de los votos o en la asignación de senadores de primera minoría.
 - Se faculta al TEPJF para que la declaración de validez y el otorgamiento de las constancias de mayoría y asignación de diputados por representación proporcional o de senadores de la primera minoría sean recurribles ante sus salas; las salas regionales en primera instancia, y luego la Sala de Segunda Instancia:



siempre que se hagan valer agravios debidamente fundados y que puedan modificar el resultado de la elección.

- Los fallos de segunda instancia serán definitivos e inatacables.

1996. Se realizó la reforma constitucional del 22 de agosto, y la legal del 22 de noviembre, con las siguientes modificaciones:

- a. Se incorpora el tribunal electoral al Poder Judicial, con la denominación de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como un *órgano jurisdiccional especializado*, con una nueva estructura:
 - I. Se integra con una sala superior y cinco salas regionales
 - II. *Se judicializan los procedimientos contencioso electorales y se fortalece la competencia jurisdiccional del Tribunal, mediante la creación de mecanismos procesales de control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral.*
 - III. *Se da al Tribunal el carácter de máxima autoridad* en materia de justicia electoral, con facultades de decisión definitivas e inatacables.
 - IV. Se faculta al TEPJF para realizar el cómputo final de la elección de presidente de la República y para emitir la declaración de validez de su elección, una vez resueltas las impugnaciones que en su caso se hubieren interpuesto.
- b. En materia de calificación de las elecciones, se establece en la elección de diputados y senadores del Congreso de la Unión el sistema mixto de calificación (IFE y TEPJF).
- c. *Por cuanto hace a la elección de presidente de la República, se determina que el sistema de calificación debe ser únicamente jurisdiccional, otorgándole la acción de juzgar y calificar su elección al TEPJF.* De una heterocalificación política, se pasa a un sistema de estricta heterocalificación jurídica, definitiva e inatacable, a cargo de la Sala Superior del Tribunal Electoral (Artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*).



Evolución de la calificación electoral en México

Autoridad electoral	Año	Tipo de elección	Criterio de calificación	Órgano calificador
Comisión Federal Electoral	1977	Diputados/ Senadores	Autocalificación	Legislativo
		Presidente de la República	Heterocalificación	Legislativo
Tribunal de lo Contencioso Electoral	1986	Diputados/ Senadores	Autocalificación	Legislativo
		Presidente de la República	Heterocalificación	Legislativo
Tribunal Federal Electoral	1990	Diputados/ Senadores	Autocalificación	Legislativo
		Presidente de la República	Heterocalificación	Legislativo
	1993	Diputados/ Senadores	Heterocalificación	Administrativo/ Jurisdiccional
		Presidente de la República	Heterocalificación	Legislativo- Administrativo
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Desde 1996 (sistema actual)	Diputados/ Senadores	Autocalificación	Jurisdiccional
		Presidente de la República	Heterocalificación	Jurisdiccional

II. LA VERIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES CONSIDERADA COMO UN ACTO JURISDICCIONAL DESDE UN PUNTO DE VISTA MATERIAL

Las elecciones pueden ser verificadas por medio de un acto “jurisdiccional de reconocimiento” o de un acto “jurisdiccional contencioso”. Es necesario señalar que en todo acto jurisdiccional existen dos elementos:

- a) En principio, los derechos o intereses en conflicto o una violación de la ley;
- b) luego, una demanda.

Diversos criterios permiten caracterizar un acto jurisdiccional; expondremos los criterios materiales y formales, según distintos autores, en el siguiente cuadro. Ense-

guida, señalaremos las críticas a estos mismos criterios. Finalmente, expondremos nuestro punto de vista.

La calificación del acto jurisdiccional según diversos autores

A. Criterios materiales del acto jurisdiccional

Tipo de criterio	Criterio
Según el objeto del acto	Según él, "...hay una jurisdicción todas las veces que el agente público interviene para dirimir una cuestión de derecho, para pronunciarse respecto de una pretensión de orden jurídico, haciendo una resolución relativa a la legalidad de un acto o de una situación preexistente" (Vizior).
Según el fin del acto	"La Ley exige que para llegar a una realidad concreta debe ser ésta ejecutada. Es necesario concebir un organismo que tenga como función apreciar la conformidad a la Ley de esta ejecución. La función de este organismo nosotros la llamamos función jurisdiccional y al acto que dirimirá la cuestión de legalidad de la ejecución, será un acto jurisdiccional" (Guillien).
Según la estructura del acto	"El acto jurisdiccional se compone de dos elementos. Una demanda que se refiere a la existencia o la inexistencia de una demanda de derecho, de una situación contraria a derecho, creada por un acto material, por un acto jurídico o por una abstención. Una decisión es un acto jurídico que tiene por objeto dar una solución a un hecho demandado en relación al Derecho" (Duguit).

B. Criterios formales del acto jurisdiccional

Tipo de criterio	Criterio
Según la organización de la autoridad de la cual emana el acto	Una autoridad "se caracteriza a la vez por su organización especial y por el ámbito jurisdiccional, el cual es especialmente asignado" (Carré de Malberg).
Según el procedimiento de elaboración del acto	"La autoridad encargada de juzgar está obligada a cumplir con los siguientes aspectos: 1) que la acción de juzgar sea conforme a un procedimiento reglamentado,



Tipo de criterio	Criterio
	2. de resolver cuando sea requerida,
	3. de dar lugar a un debate,
	4. de examinar todos los medios susceptibles de ser invocados en apoyo o en contra de las pretensiones,
	5. de tomar todas las medidas de verificación útiles a la manifestación de la verdad,
	6. de motivar la sentencia" (Carré de Malberg).
Según la fuerza de los efectos del acto	El acto jurisdiccional está compuesto de la "fuerza de la verdad legal" (Jese).

Las críticas a los criterios que definen el carácter jurisdiccional de un acto son las siguientes:

- a) La calificación de un acto jurisdiccional *según su estructura* ha sido criticada por los teóricos, porque estas calificaciones no permiten diferenciar entre un acto jurisdiccional, uno administrativo y uno legislativo.
- b) La calificación del acto jurisdiccional *según la organización de la autoridad* de la que el acto de calificación emana ha sido muy criticada. A partir de esta crítica, insiste el profesor Carré de Malberg sobre el hecho de que las verificaciones de elecciones realizadas por las cámaras "no son propiamente hablando actos jurisdiccionales". Según este autor, las cámaras no se comportan como árbitros desinteresados sino como organismos políticos que emiten opiniones de orden político.
- c) El constituyente o legislador ordinario no puede cambiar el carácter de un acto jurídico.
- d) El legislador puede asignar el poder de juzgar a la autoridad sin tener en cuenta su actividad principal (Carré de Malberg).

En nuestra opinión, un acto puede ser considerado jurisdiccional a partir de los elementos siguientes:

1. El fin del acto
2. El procedimiento de elaboración del acto



3. La fuerza de los efectos del acto

El acto jurisdiccional tiene por objeto asegurar la protección del orden jurídico; el juez tiene por función principal, en el momento de dirimir un litigio, la de mantener el orden jurídico existente. La calificación del acto jurisdiccional, según “la fuerza de la autoridad de la cosa juzgada”, es un elemento decisivo, reconocido actualmente por la jurisprudencia administrativa en Francia. El carácter jurisdiccional del Consejo Constitucional es reconocido en el ámbito electoral (Consejo Constitucional, Resolución del 5 de mayo de 1959).

A partir de lo expuesto hasta aquí, podemos afirmar lo siguiente:

- 1) La aportación más importante en el desarrollo de las sociedades en la época actual es la solución de los conflictos por la persona mejor colocada para solucionarlos, de la manera más objetiva e imparcial, como lo es el juez a partir de actos jurisdiccionales.
- 2) La verificación de las elecciones, considerada como un acto jurisdiccional, representa la modalidad más aceptada por la legislación nacional y extranjera, la que mejores garantías ofrece para solucionar los conflictos electorales después de haber utilizado los actos políticos o administrativos, debido a que estos sistemas realizados por los órganos políticos como las cámaras de diputados o los tribunales administrativos no garantizaron la imparcialidad en sus resoluciones.
- 3) Los criterios reconocidos por los autores para calificar un acto jurisdiccional son los siguientes: el fin del acto, el procedimiento de elaboración del acto, y el efecto “de la autoridad de la cosa juzgada”.
- 4) La autoridad mejor colocada para dictar actos jurisdiccionales es indiscutiblemente el juez, por el fin que guía sus resoluciones, su autonomía orgánica, funcional, así como por la estructura del tribunal. Estas condiciones permiten la independencia y la serenidad necesarias para dictar este tipo de actos jurídicos.
- 5) Lo anterior da motivo para dudar de que, en México, las resoluciones del Trife pudieran considerarse actos jurisdiccionales. Antes de la reforma de 1993, y con fundamento en el Artículo 60 de la Constitución, dichas resoluciones podían ser modificadas por los colegios electorales de la Cámara de Diputados y la



Cámara de Senadores, puesto que no tenían el “carácter de autoridad de cosa juzgada”, incluso si la Constitución estipulaba que las resoluciones de estos colegios eran “definitivas” (Artículo 41 de la Constitución). Ni la Constitución, ni los jueces o autoridad alguna, puede cambiar la naturaleza de un acto jurisdiccional, pues para que éste sea calificado como tal, debe incluir los elementos de procedimiento para emitir el acto jurisdiccional y que las resoluciones tengan como característica el producir efectos de “autoridad de cosa juzgada”.

No es ni lógica ni jurídicamente aceptable que un litigio, dirimido por una autoridad, pueda ser revisado por otra autoridad política: el colegio electoral de cada cámara tenía el poder de confirmar, modificar o revocar las decisiones del Trife. El sistema en vigor de verificación de elecciones en Gran Bretaña se justifica únicamente por razones históricas propias a ese país: no puede constituir por consecuencia, un modelo aplicable a México, donde es evidente que las condiciones históricas son totalmente diferentes. Después de todos estos ensayos, se creó el TEPJF, para que, merced a actos propios de su naturaleza, calificara las elecciones mediante actos jurisdiccionales.

Por todo lo anterior, resulta ahora absurdo que, de conformidad con el dictamen en comento, los magistrados de la Sala Superior del TEPJF consideraran que la calificación de la elección presidencial se realice por un acto administrativo y no jurisdiccional, pues niegan los antecedentes que justificaron la creación de un tribunal electoral especializado para que fuera la última instancia en la solución de los conflictos electorales, por medio de los actos propios de los jueces, como son los actos jurisdiccionales. Ahora resulta que los magistrados del TEPJF no dictan actos propios de su naturaleza respecto de la verificación de las elecciones, sino que a modo. O, dicho en otros términos, que los magistrados no son jueces porque no emiten actos jurisdiccionales, función propia a su naturaleza.

Aquí cabría preguntarse por qué dichos magistrados cambiaron la naturaleza jurídica de la calificación. Es claro que lo hicieron para no someterse a las reglas de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación* (LGSIMIME), que los obliga a ejercitar la facultad relativa a las acciones para mejor proveer, y, en consecuencia, no estar obligados a solicitar e integrar al expediente las pruebas mencionadas y ofrecidas por la Coalición por el Bien de Todos.

Por lo anterior, es de llamar la atención que la Sala Superior inicia el denominado *Dictamen* señalando que el acto que dicta dicho tribunal electoral es un acto contencioso administrativo, invocando indebidamente como supuesto fundamento el Artículo 99 de la carta fundamental.

Los magistrados de la Sala Superior del TEPJF aprobaron, por unanimidad, el dictamen relativo al cómputo final de la elección presidencial, declaración de validez del proceso electoral y de Presidente Electo.

De acuerdo con el dictamen aprobado, se declaró de manera definitiva e inatacable, que:

A. El candidato que obtuvo más votos en la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, fue el ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, del Partido Acción Nacional, de acuerdo con el cómputo final siguiente:

Votación anulada ⁴⁰									
Casillas anuladas									Votación total
744	80 601	62 235	75 355	2 680	5 856	1 857	228 584	5 990	234 574

La diferencia entre la votación obtenida por el Partido Acción Nacional y la obtenida por la Coalición Por el Bien de Todos fue de 233,831 votos

B. El proceso electoral “cumplió con los principios democráticos constitucionales, por lo cual resulta válida la elección de Presidente de la República”. Aquí es importante resaltar que el Dictamen, al analizar los efectos determinantes de la llamada “propaganda negra” en la libertad de voto de los electores, afirma que difícilmente se puede llegar de manera precisa con elementos objetivos a que dicha propaganda sea causa-efecto de la violación de la libertad del voto, pero además, como esos elementos probatorios objetivos de la afectación del voto público –como las encuestas– no fueron aportados por la Coalición por el Bien de Todos, no podemos, dice el Dictamen, llegar a dicha conclusión. Esta afirmación del Dictamen es consecuencia de lo sostenido sobre su propia naturaleza



jurídica, de ser un acto administrativo, por lo que señala que no debe someterse a la LGSIMIME, que no puede la Sala Superior del TEPJF realizar diligencias para mejor proveer y obtener esas pruebas y, en su caso, analizarlas. Con esto, dejó en estado de indefensión a la Coalición por el Bien de Todos.

1. Intervenciones de particulares. En relación con la intervención de empresas como la Coparmex y el Grupo Jumex, entre otras, y del presidente de la República en el proceso electoral, en las campañas electorales, el Dictamen señala lo siguiente.

En lo relativo a las resoluciones dictadas por el IFE en relación con la publicidad que era contraria a la legislación electoral, ésta causó “perjuicios mínimos entre el universo de electores que participaron en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos” (pp. 84-85 del *Dictamen*). Respecto a dicha afirmación en el Dictamen, cabría preguntarse cómo pueden objetivamente deducir lo anterior, si no señalan un estudio que les permita afirmarlo. Asimismo, cabría preguntarse cómo, con respecto a la llamada “propaganda negra”, no pudo afirmar la Sala Superior del TEPJF su efecto negativo por falta de elementos objetivos –como señalaron, una encuesta–, y en el caso en comento sí pueden deducir que no afectó al electorado en la libertad del voto, especialmente cuando la elección fue muy competida, con menos de 0.5% de votos de diferencia.

En relación con la publicidad en favor del candidato del Partido Acción Nacional (PAN) por establecimientos privados, señala que no hay elementos para afirmar que es en favor de candidato alguno, sino de simples posicionamientos políticos, y que pudo haber una “incidencia leve” de dicha publicidad en spots de dos tipos, el spot uno apareció 116 veces y el spot dos, 138 veces, en Televisa (p. 92 del Dictamen). Aquí cabría preguntarse cómo puede sostener la Sala Superior del TEPJF una incidencia leve en los electores, sin elementos objetivos, como las encuestas, que prueben su dicho y al mismo tiempo afirmar que “dichos spots se difundieron en la última etapa de la campaña presidencial en el marco del proceso electoral federal” (p. 99). Asimismo, afirman dichos magistrados electorales que la publicidad de instituciones particulares no es determinante para el resultado electoral, no obstante que la diferencia de votos es mínima –de menos de 0.5% de los votos–, pues dicen que no obran elementos probatorios en el expediente que permitan medir la frecuencia de los spots, horarios, canales, número de veces en que incurrió, el contenido de



todos ellos. No olvidemos que esto se debe (dicha Sala Superior del TEPJF lo puede afirmar) a que los magistrados cambiaron la naturaleza jurídica de la calificación de la elección al considerar que era un acto administrativo y no jurisdiccional, por lo que no aplicaron la LGSIMME que los obligaba a realizar diligencias para mejor proveer y, por lo tanto, solicitar al IFE las pruebas ofrecidas por la Coalición por el Bien de Todos.

2. En relación con la intervención del Ejecutivo federal. Respecto a las declaraciones del presidente Vicente Fox en más de 22 declaraciones que analiza dicho documento, el Dictamen señala que existen dos grupos: unas, que no son prohibidas por la Constitución política, ni por la ley, que constituyen la tarea de informar a la ciudadanía; otras, declaraciones que oscilan entre el ejercicio de la libertad de expresión y mensajes indirectos, implícitos, que no aparecen como manifestaciones expresas. Concluye que dichas declaraciones no influyeron de manera determinante en el resultado electoral, debido a que son breves, hechas en lugares públicos, vertidas y difundidas en el noticiero de mayor audiencia de Televisa, con expresiones ambiguas e indirectas que no fueron determinantes, también por el acuerdo de abstención de los actos anticipados de campaña, de tregua navideña, del acuerdo de neutralidad, de la suspensión de publicidad institucional decretada por la SCJN. Por lo que, de no ser por lo anterior, sí hubiera constituido un verdadero riesgo para la validez de los comicios. Aquí cabría preguntarse con qué elementos objetivos se puede sostener que no fueron determinantes, no sólo cuantitativa sino cualitativamente, dichas intervenciones del Ejecutivo federal en las declaraciones emitidas en dicho proceso electoral, en la campaña electoral, si no se presenta un estudio que permita afirmar la falta de dicha influencia.

Por lo anterior, consideramos ilegal, indebido, inmoral e incorrecto que se considere que la señalada calificación es un acto administrativo, cuando dicho dictamen conoce de la legalidad del proceso electoral –como lo hace específicamente respecto de las intervenciones de la Coparmex, de Jumex y de otras instituciones privadas, y del mismo presidente de la República, en el proceso electoral–, realizando funciones de evaluación de pruebas y hechos y concluyendo su legalidad; y que también lo es que dicho dictamen dirima un conflicto de manera permanente, por ser la última instancia en materia electoral, y se diga que no es un acto jurisdiccio-



nal. Especialmente, cuando los agravios relativos a las intervenciones de los particulares y del presidente de la República en el proceso electoral se encontraron plasmados en los medios de impugnación, recursos de inconformidad, interpuestos por la Coalición por el Bien de Todos, y fueron resueltas, evaluadas en el Dictamen. Es incongruente que ahora se sostenga en dicho documento que esos agravios se resuelven en esta etapa y con reglas distintas a las del proceso jurisdiccional electoral, provocando la denegación de justicia, la cual puede ser impugnada ante una instancia internacional como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por denegación de justicia, parcialidad de los magistrados del TEPJF al resolver los recursos de inconformidad y resolver los agravios mencionados de intervención de los particulares y el Ejecutivo federal en el proceso electoral, por un dictamen, no una sentencia, y mediante un procedimiento administrativo y no jurisdiccional, violando la garantía de debido proceso, la cual constituye una garantía constitucional jurisdiccional.

C. En el dictamen en comento se resolvió que el ciudadano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa satisface los requisitos de elegibilidad establecidos en el *Artículo 82 de la Constitución federal*, por lo cual procede declararlo Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos y entregarle la constancia de mayoría y validez correspondiente.

Cómputo final. Para determinar el cómputo final de la elección, se tomaron en cuenta los resultados definitivos de los cómputos distritales de los 300 distritos electorales, considerándose lo decidido en los respectivos juicios de inconformidad promovidos, tanto por la Coalición por el Bien de Todos como por el PAN, contra diversos cómputos distritales, donde algunos fueron modificados por virtud de la anulación de votación recibida en casillas o por ajustes derivados del recuento de votación ordenada en diversos juicios de inconformidad promovidos por la coalición mencionada.

De acuerdo con el fallo, con motivo de los juicios de inconformidad, la votación anulada fue la siguiente:

Cómputo final								
								Votación total
14 916 927	9 237 000	14 683 096	397 550	1 124 280	298 204	40 657 057	900 373	41 557 430

Validez de la elección. En la resolución se hace puntual referencia al desarrollo del proceso electoral, desde su inicio hasta su etapa impugnativa, analizándose los distintos cuestionamientos relacionados con la validez de la elección que expuso la Coalición por el Bien de Todos en los juicios de inconformidad que promovió.

Se consideró que diversas irregularidades expuestas por la coalición mencionada no quedaron acreditadas debido a que se cambió la naturaleza jurídica de la calificación de la elección por un acto administrativo y no jurisdiccional; que otras, aunque acreditadas, se corrigieron antes de que surtieran plenos efectos determinantes en la libertad del sufragio; por último, que de otras irregularidades invocadas se desconoce su impacto en la voluntad del electorado, y que, aun vistas en su conjunto, no se evidenció afectación grave y determinante a los principios democráticos de la elección, por lo cual se declaró su validez. En esta etapa de valoración debe considerarse que sí es un acto jurisdiccional la calificación, pues en ella existen valoraciones respecto a si los hechos y actos jurídicos son de conformidad o no con las leyes que regulan el proceso electoral.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMOND, Gabriel, *The Politics of the Developing Areas*, Estados Unidos, Princenton Center of the International Studies, 1988, 591 pp.
- , *Comparative politics Today a World View*, Estados Unidos, General Editor, 1988, 595 pp.
- ALS, George, *Le Luxembourg. Profil historique géographique économique*, 1980, 118 pp.
- D'ARCY, F., *La représentation*, París, Económica, 1985.
- ARAZI, Arye, *Le Système Electoral Israélien*, núm. 15, Ginebra, Librería Dalloz, 1963, 209 pp.



- ATTALI, J., *Analyse économique de la vie politique*, París, PUF (Colección SUP), 1972.
- , *Les modèles politiques*, París, PUF (Colección SUP), 1972.
- AUBERT, Jean François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, t. I, 391 pp., t. II, pp. 393-784, Jurisprudence Générale Dalloz y Editions Ides et Calendes, Suiza, 1967.
- , *Petit Histoire Constitutionnel de la Suisse*, Monografías de historia Suiza, publicadas por la Societé Générale Suisse d’Histoire, vol. 9, Francke, 1975, 118 pp.
- , *Petit histoire constitutionnel de la Suisse*, Berna, Editorial Payato Laussane, 1990, 317 pp.
- AVRIL, Pierre, *Essai sur les partis*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1986, 213 pp.
- BALINSKI, Michel y Peyton Young, *Fair Representation. Meeting the Ideal of On Man, One Vote*, Londres, Yale University, 1982, 191 pp.
- BANKG, Arthur y Thomas C. Muller, *Political Handbook of the World*, Estados Unidos, 1987, 850 pp.
- BLONDEL, Jean, “Party Systems and Pattern of Government in Western Democracies”, *Revue Canadienne de Science Politique*, núm 183, junio de 1968, 480 pp.
- , *An Introduction to Comparative Government*, Londres, Wildwood House, 1969, 557 pp.
- , *Political Parties. Genuine Case for Discontent?*, Londres, Wildwood House, 1996, 237 pp.
- BRUN, Henri y Guy Tremblay, 1997, *Droit Constitutionnel (Canadien)*, 2ª ed., Canada, Les Editions Yvon Blais, 1232 pp.
- BURDEAU, George, *Traité de Science Politique: La Dynamique Politique*, 2ª ed., t. III, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968, 375 pp.
- BUTLER, D.E., *The Electoral system in Britain 1818-1951*, Oxford, Clarendon Press, 1998, 222 pp.
- CADART, Jacques, *Les Modes de Scrutin des Dix-Huit Pays Libres de l’Europe Occidentale: leurs Résultats et leurs Effets Comparés: Elections Nationales et Européennes*, París, PUF, 1983, 477 pp.
- , «Régime Électoral et Régime Parlementaire en Grande-Bretagne», Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, núm. 5. París, 1948, 224 pp.
- CAMPION, G.C.B., *An Introduction to the procedure of the House of Commons*, 3ª ed., Londres, Macmillan y COLTD, 1958, 350 pp.



- CATSIAPIS, Jean, “Les dix ans de la Constitution Grecque du 9 juin 1975”, *Revue de Droit Public*, París, 1987, pp. 399-418.
- CHALVIDAN, Pierre Henri y Hervé Trnka, *Les régimes politiques de l’Europe des Douze*, 1ª ed., París, EYROLLES (Colección Droit et Sciences Humaines), 1990, 149 pp.
- CHARLOT, Jean, “Du parti dominant”, *Projet*, núm. 48, septiembre-octubre de 1970, París. pp. 941-952
- , *Les partis politiques*, 2ª ed., París, Armand Colin, 1972, 255 pp.
- , “Les Groupes politiques dans leur environnement”, en *Traité de science politique*, t. III, París, PUF, 1985, pp. 249-495.
- , “Partis politiques pour une nouvelle synthèse théorique”, en *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Estudios reunidos por Yves Meny para George Lavau, 1ª ed., París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2000, pp. 285-295.
- CHARLOT, Monica, *Le pouvoir politique en Grande Bretagne*, 2ª ed., PUF (Colección Thémis), París, 2001.
- COTTERET, J. M. y Claude Emeri, *Les systèmes électoraux*, 4ª ed., París, PUF (Colección Que sais-je?), 1988, 127 p.
- DEMICHEL, André y Francine, *Droit Electoral*, París, Librería Dalloz, 1973, 393 pp.
- DOUBLET, Yves-Marie, *Le Financement de la Vie Politique*, 1ª ed., París, PUF (Colección Que sais-je?, núm. 2550), 1990, 127 pp.
- , *Le Financement des Partis Politiques en République Fédérale d’Allemagne*, 1ª ed., París, Economica (Colección Instituciones Políticas y Administrativas de Alemania Federal), 1991, 365 pp.
- DUHAMEL, Olivier e Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, París, PUF, 1992, 1112 pp.
- DURAND, Claire-Françoise, *Le Gerrymandering aux Etat-Unis Découpage des Circonscriptions Electorales et Démocratie Représentative*, París, 1978, 1501 pp. Tesis de doctorado, Universidad de París II.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, 457 pp.
- , *Introduction à la Politique*, Ed. Gallimard (Colección Folio), París, 1964.
- , *Sociologie politique*, 3ª ed., París, PUF (Colección Thémis), 1968, 342 pp.
- , «L’Influence des systèmes électoraux sur la vie politique», *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques* n° 16, Hachette, París, 1975, 169 pp.



- , *Les partis politiques*, 1^a ed., París, Armand Colin (Colección Points, série Politique, núm. 114), 1976, 566 pp.
- , *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel: Les grands systèmes politiques*, t. I, 16^a ed., París, PUF (Colección Thémis), 1980, 263 pp.
- , “Les Partis Politiques et le Développement de la Démocratie”, en *Presencia de Maurice Duverger en México*, 1^a ed., México, Porrúa, 1988, pp. 147-159.
- FAVRE, P., *La Decisión de Majorité*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976, 326 pp.,
- , «La mort d l'électeur», *Revue Française de Science Politique*, 26 (5), París, octubre de 1976.
- FUSILIER, Raymond, *Les Monarchies Parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*, París, Editions Ouvrière, 2008, 627 pp.
- GARANT, Patrice, “La Charte Constitutionnelle de 1982 et la démocratie électorale canadienne”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 5, París, 1991, pp. 1-34.
- GARRONE, Pierre, “Le Suffrage universel et égal en Suisse”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 10, París, 1992, pp. 251-269.
- GEORGEL, Jacques, Geoffrey Hand, y Christoph Sasse, *Les régimes électoraux dans la communauté européenne*, París, La Documentation Française, 1979, 338 pp.
- JALOWICZ, J.A., *Droit Anglais*, 2^a ed., París, Dalloz, 1992, 477 p.
- JOUVE, Edmond, “Modes de Scrutin et Systèmes Électoraux”, *Revue Documents d'études, droit constitutionnel et institutions politiques*, La Documentation Française, núm. 1, 15, París, septiembre de 1973, 49 pp.
- KAPLAN-GEST, Patricia, *Droit anglais, Institutions politiques et judiciaires*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993, 671 pp.
- KOMMERS, DONALD, P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Estados Unidos, Duke University Press Durham and London, 1989, 591 pp.
- LA PALOMBARA, Joseph y Mirón Winer, *Political Parties and Political Development*, Princenton, Librairie Princenton University Press, 1966, 487 pp.
- LAMBERT, Jacques y Alain Gandolfi, *Les Système politique d l'Amérique Latine*, 1^a ed., París, PUF (Colección Thémis, Ciencia Política), 1987, 590 pp.
- LASSALE, Jean-Pierre, *Les Partis Politiques aux Etats-Unis*, 1^a ed., París, PUF (Colección Que sais-je?, n° 2350), 1987, 125 p.



- LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme Que sais-je?*, París, PUF (Colección Que sais-je?), 1987, 127 pp.
- , *Les Grandes Démocraties Contemporaines*, 1^a ed., París, PUF (Colección Droit Fondamental, Droit Politique et Théorique), 1990, 713 pp.
- LAVROFF, Dimitri George, *Les Partis Politiques en Afrique Noire*, 2^a ed., París, PUF (Colección Que sais-je?, núm. 138), 1978, 127 pp.
- MASCLET, Jean-Claude, *Le Droit des Elections Politique*, 1^a ed., París, PUF (Colección Que sais-je?, núm. 2643), 1992, 126 pp.
- OFFERLE, Michael, *Les partis politiques*, 2^a ed. corregida, París, PUF (Colección Que sais-je?, núm. 2376), 1991, 125 pp.
- OSTROGORSKI, Moisei, *La démocratie et les partis politiques*, vol. 2, París, Ediciones du Seuil (Colección Points, Section politique, núm. 100), 1998, 306 pp.
- OWEN, Bernard y Halina Opolska, “Les lois electorales”, en *La ré-invention démocratique. Les Primeras élections en Europe de l’Est*, París, Association Française de Science Politique, 1991, pp. 1-13.
- , “Les effets des systèmes électoraux”, en *La ré-invention démocratique. Les premières élections en Europe de l’Est*, París, Association Française de Science Politique, 2002, pp. 1-13.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, “Les impasses de la Ve bis”, *Projet*, núm. 48, septembre-octubre de 1970, París, pp. 925-940.
- , “La politique rétro”, *Revue l’Express*, París, 17 de diciembre de 1973.
- , *L’Etat Spectacle: essai sur et contre le star system en politique*, París, Flammarion, 1977, 318 pp.
- , *Sociologie Politique: Elements de Science Politique*, 4^a ed., París, Montchretien, 1988, 592 pp.

IX. La potestad sancionadora en materia electoral y el debido proceso

José Aarón Gómez Orduña

INTRODUCCIÓN

Hablar del procedimiento administrativo sancionador resulta novedoso, aún más si la actividad sancionadora se ejerce en materia electoral y en nuestro país.

La mención de sanciones a partidos políticos o personas involucradas con la función electoral en México es un fenómeno reciente. Nadie lo hubiera pensado hace apenas 50 años, lo cual implica para el investigador ventajas y desventajas, pues explorar un campo nuevo abre múltiples posibilidades de desarrollo científico, pero las herramientas para llevar a cabo su investigación pueden resultar acotadas, debido a la existencia de una bibliografía limitada.

A causa de lo anterior, el sustento teórico del derecho administrativo sancionador electoral ha tenido que basarse, sobre todo, en la doctrina existente en las ramas constitucional, administrativa y penal.

El presente trabajo muestra el marco normativo y jurisprudencial que regula la potestad sancionadora en materia electoral a la luz de las reglas del debido proceso derivadas de la Constitución y del orden jurídico internacional.

Para ello, en la primera parte del trabajo se explica qué es el debido proceso y la forma en que está consignado en nuestra Constitución; en la segunda parte se enuncian los instrumentos internacionales de los que México forma parte y que establecen tales reglas, enumerándolas a efecto de precisar cuáles de ellas rigen en nuestro país.

En la tercera parte, que es la más extensa de las tres, se contrasta el marco normativo y jurisprudencial en el que se encuadra la potestad sancionadora electoral, siguiendo la clasificación de reglas de debido proceso, la cual consta de cuatro rubros: el primero se refiere a los derechos o garantías de los sujetos o acusados; el



segundo, a las garantías que deben observar las leyes; el tercero, a los requisitos esenciales del procedimiento, y el cuarto, a las garantías relacionadas con las características de los juzgadores.

Este trabajo se apoya fundamentalmente en el análisis del marco jurídico aplicable al Instituto Federal Electoral (IFE), y en algunos ejemplos también en la legislación del Distrito Federal. Se toma como referencia el marco jurídico federal por ser la guía para el resto de las legislaciones del país, y la legislación del Distrito Federal por considerarse una legislación de avanzada.

Analizar el apego de las leyes y los criterios de interpretación que rodean a una figura jurídica a la luz de un ideal, que en el caso los derechos humanos se vuelven garantías mínimas, es un reto que bien puede arrojar resultados poco satisfactorios si se consideran las grandes expectativas generadas en torno a tales ideales; sin embargo, no puede dejarse a un lado dicha actividad, so pena de caer en la inercia acrítica y conformista.

EL DEBIDO PROCESO EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

Para poder contrastar el marco normativo y jurisprudencial de la potestad sancionadora electoral con las reglas constitucionales e internacionales del debido proceso, es necesario precisar primero cuáles son esas reglas en nuestra constitución.

El *Diccionario Jurídico Mexicano* define debido proceso legal como “el conjunto de condiciones y requisitos de carácter jurídico y procesal que son necesarios para poder afectar legalmente los derechos de los gobernados”.¹ Este conjunto de garantías y requisitos son lo que Burgoa² clasifica como Garantías de Seguridad Jurídica; por su parte, Juventino V. Castro³ las agrupa en el rubro de Garantías de Procedimiento.⁴

En la doctrina, se señala el Artículo 29 de la *Carta Magna*, firmada por Juan sin Tierra en Inglaterra, como el primer antecedente de la garantía de debido proce-

¹ Héctor Fix-Zamudio, “Debido proceso legal”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. II D-H, pp. 520- 523.

² Cfr. Ignacio Burgoa, *Garantías*, 36ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 504 ss.

³ Cfr. Juventino V. Castro, *Garantías y amparo*, 12ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 253 ss.

⁴ Tales clasificaciones no resultan excluyentes, pues, como se verá, la garantía de debido proceso puede entenderse en sentido sustantivo o procedimental.



so,⁵ siglos después tal garantía se encuentra ya de forma expresa en las enmiendas V y XIV de la Constitución federal de los Estados Unidos.⁶

En México, según refiere Fix-Zamudio,⁷ dicha garantía recogió en los artículos 13, 14 y 16 de la Constitución federal de 1917, tanto la tradición jurídica angloamericana, como la hispánica en materia de debido proceso.

La garantía de debido proceso legal en nuestro país corresponde más a la tradición hispánica de la audiencia judicial⁸ que al *due process of law* anglosajón, pues más que ser aquello que está de acuerdo con un conjunto de principios fundamentales de justicia y libertad, que son la base constitucional del Estado,⁹ se trata sobre todo de una garantía de defensa sometida a reglas específicas de procedimiento.

Los elementos de la garantía de audiencia, que podemos identificar también como una garantía primordial de defensa,¹⁰ consagrados en el segundo párrafo del Artículo 14 constitucional, y que se complementan ciertamente con la garantía de legalidad consagrada en el primer párrafo del Artículo 16, pueden expresarse de la siguiente forma: 1) nadie puede ser privado de sus derechos fundamentales; 2) sólo puede privarse a alguien de sus derechos fundamentales mediante juicio en el que se sigan las *formalidades esenciales del procedimiento*;¹¹ 3) dicho juicio debe seguirse ante tribunales y leyes previamente establecidos (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia scripta et stricta*) y, en el caso de la materia penal, exactamente aplicables al caso de que se trate (*odiosa sunt retrigenda*); y 4) que sea mediante actos o resoluciones debidamente fundados y motivados.

Otros aspectos que los artículos constitucionales referidos establecen respecto del debido proceso legal son los siguientes: a) la prohibición de tribunales especia-

⁵ Cfr. Ignacio Burgoa, *op. cit.*, en nota 2, p. 573 y Juventino Castro V., *ibid.*, p. 259.

⁶ Véase *Constitución de los Estados Unidos de América*, versión oficial [consultada el 21/10/2005], <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>

⁷ Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.* en nota 1, p. 520.

⁸ Cfr. Juventino V. Castro, *op. cit.*, pp. 265, 266.

⁹ En el caso específico del concepto *due process of law*, la base de los Estados Unidos de América.

¹⁰ Raúl F. Cárdenas Rioseco, *El derecho de defensa en materia penal: su reconocimiento constitucional, internacional y procesal*, México, Porrúa, 2004, pp. 2 y 3.

¹¹ En las diversas tesis de jurisprudencia se señalan los elementos de estas formalidades, que son: la notificación o emplazamiento para contestar la demanda, la posibilidad de ofrecer y rendir pruebas, un plazo para presentar alegatos a efecto de obtener una sentencia que declare el derecho en la controversia. Véase "AUDIENCIA, GARANTÍA DE DEBIDO PROCESO", No. Registro: 254, 190 Tesis aislada, materia común, Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, t. 82 Sexta Parte, p. 24.



les y leyes privativas; *b*) la restricción de la jurisdicción militar; y *c*) el principio de irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna.

LAS REGLAS INTERNACIONALES DEL DEBIDO PROCESO

Por su parte, las reglas del debido proceso en el plano internacional se encuentran primordialmente relacionadas con la defensa de los derechos humanos en materia penal, sin que ello sea obstáculo para aplicarlas en materia de derecho administrativo sancionador, pues en ambas materias se llega a la restricción de derechos de individuos, esto es, al ejercicio de *ius puniendi* en uso de la potestad sancionadora del Estado, la cual debe ser mínima y perfectamente acotada, en salvaguarda de la certeza y la seguridad jurídica de los gobernados.¹²

En el plano internacional, encontramos reglas relativas al debido proceso en el Artículo 10 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*,¹³ en los artículos 9 y 14 del *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas*,¹⁴ y en el Artículo 8 de la *Convención Americana de Derechos Humanos*.¹⁵ Estos ordenamientos fueron ratificados por el Senado mexicano, por lo que forman parte de nuestro derecho interno.¹⁶

Las reglas de debido proceso que se encuentran plasmadas en los instrumentos referidos son: *a*) el principio de igualdad entre las partes; *b*) el derecho a ser notificado, a tener el tiempo y posibilidad de defensa, a estar presente, a presentar pruebas y testigos; *c*) el derecho a ser juzgado sin dilaciones por un tribunal previamente establecido, independiente e imparcial; *d*) la garantía de presunción de inocencia; *e*) el derecho de ser asistido gratuitamente por un intérprete; *f*) el derecho a no ser

¹² Véase Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, "El régimen represivo electoral (con especial referencia a las infracciones administrativas)", *Revista Mexicana de Justicia*, México, sexta época, núm. 3, PGR, 2002, p. 400, y Antonio Domínguez Vila, *Constitución y derecho sancionador administrativo*, Madrid, Consejería Jurídica del Gobierno de Canarias-Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1997, p. 224.

¹³ Alberto Székely (comp.), *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989, t. I, p. 217. Instrumento aprobado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 238-241. Instrumento aprobado el 16 de diciembre de 1966 y en vigor a partir del 23 de marzo de 1976.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 273-274. Instrumento aprobado el 22 de noviembre de 1969.

¹⁶ Los ordenamientos referidos no son los únicos instrumentos internacionales que contienen elementos relacionados con el debido proceso, mas son los que impactan directamente en nuestro tema por ser los que se ha obligado a respetar el Estado mexicano.



obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable; g) el derecho a respetar la garantía de reserva de ley relativa al establecimiento de delitos así como respecto de la competencia de los tribunales; h) el derecho de recurrir el fallo ante un juez o tribunal superior; i) en su caso, el derecho a ser indemnizado y j) a no ser juzgado dos veces por el mismo delito (*non bis in idem*).¹⁷

A efecto de facilitar el ejercicio de confronta que pretende este trabajo, se agruparan las reglas constitucionales e internacionales de debido proceso, sin perder de vista que todas ellas están correlacionadas, en los siguientes grupos:

- a) *Respecto del acusado*, respeto de los principios de presunción de inocencia, de culpabilidad (*nulla poena sine culpa*), de no ser juzgado dos veces por el mismo delito (*non bis in idem*), de no autoincriminación, de igualdad entre las partes y de contar, en su caso, con un intérprete.
- b) *En cuanto a las leyes aplicables*, éstas deben ser creadas previamente por autoridad competente, en respeto a la garantía de legalidad en su vertiente de tipicidad (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia scripta et stricta*), no aplicadas retroactivamente en perjuicio de persona alguna; en materia penal, exactamente aplicables al caso de que se trate y no aplicadas por analogía ni por mayoría de razón (*odiosa sunt retrigenda*).
- c) *Respecto del procedimiento*, éste debe contener como mínimo las siguientes fases: notificación, plazo para ofrecer y rendir pruebas y presentar e interrogar testigos, plazo para ofrecer alegatos, sentencia que declare el derecho en controversia, posibilidad de impugnar el fallo, en su caso, posibilidad de ser indemnizado y debe darse sin dilaciones.
- d) *Respecto del juzgador*, debe ser imparcial, independiente, creado previamente y competente.

¹⁷ A partir de las reglas internacionales referidas, se pueden considerar como integrantes de la garantía de debido proceso tanto los artículos 13, 14 y 16 como los artículos 17, 20, y 23 de la Constitución mexicana, ya que en estos últimos se reproducen aspectos incluidos en los instrumentos internacionales como son el derecho de acceso a la justicia, las reglas específicas de defensa de los derechos de los gobernados, así como el principio *non bis in idem*.



LA POTESTAD SANCIONADORA ELECTORAL FRENTE A LAS REGLAS DEL DEBIDO PROCESO

Precisadas las reglas del debido proceso, ahora toca verificar si el marco normativo y jurisprudencial de la potestad sancionadora electoral se ajusta a dichas reglas. En ese sentido, cabe hacer algunas precisiones.

La potestad sancionadora, en términos generales, corresponde al Estado, y en materia electoral, entendida en sentido amplio, puede corresponder a distintos órganos como el Poder Legislativo –en el caso de responsabilidades determinables en un Juicio Político–, al Ministerio Público y al juez penal correspondiente –en el caso de delitos electorales– y a los órganos administrativos electorales –por lo que hace a faltas o ilícitos administrativos.

En este trabajo, el marco normativo y jurisprudencial a comparar será el que se refiere a la potestad sancionadora de los órganos administrativos electorales –pues abarca a los sujetos estrechamente vinculados con la materia electoral–, comprendido de manera genérica en los artículos 41, 99, 116 fracción IV y 122 fracción V, inciso f) de la Constitución, los códigos electorales federal y de las entidades federativas, la jurisprudencia sobre la materia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y la de los tribunales electorales locales, e incluso la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cuando se interpreta directamente un precepto constitucional o se resuelve una contradicción de tesis.¹⁸

Debido a la extensión del trabajo, nos abocaremos principalmente al marco normativo y jurisprudencial que rige al IFE, en virtud de que la legislación federal en la materia ha marcado desde 1986 la pauta de la legislación de las entidades federativas,¹⁹ aunque en algunos aspectos, ésta sea más desarrollada, como es el caso del Distrito Federal, de la cual se comentarán algunos aspectos.

Sujetos o acusados

Se tiene que los sujetos o personas que pueden ocupar la posición de acusados en materia electoral son, según lo dispuesto en los artículos 264 a 270 del *Código Fede-*

¹⁸ Véase la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, formato html [consultada el 12-11-2005], consultable en <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>.

¹⁹ Cfr. José Antonio Crespo, *Votar en los estados, Análisis comparado de las legislaciones estatales en México*, México, Porrúa-Fundación Friederich Naumann-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996, p. 9.



ral de Procedimientos e Instituciones Electorales (Cofipe): observadores electorales, organizaciones a las que éstos pertenezcan, funcionarios electorales,²⁰ notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta²¹ y asociaciones políticas (partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales).²² Aquí nos ocuparemos primordialmente de lo que se refiere al procedimiento de sanción seguido a los partidos políticos.

En lo relativo a las reglas del debido proceso que identificamos para este rubro, el respeto del principio de igualdad entre las partes lo analizaremos junto con el de imparcialidad del juez; por lo que hace a los demás principios, sólo el de presunción de inocencia está reconocido expresamente por las tesis de jurisprudencia del TEPJF²³ en cuanto a su vigencia y alcance en el marco del procedimiento sancionador electoral.

En el caso del derecho del acusado a no declarar en su contra, no encontramos regulación expresa en la ley, ni tampoco algún criterio jurisprudencial, no obstante lo cual consideramos que dicho principio está vigente en nuestro sistema sancionador electoral, aun cuando la prueba confesional no está prevista dentro del catálogo de medios probatorios del Artículo 271 del Cofipe, en virtud de que durante el desarrollo de los procedimientos pudiera lesionarse esta garantía con la actuación inquisitiva de la autoridad al llevar a cabo tareas de fiscalización que pudieran incluir la aplicación de cuestionarios a funcionarios de las asociaciones políticas o cuando se realizan requerimientos de información.

Relacionado con el principio anterior, se tiene que por cuanto hace al principio de culpabilidad (*nulla poena sine culpa*), que implica la necesidad de que a partir de

²⁰ El procedimiento sancionador en el caso de los funcionarios del IFE es más bien de carácter laboral entre trabajador y patrón, y se sigue conforme a las reglas del *Estatuto del Servicio Profesional Electoral*.

²¹ En el caso de los notarios, autoridades distintas a las electorales, extranjeros y las organizaciones religiosas, el IFE actúa sólo como una suerte de autoridad instructora, poniendo en conocimiento de la falta a la autoridad competente para la imposición de sanciones. Sólo sanciona organizaciones, observadores electorales y asociaciones políticas.

²² La sustanciación del procedimiento se lleva a cabo conforme a lo establecido en el Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Cofipe.

²³ Véanse las tesis “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO SANCIONADOR ELECTORAL”, Sala Superior, tesis S3EL 017/2005 y “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL DERECHO SANCIONADOR ELECTORAL”, Sala Superior, tesis S3EL 059/2001. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, 2ª ed., México, TEPJF, 2005, t. Tesis Relevantes, pp. 790 a 793, formato html [consultada el 12 de noviembre de 2005], consultables en <http://www.trife.org.mx/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.



la conducta sea posible hacer un “juicio de reproche”²⁴ al sujeto activo o autor del ilícito, los partidos políticos tienen una responsabilidad subsidiaria, de acuerdo con el concepto de *culpa in vigilando*,²⁵ por la conducta de sus dirigentes, miembros o simpatizantes, según lo establece el Cofipe en su Artículo 269.

De ahí que la aplicación de la garantía de no autoincriminación pueda hacerla efectiva a través de sus miembros, dirigentes y simpatizantes, pues en el caso de la aplicación de un cuestionario que contuviera preguntas que llevaran a aceptar expresamente la responsabilidad del partido en algún asunto, aun cuando el procedimiento no acarrea perjuicio a la persona, sí podría hacerlo para el partido, por lo que si la responsabilidad de éste se extiende a través de la subsidiariedad, también es válido que las garantías del debido proceso se hagan extensivas y flexibles.

Por cuanto hace al respeto del principio *non bis in idem*, no existe ningún artículo en el Cofipe o en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* que recoja el sentido de dicho principio, aunque ha sido aplicado por los tribunales en los casos en que se somete a su consideración una cuestión respecto de la que se haya constituido cosa juzgada o haya quedado firme.²⁶

Sin embargo, al no existir unidad en la legislación mexicana en cuanto al establecimiento en un ordenamiento único de delitos y faltas administrativas, existe la posibilidad de que la conducta de un mismo individuo respecto de un mismo bien jurídico, sea tipificada con diferentes efectos punitivos. Un ejemplo de ello es el rebase de topes de campaña, que en la legislación penal para el Distrito Federal se encuentra tipificado como delito y como causal de nulidad de la elección, lo que entraña la posibilidad de que el candidato responsable pueda ser sancionado administrativamente con la imposibilidad de participar en la elección extraordinaria que se realice (sanción también aplicada al partido que lo propuso) y con pena privativa de libertad en el ámbito penal.²⁷

²⁴ Cfr. Moisés Moreno Hernández, “Culpa”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, t. I, A-CH, pp. 791 y 792.

²⁵ Véase la tesis “PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES”, Sala Superior, tesis S3EL 034/2004. TEPJF, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, en nota 23, pp. 754 a 756.

²⁶ Véase la resolución SUP-JDC-617-2004, formato html [consultada el 13 de noviembre de 2005], consultable en <http://www.trife.org.mx/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

²⁷ Véanse los artículos 40 y 219 inciso f) del *Código Electoral del Distrito Federal* y el Artículo 356, fracción VIII, del *Nuevo Código Penal para el Distrito Federal*, formato html, [consultados el 13 de noviembre de 2005], consultables en <http://www.asambleadf.gob.mx/>.



De ahí que la falta de armonización de los ilícitos penales y administrativos conlleva la violación del principio *non bis in idem*, aunque en opinión de algunos autores tal principio, recogido en nuestra Constitución en el Artículo 23, se encuentra limitado a la materia penal,²⁸ opinión que no es compartida, pues tanto el derecho penal como el administrativo sancionador forman parte de la potestad sancionadora estatal y, en este caso, la diferencia de gravedad o importancia de la conducta que se sanciona y que pudiera servir de base para establecer la diferencia de grado e importancia que en algunos casos toma en cuenta el legislador para constituir un delito en lugar de una falta administrativa no se aprecia, pues en ambas materias el bien jurídicamente tutelado es la equidad en la contienda democrática.

Finalmente, debe apuntarse que no está establecido el derecho de contar con un intérprete en favor de las personas en el procedimiento administrativo sancionador, lo cual se hace necesario si se piensa en el caso de extranjeros, quienes, incluso, han actuado como denunciantes ante el IFE.

Las leyes aplicables

El TEPJF se ha pronunciado jurisprudencialmente sobre los principios –con especial énfasis en el de legalidad– que rigen la actividad sancionadora electoral,²⁹ principios en los cuales se contienen todas las reglas del debido proceso que al respecto enunciamos. Dicho tribunal también se ha pronunciado en cuanto a la aplicación de la ley por analogía y aun por mayoría de razón,³⁰ expresándose sobre la vigencia de las reglas del debido proceso en la materia sancionadora electoral.

No obstante lo manifestado por el Tribunal, esto no tiende a ser plenamente aplicable en el caso de los partidos políticos, pues tal y como lo ha expresado el propio tribunal en otra tesis jurisprudencial,³¹ en el caso de los partidos, la resolución

²⁸ Cfr. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, *op. cit.*, en nota 11, p. 395.

²⁹ Véase la tesis “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”, Sala Superior, tesis S3ELJ 07/2005, TEPJF, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, *op. cit.*, t. Jurisprudencia, en nota 23, pp. 276 a 278.

³⁰ Véase la tesis “ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL”, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, *op. cit.*, pp. 346 y 347.

³¹ Véase la tesis “PARTIDOS POLÍTICOS. EL PRINCIPIO DE QUE PUEDEN HACER LO QUE NO ESTÉ PROHIBIDO POR LA LEY NO ES APLICABLE PARA TODOS SUS ACTOS”, Sala Superior, tesis S3ELJ 15/2004, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, *op. cit.*, t. Jurisprudencia, pp. 212 y 213.



citada es una excepción y no la regla frente a las obligaciones que, como entes de interés público, les impone la ley.

Hay otra cuestión que se deriva del mismo principio de reserva legal, es la que se refiere al principio de tipicidad que rige en el *ius puniendi*, también en relación con el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad y el de exacta aplicación de la ley, pues en la materia electoral nos encontramos con lo que en la doctrina se ha denominado tipos abiertos, en virtud de que la tipificación o descripción de la conducta a sancionar no se desprende de una sola norma, no hay una descripción directa, sino que requiere ser complementada mediante dos o más normas: la que manda o prohíbe, la que califica la conducta como infracción y la que contiene las sanciones a aplicar.

Un ejemplo de lo anterior lo constituye la obligación de los partidos de cumplir con los requerimientos de la autoridad en materia de fiscalización, pues una norma le obliga a respetar la ley (Cofipe, capítulo Tercero), otra le indica que de no cumplir el precepto de no rebasar los topes de campaña que se enuncia le será aplicada una sanción (Cofipe, Artículo 342, fracción 1, inciso f), y otro artículo contiene el catálogo de posibles sanciones (Cofipe, Artículo 354).

Si bien desde un enfoque sistemático del derecho lo anteriormente expuesto es impecable, lo cierto es que dichas normas no cumplen con la exigencia típica que tradicionalmente ha señalado la doctrina y sí permiten al órgano sancionador actuar con un excesivo arbitrio, pues “los riesgos de una ley penal indeterminada son principalmente riesgos políticos [...] Pues el principio de legalidad cumple su función de garantías si y sólo si la descripción del evento es precisa”.³² Si se toma en cuenta que la materia electoral está, quizá como ninguna otra, relacionada con lo político, el riesgo se potencia.

Y es que la garantía de legalidad en su vertiente de tipicidad se constituye en la primera de las garantías a cumplirse en el debido proceso, pues es el caso de que ante la falta de especificidad de la ley, los órganos encargados de aplicarla pueden llegar a extremos que rayan en la invasión de atribuciones legislativas. Si partimos de que es tarea del legislador delimitar legalmente la antisocialidad de una conducta, entonces, cuando el legislador no se expresa claramente, “no sólo abre la posi-

³² Luis de la Barreda Solórzano, *Justicia penal y derechos humanos*, México, Porrúa, 1997, p. 164.



bilidad a una decisión arbitraria del juez, sino que, en rigor, substituye al órgano encargado de crear la norma”³³ y puede darse el caso de que incluso sea una autoridad administrativa quien la cree.

Un ejemplo de lo anterior puede apreciarse en uno de los últimos acuerdos tomados por el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) en materia de campañas políticas. En efecto, dicho órgano administrativo emitió el pasado 30 de septiembre un acuerdo por el que determinó que los partidos políticos deben ordenar a sus militantes o simpatizantes la suspensión de las actividades de propaganda que estuvieren efectuando, independientemente de que utilicen o no su emblema partidario, hasta que se inicie el registro de su proceso de selección interno.³⁴

El *Código Electoral del Distrito Federal* (CEDF) sólo regulaba³⁵ la actividad proelitista en el periodo de campaña; sin embargo, frente al despliegue propagandístico que diferentes ciudadanos iniciaron en los meses previos manifestando su aspiración a ocupar un cargo de elección popular, el Consejo General del IEDF decidió emitir el acuerdo de referencia con base en la interpretación de sus obligaciones señaladas en el Artículo 52 del CEDF y de distintos criterios jurisprudenciales, destacando de entre éstos dos, uno de la SCJN³⁶ referido a que la interpretación del ejercicio de las garantías individuales en el marco electoral debe sujetarse a las reglas establecidas en la Constitución sobre esa materia, y otro del TEPJF³⁷ en el que se interpreta que los actos anticipados de campaña se encuentran implícitamente prohibidos.

Además, existen otros criterios jurisprudenciales que abonaron el camino que siguió el IEDF, pues el TEPJF se ha pronunciado en el sentido de que las leyes contienen hipótesis comunes y no extraordinarias y que las atribuciones de la autori-

³³ *Ibid.*, p. 165.

³⁴ Véase el acuerdo de referencia, formato pdf, [consultado el 13 de noviembre de 2005] consultable en http://www.iedf.org.mx/acuerdos_resoluciones/2005/09/ACU-043-05.pdf

³⁵ A partir de las reformas publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* del 19 de octubre, ya se encuentran reguladas las precampañas en el CEDF.

³⁶ Véase la tesis “GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P./J. 2/2004, 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; XIX, febrero de 2004; p. 451; [J].

³⁷ Véase la tesis “ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. SE ENCUENTRAN PROHIBIDOS IMPLÍCITAMENTE (Legislación de Jalisco y similares)”, Sala Superior, tesis S3EL 016/2004, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, t. Tesis relevantes, *op. cit.*, en nota 23, pp. 327 y 328.



dad electoral pueden estar implícitas, aun cuando no estén expresadas de forma literal.³⁸

Con el acuerdo en comento, en los hechos, la autoridad electoral generó un tipo de ilícito electoral que puede enunciarse de la siguiente manera: *Todo sujeto debe respetar los plazos y fechas para el inicio de campañas electorales. Queda prohibida la realización de actos anticipados de campaña, en su caso, la autoridad podrá ordenar a los partidos políticos que, a su vez, ordenen a sus militantes o simpatizantes que suspendan todo acto que pueda constituir actos anticipados de campaña independientemente de que utilicen o no su emblema. Quien viole esta disposición podrá ser sancionado en los términos que señale el CEDF.*

Lo anterior lleva a diferentes dificultades, pues la autoridad electoral sólo puede sancionar, fuera de los observadores electorales, a las asociaciones políticas, por lo que, en el momento en que se tomó el acuerdo, quedaba por definir qué pasaría en el supuesto de que un ciudadano realizara actividades proselitistas y no fuera miembro o simpatizante de ningún partido. En este caso, ¿hubiera sido válido extender, conforme a una interpretación funcional, los supuestos de sanción siguiendo el criterio emitido por la SCJN ya citado y sancionar al particular o, en su caso, al partido que lo postulara?, ¿y si el particular sólo hacía campaña y no se postulaba, incumplía la ley al realizar un acto prohibido tácitamente? La respuesta a ambas cuestiones, siguiendo las reglas del debido proceso, en especial las de legalidad y exacta aplicación de la ley, tiene que ser no.

La autoridad electoral local tuvo que escoger entre privilegiar el principio de equidad o el de seguridad jurídica; el IEDF se decidió por la equidad. Resulta paradójico que la evidencia de que se llevó a cabo una actividad para-legislativa es una disposición en el mismo sentido del acuerdo en comento, pues el Artículo 147 del CEDF recién reformado establece en su último párrafo la responsabilidad subsidiaria del partido que proponga a una persona que hubiera hecho precampaña fuera de los plazos de ley.³⁹

³⁸ Véanse las tesis “LEYES. CONTIENEN HIPÓTESIS COMUNES, NO EXTRAORDINARIAS” Sala Superior, tesis S3EL 120/2001, *ibid.*, pp. 680 y 681, y “FACULTADES DE LA AUTORIDAD ELECTORAL. BASTA CON QUE ESTÉN PREVISTAS EN LA LEY AUNQUE NO ESTÉN DESCRITAS LITERALMENTE EN SU TEXTO (Legislación de Aguascalientes)”, Sala Superior, tesis S3EL 005/2001, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, op. cit.*, p. 571.

³⁹ Disposición que entrará en vigor en 2009, según lo establece el Artículo segundo transitorio de la reforma.



Con el ejemplo anterior queda de manifiesto que los tipos abiertos presentes en la materia sancionadora electoral representan una posibilidad muy amplia de que se incumplan las reglas del debido proceso desde su inicio, sobre todo el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad y de estricta aplicación de la ley, pues además, tal y como se aprecia en el ejemplo dado, se incumplió el principio de certeza que garantiza a todo gobernado saber con toda claridad qué está prohibido y qué no, y ajustar en consecuencia su actuación.

Las reglas esenciales del procedimiento

El procedimiento administrativo sancionador cumple con los requisitos esenciales del procedimiento que se contienen en la garantía de audiencia establecida en el Artículo 14 constitucional, según lo ha expresado el TEPJF.⁴⁰

No obstante la opinión calificada del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, cabe apuntar que en ningún procedimiento sancionador electoral de los que lleva a cabo el IFE se establece la posibilidad de rendir alegatos, la cual es una de las fases mínimas que debe contener todo procedimiento, según quedó apuntado.

No se establece la posibilidad de indemnización por revocación ulterior de una sentencia condenatoria firme por haberse producido o descubierto un error judicial.

No obstante las omisiones del procedimiento señaladas, y que sin duda constituyen limitaciones de defensa para los sujetos a un procedimiento sancionador electoral, existe una cuestión más que se relaciona con la garantía de presunción de inocencia, y es que en el Artículo 41, último párrafo, de nuestra Constitución, se establece que la interposición de medios de impugnación no produce efectos suspensivos en materia electoral. Si bien de la lectura de los párrafos que anteceden a dicha declaración se podría inferir que ello aplica sólo para garantizar la formación de gobierno y la celeridad de los procedimientos estrictamente electorales, la SCJN,⁴¹ al interpretar qué constituye materia electoral, se ha pronunciado en el sentido de que toda norma que tiene relación con la materia electoral, incluso las que

⁴⁰ Véase la tesis “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL APLICABLE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MANEJO DE SUS RECURSOS. SE APEGA A LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE CERTEZA Y LEGALIDAD” Sala Superior, tesis S3EL 040/2001, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, op. cit., t. Tesis relevantes, en nota 23, pp. 874 y 875.

⁴¹ Véase la tesis “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFEC-



establecen delitos o ilícitos electorales, son materia electoral. Por lo que, en tal sentido, la inexistencia de efectos suspensivos en materia electoral se entiende como una regla.

A pesar de lo anterior, en todas las resoluciones en que se imponen sanciones se hace la salvedad de que dichas sanciones, o bien las denuncias que se deriven de dichos procedimientos, se harán efectivas una vez que tales resoluciones causen estado, con lo cual se crea, en los hechos, un efecto suspensivo, el que está prohibido. Al respecto, no existe criterio jurisprudencial al que podamos hacer referencia.

Para finalizar con este inciso, cabe apuntar que, quizá, la más grave omisión en cuanto a seguridad jurídica se refiere a la inexistencia de criterios de prescripción de los ilícitos administrativos electorales, ni legal ni jurisprudencialmente, lo cual permitió en el Distrito Federal el inicio de una investigación tres años después de la comisión del ilícito. El caso fue el rebase de topes de campaña en la elección para jefe de Gobierno de 2000, según determinó el IEDF, caso en el que, por cierto, el Consejo General del IEDF, habiendo aprobado el dictamen donde se determinó el rebase, decidió rechazar lisa y llanamente la resolución que le fue propuesta, sin emitir una absolutoria.⁴² El caso pasó a tribunales y, a la fecha, la verdad legal es que el Partido Acción Nacional rebasó topes de campaña en 2000, pero no fue ni sancionado ni absuelto, lo cual sin duda viola la garantía de obtener sentencia que declare el derecho en controversia, en este caso, una vez más y hasta ahora, paradójicamente, en beneficio del infractor.

El juzgador

En materia de sanciones administrativas electorales, el órgano que determina la existencia del ilícito es el mismo que la sanciona. En este caso, la garantía de igualdad de las partes está en entredicho, ya que existe una gran disparidad en el procedimiento, pues aun cuando es un imperativo de la autoridad electoral actuar con estricto apego al principio de imparcialidad, no puede dejar de verse que el mismo

TOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO” Localización: 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; IX, abril de 1999; p. 255 [J].

⁴² Véase el acta correspondiente a la Sesión 13ª Extraordinaria del 15 de diciembre de 2004 del Consejo General del IEDF, formato PDF [consultado el 13 de noviembre de 2005], consultable en <http://www.iedf.org.mx/Transparencia/actas/2004/DICIEMBRE/ATC-EX13-17-04.pdf>



sujeto que acusa es el que valora la defensa de su contraparte y resuelve lo conducente, es decir, no existe una adecuada división entre quien instruye y quien juzga, sin que sea una salvedad a lo anterior que todos los actos punitivos de la autoridad electoral estén sujetos a revisión, pues todos sus actos lo están.

La independencia del órgano electoral es otro punto cuestionado, no obstante que los integrantes de los máximos órganos de dirección electoral, una vez nombrados, sólo pueden ser removidos por causa grave y están sujetos a un régimen de responsabilidades, cumpliendo así el binomio independencia-responsabilidad⁴³ necesario para asegurar la actuación del órgano.

Sin embargo, se ha utilizado la integración de los órganos electorales como una moneda de cambio dentro del juego político, donde los consejeros acaban siendo asignados por cuotas a efecto de cubrir la espalda del personaje cuya elección esté en juego. Por ello, podemos decir que la garantía de independencia está presente formalmente, mas no materialmente, en el procedimiento sancionador electoral.

CONCLUSIONES

- El marco normativo y jurisprudencial de la potestad sancionadora electoral es insuficiente para colmar las exigencias de las reglas del debido proceso derivadas de nuestra Constitución y del derecho internacional.
- No sólo resulta necesario adaptar la ley para hacerla más clara y evitar, en la medida de lo posible, que la aplicación de ésta dé lugar a decisiones arbitrarias de los jueces y autoridades electorales, se requiere también que los científicos del derecho aporten las herramientas necesarias que permitan a los legisladores redactar mejores leyes.
- A casi diez años de su creación, el TEPJF puede considerarse un organismo serio y actualizado; sin embargo, ante la vaguedad de las leyes aplicables en materia electoral, puede quedar la impresión de que estamos en presencia de un espacio abierto para la autocomplacencia y la arbitrariedad.
- Las reglas del debido proceso son un mínimo indispensable en cualquier juicio; por ello, se han configurado en garantías que todos y cada uno de nosotros debe-

⁴³ Cfr. Antonio Domínguez Vila, *op. cit.*, en nota 12, p. 317.



mos respetar y buscar que se respeten, sea cual fuere la esfera jurídica en la que nos encontremos.

BIBLIOGRAFÍA

- BARREDA SOLÓRZANO, Luis de la, *Justicia penal y derechos humanos*, México, Porrúa, 1997.
- BURGOA, Ignacio, *Garantías*, 14ª ed., México, Porrúa, 1997.
- CÁRDENAS RIOSECO, Raúl F., *El derecho de defensa en materia penal: su reconocimiento constitucional, internacional y procesal*, México, Porrúa, 2004.
- CASTRO, Juventino, *Garantías y amparo*, 12ª ed., México, Porrúa, 2002.
- CRESPO, José Antonio, *Votar en los estados. Análisis comparado de las legislaciones estatales en México*, México, Porrúa-Fundación Friederich Naumann-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1996.
- DOMÍNGUEZ VILA, Antonio, *Constitución y derecho sancionador administrativo*, Madrid, Consejería Jurídica del Gobierno de Canarias-Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1997.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Debido Proceso Legal”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. II, D-H, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- MORENO HERNÁNDEZ, Moisés, “Culpa”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. I, A-CH, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús y Juan Carlos Silva Adaya, “El régimen represivo electoral (con especial referencia a las infracciones administrativas)”, *Revista Mexicana de Justicia*, México, sexta época, núm. 3, Procuraduría General de la República, 2002.
- SZÉKELY, Alberto (comp.), *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, 2ª ed., t. I, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1989.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, 2ª ed., t. Jurisprudencia y t. Tesis Relevantes, México, 2005, consultables en <http://www.trife.org.mx/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.



LEGISLACIÓN, RESOLUCIONES, ACUERDOS Y ACTAS

Acta correspondiente a la Sesión 13ª Extraordinaria del 15 de diciembre de 2004 del Consejo General del IEDF, consultable en <http://www.iedf.org.mx/Transparencia/actas/2004/DICIEMBRE/ATC-EX13-17-04.pdf>.

“Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal, por el que se determina que los Partidos Políticos deberán ordenar a sus militantes y simpatizantes que se encuentren efectuando propaganda, independientemente de que utilicen o no su emblema partidario, que suspendan de forma inmediata tales actividades tanto en medios electrónicos e impresos como en las calles o en cualquier otro lugar de acceso público, hasta en tanto no se efectúe el registro de los participantes en el proceso interno de selección o mecanismo de designación de candidatos, que conforme a sus normas estatutarias, determine cada Partido Político”, consultable en http://www.iedf.org.mx/acuerdos_resoluciones/2005/09/ACU-043-05.pdf.

Código Electoral del Distrito Federal, consultable en <http://www.asambleadf.gob.mx/>.

Código Penal para el Distrito Federal, consultable en <http://www.asambleadf.gob.mx/>.

Constitución de los Estados Unidos de América, versión oficial, consultada el 21/10/2005 <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html>.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/pdf/1.pdf>.

Resolución SUP-JDC-617-2004, consultable en

<http://www.trife.org.mx/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

X. Los orígenes y el futuro de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Manuel González Oropeza

El 19 de junio de 1878, después de una larga carrera política nacional y local, Ignacio L. Vallarta tomó posesión del puesto más alto al que puede aspirar un jurista: la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Vallarta había declarado en sus años jóvenes, cuando asistió al Congreso Constituyente de 1856-1857 como diputado constituyente, que “nunca sería juez”. El cargo de constituyente, de secretario de Estado o de gobernador de Jalisco no le darían el paso a la posteridad, como el cargo de ministro de la Suprema Corte, en tan sólo cuatro años de ocuparlo (1878-1882). Vallarta había sido electo el 11 de mayo de 1877.

En la Suprema Corte estaban inicialmente otros grandes políticos y juristas que confluyeron en esos años: Ignacio M. Altamirano, Ignacio Ramírez, Ezequiel Montes, Pedro Ogazón, Manuel Alas, Antonio Martínez de Castro, Miguel Blanco, José María Bautista, Juan Manuel Saldaña, Protasio P. Tagle y Pedro Dionisio de la Garza y Garza como ministros; José Eligio Muñoz como fiscal, y Simón Guzmán, Manuel Saldaña, Trinidad García y Juan de Mata Vázquez como ministros supernumerarios.¹

* Publicado originalmente como estudio introductorio a la obra *Proceso instruido por la 2ª. Sección del Gran Jurado con motivo de los acontecimientos ocurridos en la ciudad de Veracruz la noche del 24 al 25 de junio de 1879* (facsimilar de la obra publicada por la Imprenta del Comercio, de Dublán y Compañía, México, 1890), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. XI-LXVII.

¹ Como auxiliares del procurador se desempeñaron Francisco de P. Segura y Vicente González Alcántara. Entre los secretarios y escribientes estuvieron Luis María Aguilar, Agustín González Angulo, Justo Sierra, Enrique Landa, Agustín Peralta, Manuel Fernández Villarreal, Alejo Gómez Eguiarte, Antonio Otero, Urbano Alcocer, Adalberto Arteaga, Joaquín Castro, Miguel Cárdenas, Gil Mariano León, Hipólito Villegas, Cayetano Mirafuentes, Lino Vega, Esteban Ortiz, Francisco Ortiz y Alberto Altamirano. Los porteros y ordenanzas eran Vicente Jiménez, Rafael Clavijo, Agustín Mata, Juan Zayas y Juan López. *Memoria que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública presenta al Congreso de la Unión, en cumplimiento del precepto constitucional. Comprende del 30 de Noviembre de 1876 al 31 de Diciembre de 1877*, Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1878, pp. 12 y 13.



De los magistrados electos,² cuatro tuvieron que solicitar licencia pues se integraron al gabinete de Díaz; entre ellos, precisamente Vallarta fue el encargado de las Relaciones Exteriores, pero además, Pedro Ogazón, Protasio P. Tagle y Trinidad García estuvieron en la misma circunstancia. Durante este lapso, Ignacio M. Altamirano fue el magistrado que suplió a Vallarta en las funciones de presidente.

UNA LICENCIA PRECEDE AL DEBATE

Precisamente en los momentos en que Vallarta conducía las graves relaciones diplomáticas del país, una vez logrado el reconocimiento del gobierno de Díaz por los Estados Unidos, el Pleno de la Suprema Corte aprobó, el 30 de abril de 1878, un acuerdo promovido por los magistrados José M. Bautista y Juan de Mata Vázquez, quienes no veían con simpatía la presencia de cuatro magistrados en la administración pública, mientras los asuntos se acumulaban en la Corte, por lo que decidieron retirar las licencias correspondientes, basados en que el trabajo por desahogar era muy gravoso sin la presencia de dichos magistrados.

Votaron por el retiro de las licencias Altamirano, Bautista, Blanco, Martínez de Castro, Alas y Ramírez, habiendo sólo tres votos en contra: los de Saldaña, Vázquez y Montes. Aparentemente, la medida constituía una reacción de la Suprema Corte hacia el proyecto de ley orgánica del poder judicial que el secretario de Justicia y ministro con licencia, Protasio P. Tagle, había presentado al Congreso, la cual dividía en salas a la Suprema Corte y hacía una nueva distribución del despacho de los asuntos, por lo que se requería que los magistrados con licencia se integraran para completar el número suficiente en las salas de la Corte.

Vallarta, por medio de su oficial mayor en la Secretaría de Relaciones Exteriores, José Fernández, contestó:

El Presidente cree que la Suprema Corte de Justicia no tiene facultad para retirar las licencias concedidas a sus miembros para servir las Secretarías de Estado, tanto porque no hay en la Constitución ni en las leyes secundarias prevención alguna que dé a la

² En la época, a pesar de que el Artículo 91 de la Constitución de 1857 ya los denominaba ministros, se prefería designar a los ministros de la Suprema Corte como magistrados, toda vez que el nombre de ministros también se aplicaba a los secretarios de Estado.



Corte esta facultad, y los Poderes Federales no pueden ejercer más atribuciones que las que le concede la Constitución, cuanto porque el ejercicio de esa facultad vendrá a constituir en este caso una invasión a la que concede al Presidente la fracción II del artículo 85 de la Constitución para nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho. Considerando el Presidente de la República que la manera más sencilla de obtener este resultado, una vez verificada la separación del gabinete el C. Vallarta el 2 del actual, que la Suprema Corte se sirva concederle de nuevo licencia para que continúe desempeñando la cartera de Relaciones, ha acordado se pida finalmente esta licencia a ese Supremo Tribunal invocando sus sentimientos de patriotismo para esperar que por su parte no se ocasionen los inconvenientes que causaría la separación definitiva del gabinete del señor Vallarta.

Siendo este negocio no tan sólo de notoria conveniencia pública, sino de grande urgencia, por haber quedado pendiente con motivo de la separación del señor Vallarta negociaciones diplomáticas que afectan los intereses de la República, el Presidente suplica a la Suprema Corte se sirva darle la preferencia que su importancia requiere.³

Por su parte, la Suprema Corte respondió por medio del magistrado Mata Vázquez, el 15 de mayo:

Recibida la nota de esa Secretaría de fecha 9 del actual en que por acuerdo del señor Presidente de la República solicita usted se le conceda nueva licencia al Presidente de esta Corte Suprema de Justicia, Lic. Ignacio L. Vallarta, para que continúe encargado de la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores; y oído el parecer de los CC. Fiscal y Procurador General; esta misma Corte resolvió en la audiencia de ayer que no es de concederse la expresada licencia.

De esta manera, Vallarta se reintegró a la Corte a ejercer sus funciones de ministro presidente.

³ A raíz de este acuerdo, se publicó anónimamente un folleto atribuido a Vallarta, en el que reproduce con mayores detalles la argumentación citada. *Cfr. El Ejecutivo y la Corte de Justicia. Estudio Constitucional sobre la facultad del Presidente de la República para nombrar los Secretarios del Despacho*, México, Imprenta del Gobierno, 1878.



UNAS ELECCIONES PRELUDIAN EL DEBATE

Al inicio de 1879, se resuelve, bajo la ponencia de Vallarta, el amparo promovido por Dolores Quesada Vda. de Almonte en donde se declaró la constitucionalidad de las facultades extraordinarias otorgadas al presidente de la República por el Congreso de la Unión. Como es sabido, por lo menos en dos casos anteriores, el de los hermanos Bros y el de Faustino Goribar, la Suprema Corte había conocido el tema, aunque quedaban muchas dudas por resolver.⁴

Para agravar la situación, el asunto que enjuiciaba la actuación de Juárez representaba gran interés para el gobierno de Díaz, que también era proclive al uso de facultades extraordinarias. Por otra parte, en 1879 se tendría que renovar al titular del Poder Ejecutivo, y sólo en esta ocasión la reelección de Díaz era imposible, pues el Plan de Tuxtepec lo ponía en una encrucijada y le obligaba a no reelegirse al término de su primer periodo presidencial. Vallarta mismo era crítico de la reelección, tal como lo había mostrado en 1874, cuando después de haber concluido exitosamente su primer periodo como gobernador de Jalisco, había rehusado presentar nuevamente su candidatura para un segundo periodo.

El asunto fue publicado íntegro como suplemento en el *Diario Oficial* el 3 de marzo de 1879. Según la ley del 27 de mayo de 1863, se otorgaban facultades extraordinarias al presidente Juárez hasta treinta días después de la reinstalación del Congreso. Una vez que las fuerzas republicanas llegaron triunfantes a México, el 15 de julio de 1867, la renovación de los poderes federales se efectuó, para el Congreso, el 8 de diciembre de 1867, y para el presidente de la República, el 19 del mismo mes y año. En el ínterin, el 20 de agosto se ordenó la confiscación de los bienes del difunto Juan N. Almonte, hijo de José María Morelos y gran colaborador de Maximiliano. Su viuda cuestionó la constitucionalidad de ese acto confiscatorio por violar el Artículo 27 constitucional, y por consistir en el uso extemporáneo de facultades extraordinarias cuando ya la invasión había concluido y, en consecuencia, el estado de emergencia también.

⁴ *Observaciones sobre el juicio de amparo promovido por apoderado del Sr. don Faustino Goribar con motivo de la providencia que dictó el señor prefecto de desconocer a los demás poderes y cortar toda comunicación oficial.* La Legislatura abre un expediente en la sección del Gran Jurado. Después, el 15 de mayo, el Senado se declara incompetente para resolver el problema, para que continuara abierto un camino al uso público en Cuautla. México, Imprenta del Comercio, de Dublán y Comp., 1879, p. 11.



Vallarta tenía que contestar el voto de Ezequiel Montes, en el sentido de que ni en la dictadura romana se había permitido la concentración absoluta de facultades legislativas en el dictador. En este aspecto, el presidente de la Corte tuvo que analizar la naturaleza del principio de división de poderes, e ilustró con ejemplos las funciones administrativas y judiciales del Congreso, así como las funciones legislativas del presidente de la República.

Según Vallarta, el uso de facultades extraordinarias se basaba en la segunda parte del Artículo 29 constitucional, cuando determina que el Congreso otorgará al Ejecutivo las autorizaciones que estime necesarias para que enfrente las situaciones difíciles.

La sentencia negando el amparo a la viuda de Almonte, aunque congruente con la lucha liberal, provocó grandes reacciones en contra de Vallarta, y se consideró su voto como favorable a la dictadura y a las confiscaciones.⁵

Pero la reacción más lamentable provino de otro prohombre mexicano que por cuestiones de partido se enfrentó a Vallarta; me refiero a León Guzmán, quien a la sazón era presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla y redactor en jefe del periódico poblano *La verdad desnuda*.

A partir del 23 de marzo de 1879, Guzmán publica alrededor de 14 artículos intitulados *Doctrinas constitucionales de un pretendiente*, en los que, con la fina ironía que siempre lo caracterizó, critica las resoluciones de Vallarta, comenzando por la contenida en el amparo de Dolores Quesada. Denominaba a Vallarta “pretendiente”, pues ya en ese momento la opinión pública lo ubica como el candidato más viable para suceder a Porfirio Díaz en la Presidencia de la República. León Guzmán llega a sostener que, ante situaciones de emergencia, “una necesidad suprema obliga a obrar, callan todas las leyes, y por consiguiente todas las Constituciones”, congruente con el principio *salus populi suprema lex esto*.

Es decir que, ante dichos supuestos, no era necesaria la concesión expresa del Congreso al presidente de facultades extraordinarias, tal como no la hubo durante la guerra de Reforma.

A su vez, la crítica de Guzmán puede entenderse por lo acontecido el año anterior. El 20 de mayo de 1878 Guzmán tuvo que defenderse de una acusación de responsabilidad ante la sección del Gran Jurado de la Legislación de Puebla.

⁵ *El pabellón mexicano*, t. II, núm. 58, primera plana, Guadalajara, 23 de marzo de 1879.



Esta acusación tenía su sustrato en la oposición de León Guzmán al gobernador porfirista Juan Crisóstomo Bonilla.⁶ La resolución mayoritaria de la Suprema Corte, rendida el 23 de agosto de 1878, atendió los argumentos de León Guzmán interpretando la forma de gobierno como gobierno representativo, ya que de acuerdo con la resolución de las mayorías dicta las leyes, decretos y actos que le son propios a su esfera de competencia.

En el caso de León Guzmán, se falló que los ocho diputados que en 1878 habían formado causa en su contra, no eran la mayoría de diecinueve que, según las leyes de Puebla, correspondientes al 28 de septiembre de 1861 y 26 de enero de 1877, eran el total de diputados al Congreso del Estado; por ello resolvió favorablemente el amparo solicitado.

⁶ El caso se desarrolló de la siguiente manera: el Congreso del Estado se había instalado desde el 13 de abril de 1878. En la primera junta preparatoria se declaró que al presunto diputado Pascual Luna Lara no se le aprobaba su credencial por haber sido también electo diputado federal. Efectivamente, Luna era diputado propietario federal por el 17 Distrito de Puebla en la IX Legislatura Federal. De los 15 presuntos diputados, ocho protestaron la decisión unilateral del presidente de la mesa, que lo era Antonio Márquez. Márquez y otros seis diputados abandonaron el recinto legislativo ante el descontento mayoritario por querer excluir a Pascual Luna. Mientras tanto, los demás permanecieron en la sede del Congreso y acordaron llamar a los suplentes de los que se habían retirado, apoyados por el propio gobernador Bonilla. Era, en consecuencia, el enfrentamiento de dos facciones en la Legislatura del Estado. Márquez y su grupo, por su parte, pidieron al gobernador Bonilla que no asistiera a la apertura de sesiones del Congreso, puesto que no estaba debidamente integrado por la escisión de presuntos diputados que había habido. Sin embargo, Bonilla se presentó a instalar al nuevo Congreso, apoyando así al diputado Luna Lara, por lo que Márquez y Vicente López acudieron al Tribunal Superior de Justicia para que mediara en su causa. El Pleno del Tribunal, cuyo presidente era León Guzmán, acordó elevar una petición al Senado para que éste resolviera el conflicto político entre poderes que había en el Estado, trámite que estaba de acuerdo con las nuevas facultades asignadas al recién instalado Senado. Sin embargo, la vehemencia con que Guzmán hizo su petición el 15 de abril de 1878 hacía pensar en el apoyo hacia los presuntos diputados que se habían retirado, y lo que Guzmán pedía era la desaparición de los poderes estatales. Por esos días, el 22 de abril, la Legislatura trató a Guzmán como un insubordinado y calificó su proceder como “actos de rebelión”. A partir del 11 de mayo, Guzmán desconoció a los demás poderes y cortó toda comunicación oficial. La Legislatura abrió un expediente en la sección del Gran Jurado. Después, el 15 de mayo, el Senado se declaró incompetente para resolver el problema. El 12 de mayo de 1878, Guzmán promovió un amparo contra los actos de la sección pues desconocía su legitimidad. Pocas veces se han mencionado los argumentos que Guzmán, por medio de su representante legal Manuel Marchena, hizo valer en la Suprema Corte:

- A. Guzmán realmente no puso en entredicho la legitimidad de la Legislatura: “En efecto, nadie duda que existen en Puebla diputados de origen legítimo en número más que suficiente para construir la Legislatura”. Lo que realmente anunció fue que la junta que se reunió con el nombre de Congreso, a partir de la fecha de su instalación, y, sobre todo, la sección de Gran Jurado, no podía arrogarse las facultades que legalmente le corresponden “porque la unión que funciona con ese nombre carece de los caracteres extrínsecos por cuyo medio se da a conocer la existencia de ese cuerpo”.
- B. El agravio del supuesto juicio político es en violación del derecho consagrado a título personal y consagrado en el Artículo 16 constitucional: “Nada de esto tiene que ver con el carácter público del funcionario: todas esas penalidades afectan su bienestar individual, y menoscaban sus intereses personales como simple particular. Está, pues, visto que el Sr. Guzmán no solicita amparo como Presidente de los Tribunales Superiores, ni hace consistir su queja en que se le haya privado de los honores, prerrogativas y emolumentos correspondientes a su empleo, sino que acude a la justicia federal, e implora su protección como individuo particular”.



Pero el fallo fue aprobado por mayoría, siendo Vallarta uno de los magistrados que votaron en contra, junto con Mata Vázquez, quienes consideraron que el caso Guzmán debería sobrepasarse por no ser la Suprema Corte competente para su conocimiento, sino el Senado, que es el órgano competente para dirimir las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado.⁷

Por su parte, con su voto, Vallarta crea la doctrina de la no justiciabilidad de la incompetencia de origen. Aunque esta doctrina fue determinada por diversos casos anteriores, la mayor parte a favor de su justiciabilidad, el caso paradigmático había sido el decidido en 1874 por el entonces presidente de la Suprema Corte, José María Iglesias, en el amparo Morelos. Desde 1872, la incompetencia de origen se había aplicado, incluso por Sebastián Lerdo de Tejada, para casos en los que los propios jueces eran ilegítimos por haberse prorrogado en sus funciones o por tener vicios fundamentales sus elecciones, cuando así se los nombraba. El amparo Morelos es el primer caso en el que se considera ilegítimo a un gobernador por haberse reelegido a pesar de texto expreso de la Constitución. En este contexto, el amparo León Guzmán fue el primer caso en que se consideró “incompetente” a una junta con pretensiones de Legislatura.

Los argumentos de Vallarta son atendibles en tanto que no quería repetir el ejemplo de Iglesias y, por el contrario, separar las cuestiones políticas de las justiciables. Hubiera sido inconveniente, en la política práctica, que el virtual vicepresidente, como lo era el presidente de la Suprema Corte, hubiera confirmado su facultad para declarar la ilegitimidad de las autoridades políticas, particularmente del presidente de la República.

Su voto contuvo los siguientes puntos:

- a) La Constitución no otorga a ningún poder federal la facultad expresa de revisar la legitimidad de los poderes locales.
- b) Aunque la Suprema Corte es la intérprete de la Constitución, ello no le otorga facultad para extender o fincar sus propios límites de competencia y extenderlo a cualquier cuestión, incluso las de índole política, como es la de considerar ilegítimo a alguno de los poderes locales.

⁷ *El Foro*, t. IV, 10 de diciembre de 1878, p. 443.



- c) La facultad de revisar los nombramientos de las autoridades locales corresponde a la soberanía de los estados, y sólo compete al poder judicial federal constatar que la autoridad posee la suma de facultades que la ley le da para ejercer ciertas atribuciones, pero no revisar la legitimidad de su nombramiento, pues éste ve a la persona y el otro a la competencia.
- d) Aunque sea de hecho, el poder judicial federal debe reconocer a las autoridades locales “para no lastimar la soberanía local” y sólo le es dable indagar sobre si esas autoridades actúan dentro de su esfera de competencia.
- e) Las consecuencias de una declaración de incompetencia de origen equivaldrían a una declaración de guerra entre gobernantes y gobernados y el caos se produciría, pues se anularía la seguridad jurídica de los actos emitidos.

Por otra parte, Vallarta había permitido que sus partidarios difundieran sus ideas y plataforma política para la Presidencia de la República. En ese programa se planteaba:

- a) El mantenimiento incólume de la Constitución de 1857, pues era el elemento de unión de los mexicanos y la garantía de la paz en el país.
- b) El respeto a una estricta economía de las rentas públicas y leyes severísimas contra el peculado.
- c) El fomento de las comunicaciones, acompañado de un impulso a la agricultura y al comercio exterior.
- d) La proscripción de concesiones comprometedoras, como la de casas de moneda a particulares.
- e) La implantación de una instrucción pública gratuita, obligatoria, moralizada y liberal.
- f) La consolidación del ejército como guardián de la ley.

El círculo político promueve a Vallarta por su gran prestigio en el desempeño de cargos públicos, y por “el hecho tan visible de que después de una larga vida pública no tiene una fortuna privada, sino que aún vive de su trabajo, es un testimonio elocuente y palpable de su probidad y honradez”.⁸

⁸ Archivo personal, documento núm. 629.



Finalmente, el 13 de julio de 1880 se celebraron las elecciones presidenciales, quedando electo Manuel González y descubriéndose las estrategias de imposición y fraude electoral de Porfirio Díaz, que caracterizarían toda su administración. Vallarta obtuvo 73 votos en el estado de Guanajuato, 49 en Jalisco, 13 en Veracruz y 10 en Michoacán, más unos cuantos en otros estados. El proceso fue desgastante, y a partir de ese año el ánimo de Vallarta hacia el círculo político de Porfirio Díaz comenzó a decaer.

Sus declaraciones en el periódico, en el sentido de que había aceptado la presidencia de la SCJN con resistencia y con la condición de que el presidente de la Corte dejase de ser el vicepresidente de la República, y de que se retiraría del cargo tan pronto como se reformase la Constitución en ese aspecto, empezaron a cobrar realidad. El 10 de diciembre de 1880, la Corte nombró una comisión para felicitar al nuevo presidente Manuel González; sin embargo, Vallarta salió del salón y deshizo el quórum.

Vallarta puso especial atención en no descuidar sus labores en la Suprema Corte durante la campaña. En 1880 hubo varios casos en los que el Pleno de la Suprema Corte se negó a conocer de amparos contra jueces locales por considerarlos incompetentes. En los asuntos de Juan B. Enciso (3 de enero), Tomás Ceballos (5 de enero) y Joaquín Ordieres (23 de septiembre), se consideró “que la competencia constitucional y no la jurisdiccional de los jueces es la materia del artículo 16”.⁹ Sin embargo, la Corte no aludió a las ideas de Vallarta dadas en el amparo de León Guzmán, faltando claridad en el rechazo a la tesis de la incompetencia de origen.

¡APREHÉNDELOS *IN FRAGANTI*, MÁTALOS EN CALIENTE!

En este clima tan politizado por debates y elecciones, se dan los sucesos de la noche del 24 de junio de 1879 en el puerto de Veracruz, los cuales fueron reseñados en el libro titulado *Proceso instruido por la Segunda Sección del Gran Jurado con motivo de los acontecimientos ocurridos en la ciudad de Veracruz la noche del 24 al 25 de junio de 1879* (Imprenta del Comercio, de Dublán y Lozano, 1880), cuya primera edición facsimilar ha sido publicada por la SCJN en el año 2006.

⁹ Libro 99 de Actas de la SCJN.



Si bien esta actividad de investigación de la Suprema Corte no fue consignada expresamente hasta la Constitución de 1917, a través del actual Artículo 97, las funciones del máximo tribunal como instancia de investigación tienen sus antecedentes en los sucesos de Veracruz, mediante los cuales la Corte se enfrentó al despotismo de Díaz y sus colaboradores, para proteger la Constitución y las garantías individuales de los mexicanos. En este sentido, consideramos que el antecedente más remoto y directo de la facultad de investigación de la Corte es la petición de Andrés Quintana Roo en 1835, para investigar la manifestación popular que pedía la destrucción del sistema federal a través de la abrogación de la Constitución de 1824, y que he abordado en otro estudio.¹⁰

LA PRIMERA INVESTIGACIÓN DE LA SUPREMA CORTE

Por parte de los estados ya se había “cultivado” el terreno, aunque con reacciones contrarias de ayuntamientos y pueblos que defendían el sistema, como la de Jalapa¹¹ y la del Estado de México, que había permanecido callado durante los primeros años.¹² Los antifederalistas usaron las mismas armas. En su favor utilizaron el pronunciamiento de la ciudad de Orizaba del 21 de mayo de 1835 y una manifestación popular en la Ciudad de México el 13 de junio de 1835.

Sobre esta manifestación supuestamente popular nos refiere Andrés Quintana Roo, quien descubre que fue una muchedumbre mal organizada y peor aleccionada que artificialmente proclamaba el centralismo. El de Quintana Roo resulta uno de los primeros testimonios de una corruptela tradicional en la política mexicana, conocida actualmente con el gráfico nombre de “acarreo”. Los hechos son narrados por el ilustre insurgente, quien a la sazón era magistrado de la SCJN:

Vimos a la hora señalada con anticipación salir de algunos puntos de los barrios más inmundos, cortísimos pelotones de plebe con sus banderas y tambores, y se advirtió que

¹⁰ Manuel González Oropeza, “Características iniciales del federalismo mexicano”, en James F. Smith (ed.), *Derecho constitucional comparado, México-EUA*, t. 1, Universidad Nacional Autónoma de México-UC Davis, 1990, pp. 229-246.

¹¹ *¡Viva la Federación y que muera el Centralismo! Representación dirigida de la ciudad de Jalapa al Escmo. Sr. Presidente de la República, para que se reforme y no se destruya la Constitución Federal de 1824*, México, impreso por Francisco Torres, 1834. Fondo Lafragua de la Biblioteca Nacional, 296, LAF 3448.

¹² *Representación que los ciudadanos del Estado de Méjico, dirigen al Soberano Congreso a favor de la Federación*, México, impreso por Francisco Torres, 6 de octubre de 1835.



los más olvidando las lecciones que habían recibido, confundían en sus gritos las cosas más distintas entre sí y proclamaban necesidades que no tenían sentido alguno. Así se oyó en la vocería: *¡Viva la junta central! en vez de ¡Viva el sistema central! ¡Mueran los guajolotes!* en lugar de *¡Mueran los sansculotes!* que era lo que se les habían mandado gritar.¹³

A consecuencia de este pronunciamiento “dirigido”, Quintana Roo presenta un *Voto* ante la Suprema Corte el 13 de junio de 1835, en el cual califica de motín o asonada el evento ocurrido y propone que se consignen los hechos al juez correspondiente para que se forme causa contra quienes hubiese lugar, así como que se abra una “averiguación judicial” sobre el origen y los promovedores y cómplices de dicho movimiento tumultuario.

De haber procedido esa “averiguación”, sería un antecedente remoto de la facultad de investigación de la Suprema Corte, que nuestra Constitución vigente reconoce en el tercer párrafo del Artículo 97 y que tantas perplejidades ha causado sobre su origen. Quintana Roo puso en evidencia los movimientos solapados por los centralistas. *El Sol*, periódico afín a estas tendencias, al comentar el voto de Quintana Roo, comenta sarcásticamente:

En este caso no vemos un motivo o una sonada, sino un movimiento nacional de sólo deseos, de expresión de opiniones, o si se quiere, de aburrimiento de tantas felicidades como nos ha proporcionado el sistema actual, al que sin embargo, respetaremos mientras no se cambie legalmente.¹⁴

Ya para entonces la reacción a este reto no tenía que ser sutil, y el *Diario Oficial* del 19 de junio de dicho año contiene la respuesta del gobierno al voto de Quintana Roo. Tratando de argumentar con el insurgente, la respuesta se hará en la doctrina de la soberanía popular. Esto era intolerable y les contestó:

¹³ *Defensa del voto del ciudadano Andrés Quintana Roo sobre el pronunciamiento de esta capital*, México, impreso por Manuel Fernández Redondas, 6 de julio de 1835.

¹⁴ “Voto improvisado del ciudadano Andrés Quintana Roo, como individuo de la Suprema Corte de Justicia, sobre el pronunciamiento distribuido a esta capital para variar la forma de gobierno”, *El Sol*, México, 16 de junio de 1835. Fondo Lafragua, 395, LAF, 3436.



dejar todavía en el pueblo, bien o mal definido, otro derecho que el de revisar el pacto primitivo en la época y por las operaciones graduales que el mismo establece, es llevar el principio al punto que no se atrevieron los más ardientes revolucionarios de Francia: es sancionar la anarquía y querer organizar el desorden [...]. La nación tiene un método legal para ser representada: tiene formas legales para modificar su sistema de gobierno.¹⁵

Treinta años después, León Guzmán le contestaría de similar manera a Juárez. Que resultaba obvio que tanto la manifestación popular como el pronunciamiento de Orizaba eran orquestados, lo patentizaban incluso declaraciones de los simpatizantes del centralismo, como las de José María Gutiérrez de Estrada con motivo de su renuncia al Ministerio de Relaciones.¹⁶

Mientras tanto, el Congreso sesionaba a partir de marzo de 1835 elucubrando sobre sus facultades para cambiar el sistema de gobierno. De estas sesiones se desprenden las tradicionales críticas al sistema que incluso nos llegan hasta nuestros días. El diputado Barrio, por ejemplo, destacó las diferencias entre Estados Unidos, cuyas condiciones eran propicias al federalismo, y México, en el cual el sistema dividió lo que estaba unido.

Para legitimar el cambio de forma de gobierno, se publicaron en *El Sol* las manifestaciones e instrucciones que los estados daban a sus diputados con relación a ese punto. Guanajuato otorgó plenos poderes a sus representantes, incluso para variar de Constitución. Lo mismo hizo el Estado de México y Oaxaca. Nuevo México otorgó expresamente facultades para cambiar la forma de gobierno. Sin embargo, en la mayoría de los estados tan sólo se reconocía a los diputados la facultad de promover reformas “salvando sólo las bases constitucionales que no sean susceptibles de ella” como la independencia, la religión y la libertad.¹⁷

El Congreso, a través de Carlos María de Bustamante, dijo que “la mayoría de la nación mexicana en casi su totalidad, legalmente representada, pide la reforma de la Constitución federal del año de 1824, y ha investido a sus diputados con sufi-

¹⁵ *Defensa, op. ult. cit.* Véase Carta del ciudadano Andrés Quintana Roo a los señores editores del Sol, México, impreso por Manuel Fernández Redondas, 6 de julio de 1835.

¹⁶ *Algunas observaciones sobre el oficio que con fecha 22 de julio dirigió al Ecsmo. Sr. Secretario de la Guerra a José María Gutiérrez de Estrada o sea apéndice a los documentos publicados sobre el ingreso de éste y su separación de la primera Secretaría de Estado*, México, Ignacio Cumplido, 1835, p. 22. Fondo Lafragua, 801, LAF.

¹⁷ *Cfr. El Sol*, México, 13 y 14 de marzo de 1835, pp. 161-168. Fondo Lafragua, 100, LAF.



cientes poderes para hacerlo”.¹⁸ La doctrina, en labios de Vattel, acudió en apoyo del Congreso para expresar que la nación tiene derecho de mudar su Constitución si se halla mal con ésta.

Posteriormente, el 28 de julio de 1835, la comisión especial rindió su dictamen en el que destacó los siguientes puntos contra el sistema federal: *a)* que los vicios y males sufridos por el país, sean o no imputables al sistema, se han dado dentro del ámbito federal; *b)* que hay un clamor por la variación del sistema y adopción del centralismo; *c)* que el federalismo desestabilizó la unidad nacional, provocando división y debilidad, así como una bancarrota y un sinnúmero de contribuciones.¹⁹

Pasada la iniciativa de reforma a la Cámara de Senadores, también se nombró una comisión especial integrada por Pacheco Leal, Cuevas, Berruecos y Bernardo Couto. El dictamen lo suscribe enteramente el primero, mientras que los siguientes senadores le hacen observaciones, a excepción de Couto, quien elabora un voto particular en contra. El dictamen que emite la comisión asegura que en el sistema federal está el origen de las calamidades públicas, pues fragmentó a la nación, que llegó a tener 295 legisladores distintos. Esta pluralidad de funcionarios provoca el dispendio de la hacienda pública.²⁰

En el Senado sólo hubo dos votos particulares contra el dictamen. El de Couto, integrante de la comisión especial, se basó en el hecho de que el Congreso no tenía facultad para reformar el sistema de gobierno, ya que al hacerlo se canonizaría “el principio fundamental de la verdadera anarquía”. Para Couto, la discusión sobre la conveniencia del sistema federal es puramente histórica, puesto que es una decisión ya tomada. Entre las críticas que combate, Couto manifiesta que la distinta idiosincrasia del mexicano con el norteamericano nada prueba, pues en nada nos parecemos a los ingleses y, sin embargo, ya escogimos una monarquía. Continúa diciendo que si ese argumento fuera válido, entonces deberíamos concluir adoptando nuevamente el régimen colonial, que es el único que está en nuestras tradiciones.²¹ Final-

¹⁸ *El Sol*, México, 16 y 17 de marzo de 1835, pp. 173-178.

¹⁹ *La lima de Vulcano*, México, t. III, núm. 93, 4 de agosto de 1835. Cfr. *Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados nombrada para darlo sobre las manifestaciones relativas al cambio de sistema de gobierno*, México, Imprenta de Luis Abadiano y Valdés, 1835. Fondo Lafragua, 757, LAF.

²⁰ Cfr. *Dictamen de la Comisión Especial de la Cámara de Senadores sobre cambio de la forma de gobierno, y voto particular de señor Couto*, México, Imprenta del Águila, 1835, pp. 4-8. Fondo Lafragua, 772, LAF.

²¹ *Voto particular del senador Bernardo Couto*, México, Imprenta del Águila, 1835, p. 9. Fondo Lafragua, 330, YAF.



mente, sobre el argumento de que la federación ha provocado todos los males a México, manifiesta que es tan falso como afirmar que Colombia en su centralismo es más próspera, o que España con su monarquía está exenta de calamidades.²²

Couto consideraba que el tiempo era propicio sólo para mejorar el sistema federal y depurarlo de los errores que se observaban en la Constitución. Para ello, proponía un cambio en el Senado, una revisión del sistema de elección presidencial, la supresión de la vicepresidencia y la uniformidad de las leyes civiles y penales en el país.²³

Como senador, Guadalupe Victoria emitió el segundo voto particular contrario al cambio de sistema. Al igual que el primero, Victoria niega facultades al Congreso para hacer el cambio de sistema, e igualmente propone algunos apuntes a la carta de 1824. Propone que el presidente dure seis años, tenga posibilidad de reelegirse y sea irresponsable políticamente, excepto por traición a la patria. Aboga por suprimir la vicepresidencia.²⁴

Mientras se daba el debate parlamentario, nuevamente los eternos actores del federalismo mexicano, los estados, se pronunciaron en favor del sistema. En Zacatecas, el gobernador Manuel González Cosío moviliza a la milicia del estado para enfrentarse a las tropas del gobierno general desde el 31 de marzo de 1835. En la exposición que la legislatura del estado le dirige al Congreso de la Unión, se afirma que de la instauración de la república centralista a la monarquía “hay una pequeñísima distancia”.²⁵ Como respuesta, el 10 de mayo de ese año Santa Anna le da ocho horas al gobernador para deponer su actitud, lo cual éste no hizo, y después de una cruenta lucha, entraron las fuerzas de Santa Anna.²⁶

Por otra parte, en Veracruz se manifestó que el sistema federal era un principio inamovible de la Constitución mexicana: “Si las bases constitucionales están expuestas bajo cualquiera denominación, con cualquier pretexto a la volubilidad, a la incertidumbre del capricho. Que cosa puede haber estable entre los hombres?”²⁷

²² *Ibid.*, p. 11.

²³ *Ibid.*, pp. 15-16.

²⁴ *Voto particular del senador Guadalupe Victoria*, México, Imprenta del Águila, 26 de agosto de 1835, pp. 7 y 8. Fondo Lafragua, 764, LAF.

²⁵ *El Crepúsculo*, México, t. I, núm. 15, 15 de abril de 1835, p. 1.

²⁶ *El Crepúsculo*, México, t. I, núm. 46, 16 de mayo de 1835, pp. 1-4.

²⁷ *Contestación que dio el señor licenciado D. Sebastián Camacho, como miembro de la honorable Legislatura del Estado de Veracruz, al oficio que le pasó el Gobierno del mismo para que concurriese al nombramiento de la Junta Departamen-*



Es bien sabido que, en ese año, Texas se independizó de México. En el fondo subyacía el mismo espíritu que en Zacatecas, pero en aquel estado ya estaban infiltrados los intereses de nuestros vecinos.

En un manifiesto de R. M. Williamson del 22 de junio de 1835 se menciona: “Vuestros hermanos de los Estados Unidos del Norte, os desean muy mucho [sic] la victoria, y en la hora del peligro ocurrirán en millares en nuestro socorro,”²⁸ y así lo hicieron ...

LAS VÍCTIMAS DEL 25 DE JUNIO DE 1879

La Revolución de Tuxtepec fue el único título de legitimidad que soportaba el ejercicio de la función presidencial de Porfirio Díaz en 1879, por lo que la SCJN y varios gobiernos estatales no estaban plenamente convencidos de que México tuviera un legítimo presidente. Ciertamente, la Constitución de 1857 determinaba que ante la ausencia absoluta de un presidente elegido popularmente, sería el presidente de la SCJN,²⁹ José María Iglesias, quien lo sustituiría, tal como había sucedido en el pasado reciente de esa época, con Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, quien era el creador de la doctrina de incompetencia de origen de la Suprema Corte, por lo que en cualquier momento se podía haber presentado un caso poniendo en duda la legitimidad de Díaz. Pero también existía la declaratoria del Congreso de la Unión en favor de Lerdo como presidente de la República en las elecciones de 1876, por lo que Díaz tenía dos oponentes basados en la Constitución y las leyes que esfumaban su legitimidad; su condición era precaria.

Lerdo tenía simpatizantes en todo el país, tanto en la política como en las armas. El gran Mariano Escobedo lo respaldaba militarmente, y en 1877 parecía que gana-

tal, Veracruz, Imprenta de F. Mendarte, 1835, p. 4. Fondo Lafragua, 290, LAF. Véase la respuesta a Camacho en Observaciones al oficio que el señor D, Sebastián Camacho dirigió al Exmo. Sr. gobernador de Veracruz, México, impreso por Tomás Uribe, 1835, 8 pp.

²⁸ *Cartas de Tejas y venida de Santa Anna*, impreso por Juan Ojeda, 1836. Fondo Lafragua, 395, LAF, 3466.

²⁹ El Artículo 79 de la Constitución de 1857 estableció que, en la falta absoluta, entraría a ejercer el Poder Ejecutivo el presidente de la Suprema Corte. Por eso Vallarta promovió la reforma de este artículo, que se logró en 1882, para separar el cargo de ministro presidente como sustituto del presidente de la República. Para complementar esta estrategia, Vallarta cerró la posibilidad de que la Corte entrara al examen de la legitimidad política de los funcionarios, mediante los casos de León Guzmán y Salvador Donde, de 1879 y 1882, respectivamente. Una vez logrado su cometido, Díaz se deshizo de Vallarta y éste, decepcionado, se retiró de la política para ejercer dignamente su profesión.



ba adeptos y fuerza contra Díaz, sobre todo en el norte, donde el consulado de México en San Antonio, Texas, fue instrumental en la planeación de los ataques. Sin embargo, Díaz pudo neutralizar las acciones en el norte.³⁰

Pero quedaba Veracruz como un estado aliado a Lerdo de Tejada, como un bastión de la rebelión contra Díaz, por lo que hubo varios levantamientos en el puerto y en otras partes del sur del Estado, a los que Díaz tenía que responder enérgicamente si no quería que su poder se controvirtiera más.

Al principio, el gobernador Marcos Carrillo enfrentó estos movimientos “sediiciosos”, declarando en estado de sitio al puerto el 13 de marzo de 1876, pero Díaz confió a su aliado, Luis Mier y Terán (1835-1891), guardar el delicado equilibrio y paz en el estado, para lo cual fue electo gobernador el 1 de junio de 1877, con el fin de sofocar los levantamientos que amenazaban la tranquilidad porfiriana en Veracruz. No sólo el coronel Lorenzo Fernández, último en deponer las armas en favor de Lerdo de Tejada, sería el objetivo de la represión de Mier y Terán,³¹ sino que brotaban en distintos puntos del territorio estatal líderes rebeldes contra el régimen porfirista: Javier Espinosa, en Tlapacoya, Manuel Carresa, en Perote, José del Río, en Cosamaloapan.³² De estos movimientos, destacó el que se imputó a Antonio Vela y Julián Cruz, de Alvarado, quienes con el concurso de algunos tripulantes del cañonero *Libertad*,³³ fondeado en el río Papaloapan, en las cercanías de Tlacotalpan, tomaron el puerto de Alvarado con la ayuda de Atanasio Salas. Después elaboraron un Manifiesto en el cual desconocían a Díaz y proclamaban a Mariano

³⁰ Fabián Reyes García, “Mátalos en caliente”. *Levantamiento en Veracruz, 1877-1880*, Instituto Veracruzano de Cultura, 1998, pp. 5-16.

³¹ Las violaciones graves a los derechos humanos cometidas por Luis Mier y Terán habían sido documentadas por la prensa aun antes de las sublevaciones. En el año 1877 el gobernador mandaba detener a personas de consideración en el Estado, como el antiguo gobernador Francisco Hernández y Hernández, el coronel José Vicente Villada, y muchos otros que habían tenido una conducta patriótica durante la invasión francesa, habiendo sido su única falta la de mantener relaciones, algunas epistolares meramente, con Lerdo de Tejada. Además, después de las primeras escaramuzas entre los rebeldes y las autoridades en Alvarado, los oficiales comenzaron a detener en el estado a cuanto sospechoso encontraran, sin verificar ninguna prueba. *Cfr.* Reyes García, *op. cit.*, pp. 26-27, 33.

³² Francisco Alfonso Avilés (coord.), *Veracruz: prodigio de la naturaleza de cara al mar*, edición experimental, 3a. ed., México, Secretaría de Educación Pública, 1995.

³³ Este cañonero había ganado notoriedad, pues había sido utilizado recientemente para delimitar la demarcación fronteriza con Belice, durante las hostilidades que sostenía el gobierno mexicano contra los mayas, en la prolongada Guerra de Castas. El 18 de agosto de 1877, este cañonero había sido también el medio para salvar a los náufragos del vapor *City of Havana*, que había encallado en Tuxpan. Se identifica que Luis Chavazo, Francisco Navarro y Juan Rafael Enríquez, entre otros, integrantes de la tripulación, fueron los principales afectos a la causa lerdistas. Los comandantes del cañonero no se encontraban en el barco, pues habían asistido a una función teatral en Tlacotalpan (Reyes García, *op. cit.*, pp. 28-29).



Escobedo jefe de la revolución; posteriormente se encaminaron a Laguna del Carmen para preparar una nueva ofensiva, así como para tomar los recursos de la Aduana.³⁴ El gobierno federal comisionó al jefe del Departamento de Marina, Ángel Ortiz Monasterio, para que con el cañonero *Independencia* y el hábil marino Flaviano Paliza interceptaran al *Libertad*. Sin embargo, cuando se enfrentaron los dos navíos ya el *Libertad* había sido dominado. Este episodio duró más que el del puerto de Veracruz.³⁵

Para seguir de cerca la sublevación, el gobernador Mier y Terán tenía su residencia en el puerto de Veracruz, contraviniendo así las leyes que prohibían el establecimiento de los poderes de gobierno en las fronteras o puertos de ingreso al país. La noche del 24 de junio de 1879 se aprehendió a varias personas involucradas en el levantamiento, mediante una escolta de ocho hombres armados y cuatro soldados, en una acción en que algunos de los detenidos fueron sacados de su casa con exceso de violencia. La lista de conspiradores la obtuvieron las autoridades del estado cuando aprehendieron a Felipe Robledo y encontraron debajo de una alfombra de su casa la relación de los supuestos implicados. Otros detenidos salvaron la vida por diversas circunstancias que llevaron a Mier a perdonarlos. Fueron los casos de Antonio Loredo y Manuel Roselló, a quien Juvencio Robles escogió para ser beneficiarios de ese “indulto”.

El primero en ser ejecutado fue Vicente Capmany, de Campeche, quien había llegado al puerto de Veracruz en la goleta *Nacional Unión*, de la que fue sacado mientras dormía; el segundo fue el doctor Ramón Albert Hernández, quien había llegado de México y se hospedaba en el puerto, en la casa de un médico llamado Barbachano; después siguió Antonio P. Ituarte, a quien el gobernador había amenazado de muerte públicamente si no salía del estado, según atestiguó Teodoro Dehesa posteriormente. Continuaron Francisco Cueto –quien pidió al gobernador un proceso ante un juez federal para probar su inocencia, que le fue negada–; Jaime

³⁴ En esta acción, Francisco Navarro, quien había redactado la proclama de Alvarado, fue muerto. Este hecho provocó la división entre los rebeldes, pues había quienes sólo querían el producto de la rapiña, mientras que otros querían seguir adelante con la rebelión.

³⁵ La rebelión del cañonero, aunque ligada a los acontecimientos del puerto, tuvo su propia dinámica y concluyó de manera distinta. El cañonero llegó al puerto de Veracruz el 30 de junio de 1879, después de varias luchas donde perdieron la vida Vela, Cruz y Carmona, pero el juez de distrito Rafael de Zayas Enríquez logró que otros rebeldes, Juan Pablo Uscanga, Guadalupe Martínez, Octaviano Reyes y José Cruz, fueran consignados ante los jueces competentes y no ejecutados en el acto (Reyes García, *op. cit.*, p. 37).



Rodríguez, Lorenzo Portilla y Luis de Alva –quien a su vez le había perdonado la vida a Mier y Terán cuando fue aprehendido por las fuerzas lerdistas–. También fueron ejecutados, sin pruebas que respaldaran su sedición, los miembros de la Guardia Nacional del Batallón 25 de Milicianos, Antonio Ruvalcaba y Juan Caro. Este último trató de escapar ante el pelotón de fusilamiento, lo que provocó que dicho pelotón, al disparar contra el prófugo, matara a un soldado; empero, una vez recapturado y atado, fue ejecutado.³⁶

Ante estos hechos, que se difundieron por la prensa nacional, el 1 de julio de 1879 el fiscal de la SCJN, José Eligio Muñoz, dirigió un pedimento al Pleno de la Corte para ordenar al juez de distrito con residencia en el puerto de Veracruz, Rafael de Zayas Enríquez, que abriera una investigación sumaria de los acontecimientos e investigara los “hechos escandalosamente atentatorios a las libertades públicas y a las garantías individuales”. En su pedimento, él fundamenta así la resolución:

En concepto del Fiscal que suscribe, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debiera quedar impasible a la presencia y casi a la vista de sucesos que si bien por ahora no pueden calificarse exacta y debidamente... si dan suficientes motivos para que sean mandados esclarecer por las vías judiciales... Toca al Supremo Poder Judicial de la Federación a quien la Constitución y leyes generales del país encomiendan de una manera más especial *la salvaguarda de las libertades públicas y de las garantías individuales*, tomar sobre los referidos acontecimientos el elevado puesto que le corresponde y observar desde él, si hay o no motivo suficiente para *intervenir autoritativamente* en defensa de los fueros de la justicia y del cumplimiento de esa misma Constitución. [Énfasis agregado]³⁷

El magistrado Ezequiel Montes solicitó al Pleno que diera una excitativa al Ejecutivo para investigar los sucesos de Veracruz y explicar por qué, a pesar de estar amparados por el juez de distrito, habían sido ejecutados. El antiguo ministro y secretario de Justicia, Protasio P. Tagle, negó competencia a la Suprema Corte para llevar a cabo estas averiguaciones, pero la Corte, basada en el Artículo 17 consti-

³⁶ Muchos otros fueron detenidos esa noche; sin embargo, no se sabe si también fueron ejecutados Carlos Fuero, Bonifacio Topete, Ricardo Suárez, Luis Balinie y Jacinto Carmona, entre otros.

³⁷ *Proceso instruido por la 2° Sección del Gran Jurado con motivo de los acontecimientos ocurridos en la ciudad de Veracruz la noche del 24 al 25 de junio de 1879.*



tucional, la confirmó. Montes solicitó que se consignara ante el Gran Jurado del Congreso de la Unión al gobernador de Veracruz; los magistrados Eleuterio Ávila, Manuel Alas y Pascual Ortiz manifestaron que el presidente Vallarta no tenía directamente esa atribución sino que le correspondía al Pleno y, una vez aprobada, fue enviada como exhortación al Ejecutivo para que investigara los hechos ocurridos en Veracruz.³⁸ De esta manera, se renovaba el ejercicio de una facultad no prevista expresamente, pero implícita en la administración de justicia: la de investigar los delitos y las faltas graves a la Constitución y las leyes.

Salvador Díaz Mirón y muchos otros intelectuales de la época criticaron duramente los actos del gobernador y de las demás autoridades civiles y militares del estado, por haber masacrado a los involucrados en delitos políticos. Ante esta crítica, Mier y Terán reta a duelo al poeta, y el recio tribuno acepta ese reto; pero después el gobernador y sus padrinos alegaron que no podía batirse por su carácter de gobernador.³⁹

Rafael de Zayas (1848-1932) fue el dignísimo juez de distrito que enfrentó directamente este histórico acontecimiento;⁴⁰ su imparcialidad y apego al derecho y a la justicia le valieron persecución, e incluso exilio.

LA INVESTIGACIÓN SE PROMUEVE HACIA LA CONDUCTA DE LOS JUECES

Posteriormente, varios casos parecidos al de León Guzmán, los amparos de José María Iturralde, Liborio Irigoyen y José Correa Cantú, fueron fallados el 29 de

³⁸ Libro 97 de Actas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

³⁹ Reyes García, *op. cit.*, pp. 62-65. Pero además, el duelo estaba prohibido en el Código Penal de 1871, haciéndolo un delito con agravante, si el duelista era un funcionario público y el objeto del duelo era alguno de sus actos en el ejercicio de su función. Pablo Picatto, "Politics and the Technology of Honor: Dueling in the turn of the Century in Mexico", *Journal of Social History*, 1999, núm. 33, pp. 331-354.

⁴⁰ Gran consideración merece el juez Zayas por su valiente conducta durante 1879, pero mayor respeto nos inspira su vida dedicada no sólo al derecho, sino a la historia, las letras y la diplomacia. Escribió una biografía sobre Benito Juárez, además de piezas literarias que han sido encomiadas. Colaboró en la *Revista Azul* y fue editor del periódico *El Pueblo*, donde Díaz Mirón escribía. En 1903 fue cónsul general de México en San Francisco y en 1906 tradujo y publicó la obra de Edward Taylor Bourae titulada *España en América 1450-1580* (La Habana, La Moderna Poesía); en 1919 escribió su ensayo *La verdad sobre el 25 de junio. Apuntes para la Historia (Mérida)*, donde relata los hechos y presiones que generó esta masacre. Su hijo, Marius de Zayas (1880-1961) fue un gran conocedor del arte moderno y dirigió la Galería de Arte Moderno de Nueva York, por lo cual tuvo gran acercamiento con pintores como Pablo Picasso y Diego Rivera, según se infiere de los registros que se encuentran en la Biblioteca de Libros y Documentos Raros de la Universidad de Columbia, donde se deposita el archivo documental de Rafael de Zayas.



enero de 1880. Estas personas fueron encausadas por la Legislatura de Yucatán. No quedaba claro que las formalidades esenciales del procedimiento hubiesen sido observadas por la sección del gran jurado correspondiente, ya que su instauración se había hecho sin el quórum requerido, que era de las dos terceras partes de los miembros que debían conformar esa legislatura.

Con motivo de la conducta dudosa del juez de distrito de Campeche –Pedro Montalvo–, la Secretaría de Justicia solicita a la Suprema Corte que le haga una visita de inspección. Esta sugerencia afectó el escrúpulo de los magistrados, después del infructuoso resultado de la investigación del gobernador de Veracruz, y reunidos en Pleno, acordaron el 4 de febrero de 1880 lo siguiente:

Contéstese a la Secretaría de Justicia que la Corte está dispuesta a mandar que se practique la visita que se indica, no sólo en el juzgado de Campeche, sino en otros juzgados que a su juicio la necesitan; y que si no las había acordado es porque no creía que se pudiesen expensar los gastos que ellos demandan, pero que si el Ejecutivo está dispuesto a expensar esos gastos, la Corte desde luego nombrará las personas que deban practicar las visitas que sean necesarias.

La Secretaría de Justicia no tuvo más remedio que poner a su disposición quinientos pesos para cubrir los gastos de visita al juzgado de Campeche, nombrándose a Miguel Rendón Peniche para tal efecto, el 17 de marzo de 1880.

La facultad de investigación continuó ejerciéndose cuando se aprobó la moción del magistrado Ávila para confiar al juez de distrito de Yucatán una averiguación sobre hechos que el 19 de marzo de 1880 se comentaban en la prensa. Precisamente este juzgador sometió una consulta al Pleno de la Corte el 23 de abril sobre cómo salvar los problemas de ejecución en el fallo de la Corte, respecto al amparo de Antonio González. El acuerdo fue escueto: “Dígase al Juez obre con arreglo a las leyes y bajo responsabilidad, pues no está en las atribuciones de esta Corte asesorar a los Jueces inferiores en los negocios que ante ellos se ventilen”.

El propio Vallarta es comisionado por el Pleno para realizar una averiguación de los hechos imputados al juez de distrito de Puebla, el 9 de julio de 1880.

Nuevamente la Secretaría de Justicia comete un desatino con la Corte, cuando le comunica que al estar autorizada una partida presupuestal para la contrata-



ción de un defensor de oficio, podía proceder en consecuencia. Al respecto, se acordó:

Dígase a la Secretaría de Justicia que, no estando por Ley alguna el empleo de defensor cuya cantidad de sueldo señala la partida 2173 del presupuesto, la Corte no considera legal el hacer este nombramiento y que, entretanto se expide la ley que reforme la planta de esta Corte; el Ejecutivo dentro de sus facultades, puede solamente autorizar este nombramiento con el carácter de provisional para expeditar el servicio público como lo ha hecho con otros empleados.

Sin embargo, por la acción expedita de la Suprema Corte, los asuntos comenzaron a llegar en forma desproporcionada. El Pleno tomó diversas medidas para desahogar el cúmulo de expedientes que se agolpaban en los archivos. Una de esas medidas fue imponer multas de cien a quinientos pesos ante las demandas notoriamente injustificadas. Otra medida fue la siguiente, acordada el 2 de septiembre de 1880:

Que se recomienda al Sr. Fiscal que cuide de la observancia por parte de sus agentes, del artículo 20, capítulo 11 del Reglamento de esta Corte Suprema (expedido el 29 de julio de 1862), que prohíbe el ejercicio de la abogacía a todos los dependientes de la misma Corte a fin de que puedan dedicarse exclusivamente al estudio de los muchos negocios pendientes de despacho que hay en la Fiscalía y Procuraduría General de la Nación.

El 29 de abril de 1881, el Pleno de la Corte repitió la historia de 1878, al pedir la integración de Ignacio Mariscal a la Suprema Corte, revocándole en consecuencia la licencia que le permitía ejercer la cartera de Relaciones Exteriores:

Diríjase atento oficio al Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Justicia manifestándole que aunque esta Corte reconoce en el Presidente de la República la facultad de nombrar libremente a los Secretarios del Despacho, entiende que esa facultad no puede llegar hasta dejar acéfala la administración de justicia: Que el escaso número de Magistrados que concurren hoy al acuerdo, hace ya temer ese peligro, haciendo más de un mes que la Primera Sala no puede despachar por falta de Magistra-



dos que la integren: que por este motivo, y para expeditar el despacho de los negocios entre los que algunos son de gravedad suma, la Corte ha solicitado con empeño que el Sr. Ministro Mariscal venga a ejercer sus funciones de Magistrado: Que no pudiendo conocer la Corte cuál sea la importancia de los servicios que este funcionario preste en el Departamento de Relaciones, ni debiendo tampoco calificarlo, sí toca al tribunal exponer los motivos que tiene que reiterar la manifestación que ha hecho, de la necesidad de que el señor Mariscal venga a ocupar su asiento en esta Corte.

¿ES POSIBLE DESPOLITIZAR EL JUICIO POLÍTICO?

Cuando el fiscal, ahora denominado procurador general de la República, dirigió en 1879 la solicitud a fin de que se comisionara al juez de distrito de Veracruz para investigar los sucesos del 25 de junio de ese año, Muñoz no indicó que se investigaran delitos, ni se castigara a los culpables de conductas homicidas, sino que su interés, refrendado por el Pleno de la Suprema Corte, fue que se hicieran respetar las garantías individuales y la Constitución y se resolviera con *autoridad (autoritativamente* según se desprende de su pedimento); es decir, que tuviera efectos legales su investigación. Primero Tagle, como secretario de Justicia, y después la Segunda Sección Instructora del Gran Jurado de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como se lee del libro presentado, resolvieron declararse incompetentes, tanto a ellos como a la Suprema Corte, para conocer de las serias violaciones a las garantías individuales que con impunidad habían cometido las autoridades civiles y militares de Veracruz.

Aunque la Constitución de 1917 estableció esta facultad de manera explícita en el Artículo 97, el Constituyente facultó a las cámaras y al Ejecutivo federal para excitar la averiguación de la Suprema Corte ante violaciones graves de las garantías individuales y de los derechos políticos; sin embargo, poco se ha avanzado en el entendimiento y regulación de esta facultad. La doctrina misma no ha ayudado a la comprensión de esta facultad constitucional de la Suprema Corte y, de hecho, los mayores avances que se han logrado son en el sentido de que se reglamente esta facultad, como si las facultades constitucionales de un órgano de gobierno requirieran, siempre y en toda circunstancia, de una ley para su ejercicio. En algunos casos se ha propuesto incluso su supresión. Esta interpretación generalizada de la doctri-



na me parece equivocada, pues subordina un facultamiento constitucional directamente otorgado a la SCJN, con precedentes como el de Veracruz en 1879, a lo que decida sobre ese particular el Congreso de la Unión; es decir, nuevamente subordina la disposición constitucional a una ley secundaria. Por otra parte, que haya investigaciones imparciales ante violaciones graves a los derechos del hombre y los derechos políticos es lo más sensato que puede exigirse en un Estado de Derecho.

Someter en 1879 la investigación de la Suprema Corte a la decisión final del Congreso de la Unión fue lo correcto, puesto que no había en la Constitución o en la ley un reconocimiento explícito de esta facultad. Pero continuar en el siglo XXI limitando a la Suprema Corte a la acción y decisión del Congreso es actuar como si no existiera la facultad del Artículo 97 constitucional.

La función judicial es objeto primario del Poder Judicial y toca a éste su desarrollo y perfeccionamiento, como la función administrativa está bajo la competencia del Poder Ejecutivo. Si bien la facultad de investigación de la Suprema Corte puede ser objeto de una ley reglamentaria, ya que el Congreso está facultado para expedir todas las leyes que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión, según la fracción XXX del Artículo 73, ello no significa que la Corte no pueda hacer efectiva su propia facultad constitucional para investigar violaciones a la ley fundamental, es decir, a los derechos humanos y a las prerrogativas del ciudadano, ante la ausencia de una ley reglamentaria y que el resultado de esa investigación sea autoritativo, según expresión de Muñoz, o tenga efectos vinculantes. Jorge Carpizo reitera, en su estudio publicado en 1972 y revisado en 2005, que la facultad de investigación de la Suprema Corte no tiene consecuencias decisorias. Ello es inexacto, pues todas las facultades constitucionales son decisorias o autoaplicativas y las ejercen los órganos de gobierno competentes de manera apropiada para llevar a cabo sus objetivos, aunque no haya una ley que las determine, encauce o limite.⁴¹

⁴¹ Cfr. Jorge Carpizo, "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia", en *El Foro*, núm. 28, 1972, pp. 63-84; "Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 13, julio-diciembre de 2005, y en su libro *Propuestas sobre el Ministerio Público y la función de investigación de la Suprema Corte*, México, Porrúa. Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2005, p. 110. Por supuesto, cuando existe alguna ley, el órgano de gobierno debe atenerse a ella, pero ante su ausencia, si está facultado por la Constitución para ejercer una atribución, el órgano de gobierno puede y debe ejercerla, pues la omisión legislativa no puede prevalecer sobre el facultamiento constitucional, ésta es una consecuencia de la supremacía constitucional, según el Artículo 133 constitucional. De esta manera,



Don Antonio Carrillo Flores reconoció que esta facultad es gubernativa del más alto nivel, y don Héctor Fix-Zamudio la caracteriza como propia de un órgano de instrucción. Cuando la Constitución confía al Ministerio Público la instrucción de los procesos penales, que son jurisdiccionales, éstos son decisorios y vinculantes a los propios jueces, que son los únicos que pueden imponer penas y concluir un proceso penal. No veo por qué una investigación realizada por el máximo tribunal del país tenga carácter meramente informativo, si se deriva de una función expresamente constitucional.

Evidentemente, la función de investigación de la Suprema Corte no es de índole penal, porque no es jurisdiccional, sino que es un medio de protección constitucional hacia las violaciones graves de los derechos del hombre y las prerrogativas del ciudadano. Pero esta protección no es la misma que se cumplimenta con el juicio de amparo, porque incluso puede ser de oficio, cuando las circunstancias de gravedad ameritan una investigación profunda llevada a cabo por comisionados del más alto nivel.

Las características anteriores nos llevan a concluir que la función de investigación es una fase instructora dentro del juicio político; por ese motivo, en 1879 la Suprema Corte envió los resultados de su investigación al Congreso de la Unión, porque se trataba de una investigación de violación constitucional dentro de la responsabilidad política. En esa época, la Cámara de Diputados repitió la investigación, porque sólo dicha cámara estaba facultada para llevar a cabo la instrucción dentro de los juicios de responsabilidad política a los altos funcionarios de la Federación, como son los gobernadores de los estados. De la misma manera en que el Ministerio Público es el único facultado para llevar a cabo la instrucción de los procesos penales.

El 3 de noviembre de 1870, el Congreso General había expedido la primera ley sobre “delitos oficiales” de los altos funcionarios de la Federación, decretando en su

la jurisprudencia, aunque es una facultad jurisdiccional encomendada a los tribunales del Poder Judicial de la Federación por el Artículo 94 constitucional, este mismo artículo determina que será una ley y, en consecuencia, no los mismos tribunales, la que definirá los términos en que será obligatoria. Sólo en este supuesto es válido limitar la acción del Poder Judicial de la Federación en dicha definición, puesto que la misma Constitución encomienda expresamente al legislador, y no al Poder Judicial, la definición de la obligatoriedad de la jurisprudencia. Al respecto, existe una interesante polémica en los Estados Unidos sobre los límites de los precedentes judiciales impuestos por los mismos tribunales y no por las leyes del Congreso. Véase Manuel González Oropeza, *La jurisprudencia: sus orígenes y forma de reportarla*, capítulo I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.



Artículo primero que son delitos oficiales atentar contra la libertad del sufragio y la violación de las garantías individuales, entre otras conductas políticas que constituyan infracción a la Constitución y a las leyes federales en puntos de gravedad. Esta era la ley que se aplicó en el caso de Veracruz, y aunque correspondía exclusivamente a la Cámara de Diputados aplicarla, en el caso evadió hacerlo por instrucciones de Porfirio Díaz.⁴²

LA PARTICIPACIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LOS CONFLICTOS POLÍTICOS

Mi anterior conclusión puede ofender a quienes consideran que el Poder Judicial en general, y la SCJN en particular, deben alejarse de participar en cuestiones políticas y, por tanto, no debieran participar en ninguna de las fases del proceso de responsabilidad política; sin embargo, la misma Constitución, en su Artículo 97, y la historia que respalda ésta y otras atribuciones de la Corte, respaldan la conclusión contraria: que la Suprema Corte ha participado y puede participar, en la actualidad, en las fases que integran los juicios políticos.

Se podría pensar que debería ser el Senado el órgano encargado de resolver todos los conflictos políticos. La Constitución de 1857, a partir de sus reformas de 1874, restableció el Senado y le encomendó la solución de dichos conflictos. En el caso de Veracruz se presentó un conflicto entre la SCJN y el Gobierno del Estado, por lo que podría haberse planteado esta cuestión. No hubo la menor referencia a la intervención del Senado en este caso, aunque desde 1876 ya se habían planteado los primeros casos ante la segunda cámara del Congreso de la Unión.

En el proyecto de constitución presentado por Venustiano Carranza se suprimía la facultad del Senado para dirimir las controversias que surgieran entre los poderes locales de un estado y, en cambio, se proponía que fuera la SCJN la que resolviera tales conflictos. La comisión del Congreso Constituyente encargada de dictami-

⁴² El Artículo 3o. de dicha ley incluía a los gobernadores cuando éstos incurrieran en omisión o negligencia de sus obligaciones para cumplir con la Constitución y las leyes federales. El Artículo 4o. determinaba que los delitos oficiales se castigaban con la destitución y con la inhabilitación para obtener otro cargo de elección popular. En el caso de Mier y Terán, después de retirarse de su mandato en el estado de Veracruz, el 16 de septiembre de 1880, esperó a que Díaz abandonara la gubernatura de Oaxaca para sucederle inmediatamente, por supuesto con su beneplácito (Manuel Dublán y José María Lozano, *Legislación mexicana. Colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, t. XI, México, Imprenta del Comercio, Dublán y Chávez, 1879, pp. 189-191).



nar al respecto estuvo integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez, Agustín Garza González e Hilario Medina. El dictamen causó divisiones y fue conocido en la sesión del 11 de enero de 1917. Se expuso en los siguientes términos:

Un primer punto de vista consiste en sostener el proyecto tal como se encuentra, afirmando la conveniencia de que sea la Corte la que conozca los conflictos de poderes en un Estado, y para esto es necesario hacer notar el alto papel de este cuerpo y la responsabilidad del mismo, que dará a sus decisiones un valor que será seguramente acatado por las partes contendientes y, además, el deseo de que sea el Poder Judicial el único que resuelva esta clase de conflictos. El otro punto de vista consiste en dejar al Senado la facultad de resolver aquellas diferencias sosteniendo que, siendo un conflicto entre poderes locales de un Estado, de carácter político, el Senado, órgano político, es el más adecuado para dar una solución que, además de ser pronta, puede tener en cuenta intereses especiales de un momento, que por su naturaleza, la Corte no puede tomar en cuenta para sus decisiones y debe ser dictada después de un juicio en toda forma, lo cual es más dilatado y no debe tener en cuenta consideraciones políticas, que muchas veces son extralegales.

Además, los sostenedores de esta última tesis han creído que sería muy peligroso para el prestigio y la pureza de la Corte, hacerla conocer de cuestiones políticas que llevan en sí misma, el apasionamiento de los partidos y los demás efectos disolventes de toda cuestión política.

Los Señores Paulino Machorro Narváez y doctor Arturo Méndez están por la competencia de la Corte. Los C.C. Heriberto Jara e Hilario Medina se inclinan a darle al Senado competencia para conocer de este caso.⁴³

Finalmente, la mayoría de la comisión vota por incluir esta facultad dentro de las atribuciones exclusivas del Senado, con la excepción de Machorro y Méndez, quienes el 14 de enero de 1917 presentaron un voto particular donde hacen valer un interesante argumento:

⁴³ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, México, t. II, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, p. 229.



Los conflictos que surjan entre los poderes de un Estado o se fundan en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes contendientes trate de aplicar en su favor, o bien son conflictos meramente de hechos. Esto, en realidad, es muy difícil que se presente en asuntos desprovistos de todo carácter legal, pues los negocios de gobierno siempre buscan el apoyo de algún precepto de ley, porque siendo el Estado una entidad jurídica, de un modo natural se estima que todos los actos del Estado deben forzosamente justificarse con una ley. Así es que, de un modo general, podemos decir que los conflictos entre los poderes de un Estado, siempre se fundarán en la aplicación de una ley, que cada uno de dichos poderes interpreta a su favor.

Ahora bien, la interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, sin las atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro poder, es distraerlo de sus funciones y sustituir, por una confusión, la precisión de la división de los poderes.

La circunstancia de tratarse de “conflictos políticos” no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado, de conflictos políticos, como son los que surgen entre dos Estados, como son igualmente las invasiones del poder federal en la soberanía de los Estados, y las usurpaciones, por los Estados, de facultades federales. Todo esto es meramente político, y conforme a la naturaleza del poder judicial federal, tal como lo creó el genio de los constituyentes del 57, cae bajo la jurisdicción de la Suprema Corte. Luego, no tiene fundamento la objeción de que los conflictos entre los diversos poderes de un Estado, puedan ser de carácter político.⁴⁴

En la discusión del dictamen y el voto particular que se realizó el 16 de enero de 1917, el constituyente Alberto González explicó que la reformada Constitución de 1857 consideró que todos los conflictos que surgen entre poderes de un mismo Estado necesariamente son políticos y no de carácter judicial. Según González, el sentido del voto particular radica en que presupone que todo conflicto tiene una referencia legal, lo cual no se da en la realidad, pues han existido muchos conflictos que se suscitan precisamente por la ausencia de algún texto legal aplicable, y éstos fueron esencialmente conflictos políticos.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 275-276.



Otro diputado constituyente y futuro ministro de la Suprema Corte, Hilario Medina, también refutó el voto particular y trató las diferencias que podrían existir en los conflictos a resolver tanto por el Senado como por la SCJN. Aparece así por primera vez la diferenciación entre “cuestión política” asignada al primero, y “cuestión constitucional” correspondiente a la segunda. Medina explicó que cuestión política es todo lo que se refiere al poder público, y cuestión constitucional es aquella que se consagra en la Constitución y no se refiere al poder público, como son las garantías individuales. Refutando a Machorro, Medina explicó que cuando a la Corte se le asigna la solución de conflictos entre dos estados no es cuestión política sino territorial y, por ende, una cuestión constitucional.

Este debate puso en evidencia que tanto el Senado como la SCJN podían dirimir las controversias que se suscitaban entre la Federación y los estados, entre dos o más estados o entre los poderes de un estado; el problema radicaba en diferenciar facultades. Un aspecto que resultó de obvia resolución fue el de que correspondiera a los poderes federales la resolución de tales conflictos, según refiere el dictamen presentado en la sesión del 20 de enero de 1917.

Con relación a los conflictos que corresponderían al Senado, Machorro Narváez insistió en que serían conflictos políticos que se refieren a cuestiones de hecho entre dos o más poderes de un mismo Estado. Esta diferenciación nominal satisfizo a todos los diputados constituyentes, los cuales, conformes, no hicieron más aclaraciones sobre la naturaleza de uno y otro tipo de conflictos. No obstante, la inconformidad de algunos diputados como Reynoso y González Galindo se manifestó a través de una referencia de que habría casos en que se implicasen tanto cuestiones políticas como constitucionales.

Con todo este bagaje de imprecisiones y vaguedades, se establecieron tanto la facultad senatorial contenida en la actual fracción VI (antes fracción VIII) del Artículo 76, como la solución de controversias constitucionales prevista en el Artículo 105 constitucional. La diferenciación se ha llevado a cabo lenta y casuísticamente, sin que ninguna ley reglamentaria haya prosperado sobre la solución de conflictos políticos.

Sin embargo, habría que buscar orientación en algunos antecedentes de los dos preceptos. Por lo que se refiere al Artículo 105 constitucional, habría que recordar el debate propiciado por la promulgación de la *Ley Federal de Salteadores de Cami-*



nos, del 12 de abril de 1869, expedida por Benito Juárez. Contra la aplicación de esa ley de nivel federal, el estado de Veracruz comisionó a José María Mata y Rafael Herrera para que promovieran controversia, en representación del estado, ante la SCJN para que este órgano declarase que Veracruz no estaba obligado a ejecutar ni a permitir que se ejecutase en la extensión de su territorio la *Ley Federal de Salteadores de Caminos*, porque invadía su independencia y soberanía.⁴⁵

Al ser informado el Congreso de esa controversia, el 23 de agosto de 1869, de inmediato manifestó que la Constitución no consideraba a la Federación como parte de ninguna controversia. En la discusión del dictamen correspondiente, iniciado el 19 de octubre de 1869, se vislumbra que la Ley de Salteadores implicaba una discusión compleja sobre la suspensión de garantías y, sobre todo, el repudio de Veracruz y Zacatecas hacia la pena de muerte, instaurada en la ley federal. Dicho dictamen declaraba improcedente la controversia entre Veracruz y la Federación debido a que:

- a) El estado de Veracruz no podía emitir un juicio de amparo ante una ley inconstitucional, ya que estas reclamaciones sólo las pueden hacer valer los individuos y, además, un Estado soberano no podía tener representación legal en estos juicios.
- b) El demandado tampoco lo puede ser el Congreso o la Federación, pues es una entidad soberana con inmunidad.
- c) No hay ley específica que regule los procedimientos a que se sujetarían dichos juicios.

El primero en contestar los argumentos de la Comisión, integrada por los diputados Ezequiel Montes, Rafael Dondé y Velasco, fue el diputado Garza Garza, quien expresó que en esta controversia no se controvertían garantías individuales sino invasiones de soberanía, pero además aseguró que el Poder Judicial Federal es competente sobre la disposición constitucional que establece su facultad sobre “controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales”, así como de la aplicación de aquellas leyes que violen la soberanía de los estados.

⁴⁵ Cfr. *Diario de los Debates*, 5° Congreso, primer periodo, sesión del 8 de octubre de 1869, pp. 136 ss.



Sin embargo, además de los argumentos de la comisión, hubo otras opiniones también contrarias a la solución de la controversia planteada, con base en que, aunque el Poder Judicial tuviera competencia constitucional para resolverla, hacía falta la promulgación de una ley reglamentaria que determinara los supuestos normativos de tales controversias. Asimismo, se argumentó que la Suprema Corte no podría decidir, pues en tal caso se convertiría en el “árbitro supremo de la nación”. Esta línea de opiniones se enmarca dentro de la conocida tesis de la no justiciabilidad de las cuestiones políticas.

Las razones en pro y en contra no fueron categóricas pues, incluso, uno de los miembros de la comisión, Ezequiel Montes, reconocía cierta facultad a la Suprema Corte:

Antiguamente estaba estatuido que cuando el Congreso daba una ley, las legislaturas podían declarar que esa ley era nula, y que cuando las legislaturas eran las que daban una ley inconstitucional, tocaba al Senado examinarla y declarar su nulidad. La práctica amarga de ese sistema, hizo que fuese rechazado y que se acordase que los tribunales de la federación fuesen los encargados de resolver todas las controversias que ocurriesen por leyes o actos, etc. [...]

De este artículo [97] se deduce sin la menor violencia la siguiente verdad: Toda controversia que se refiere a la nulidad de una ley debe resolverse por los tribunales de la federación.⁴⁶

Sin embargo, el diputado Rafael Dondé, en la sesión del 22 de octubre de 1869, vertió los argumentos finales sobre el problema. Su opinión fue en el sentido de que no existía ningún artículo constitucional que reconociera al Poder Judicial la facultad de conocer las controversias suscitadas por los estados contra la Unión, sobre la inconstitucionalidad de alguna ley o acto. Según este brillante diputado, si se diera cauce a la controversia planteada por Veracruz en 1869, se duplicaría la decisión con los juicios de amparo promovidos por los individuos que, en su perjuicio, se tratase de aplicar la Ley de Salteadores. Es decir, según el texto constitucional vigente en 1869, la única vía prevista para combatir esa ley resulta de la aplicación a los gobernadores, por lo que:

⁴⁶ *Ibid.*, Sesión del 20 de octubre de 1869, p. 247.



Aun cuando llegara a suponerse el caso de que el Estado sufriese algún ataque en su soberanía, sin que resultase herido el derecho de algún ciudadano que pudiese provocar la controversia, no podría sostener que fuera posible admitir al Estado a intentarla. Sería preciso que hubiese algún artículo en la constitución que facultase al poder judicial para conocer de semejante juicio, y ese artículo no existe. Si se cree en la necesidad de que lo haya; habrá que reformar la constitución en este punto, y ese poder no se encuentra en esta asamblea.⁴⁷

De esta manera, ese nuevo artículo se encontró en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, debido a la persistencia de Paulino Machorro Narváez. No obstante, pensamos que la asignación del Senado a la solución de los conflictos políticos no excluyó del todo a la Suprema Corte del conocimiento de materias como la responsabilidad política.

La interpretación de la ley, su aplicación a los casos particulares y la resolución sobre la persona que tenga derecho a un conflicto, son atribuciones genuinas del Poder Judicial; darlo a otro poder es distraerlo de sus funciones y sustituir, por una confusión, la precisión en la división de poderes. La circunstancia de tratarse de “conflictos políticos” no es objeción seria para quitarle su conocimiento a la Suprema Corte, porque ésta ya conoce en otros casos que ninguna opinión, por radical que sea, le ha disputado sobre conflictos políticos, como son los que surgen entre dos estados, como son igualmente las invasiones del Poder Federal en la soberanía de los estados, y la usurpación por los estados de facultades federales.

Ha correspondido a la Suprema Corte actualizar la definición de su facultad. De las ejecutorias pronunciadas a la fecha se infiere que los conflictos constitucionales no son los derivados del análisis de la legalidad o ilegalidad de las elecciones (SJF, 5a. Época, t. II, p. 1046 y t. XVIII, p. 134),⁴⁸ y que siempre presuponen la legitimidad de las autoridades estatales (SJF, 5a. Época, t. XLVIII, p. 349),⁴⁹ por lo que el ámbito propio de las controversias constitucionales es la invasión de facultades entre poderes de un estado o entre la Federación y estados (SJF, 5a. Época, t. XXIV,

⁴⁷ *Ibid.*, Sesión del 22 de octubre de 1869, pp. 267-270.

⁴⁸ Cfr. Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López (comps.), *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, t. 1, UNAM, 1984, p. 46188.

⁴⁹ *Ibid.*, pp. 704-705.



p. 266). Están fuera del conocimiento de la Suprema Corte las decisiones del Senado y los conflictos que pudieran surgir entre los poderes federales (SJF, 5a. Época, t. VIII, p. 409; t. VIII, p. 1063 y t. XXXVI, p. 1067).⁵⁰

En mi opinión, no tiene fundamento la objeción de que en principio un conflicto político sería toda controversia sobre los poderes públicos, mientras que una controversia constitucional sólo surgiría cuando hubiese alguna duda sobre la aplicación de la Constitución. Sin embargo, esta simplificación resultaba engañosa ya que la propia Constitución es política. No obstante, con 112 votos a favor del Senado, contra 42 en contra de la Corte, se aprobó el artículo en favor de la solución de conflictos políticos por parte del Senado. Con el desarrollo de la controversia constitucional, prevista en el Artículo 105 constitucional, la Suprema Corte tuvo una discreta actuación resolviendo cuestiones de competencia entre los poderes de los estados y la Federación, ampliándose a los conflictos municipales a partir de 1995, que antes había rehuído sistemáticamente.

Hasta la reforma constitucional de 1996, no se había aceptado la competencia de la Suprema Corte para dirimir cuestiones electorales, pues presuponen que en estos conflictos los poderes son legítimos, en una versión ampliada de la tesis de incompetencia de origen.⁵¹ Aún en la actualidad, a los conflictos derivados de las elecciones, en su dimensión meramente electoral, la Constitución asigna al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la competencia para resolverlos, de acuerdo con el Artículo 99 constitucional. Tampoco ha asumido el Poder Judicial federal facultades para revisar la constitucionalidad de la denominada “pérdida del carácter de diputado o senador” a que se refiere el Artículo 62 de la carta

⁵⁰ *Ibid.*, pp. 116, 121 y 400. *Cfr.* Diario de Debates de la Cámara de Senadores, sesión del 15 de febrero de 1921, pp. 4-9, y sesión del 29 de agosto de 1921, p. 7.

⁵¹ CONFLICTOS CONSTITUCIONALES. Conforme al Artículo 105 de la Constitución general, sólo corresponde a la Suprema Corte conocer, entre otros asuntos, de los conflictos entre la Federación y uno o más estados; pero los conflictos cuya resolución toca a la Corte no son los motivados por la legalidad o ilegalidad de las elecciones locales y de los funcionarios que se atribuyen el triunfo, pues tal cosa es contraria a la naturaleza de las funciones constitucionales de que se halla investido ese alto tribunal, y constituiría una invasión a la soberanía de los estados. Los conflictos a que se refiere el Artículo 105 de la Constitución presuponen, necesariamente, la existencia de poderes legítimos, ya constituidos, que ha reconocido la nación entera, debiendo versar la resolución de la Corte sobre los derechos que tiene un estado contra la Federación o ésta contra aquél, pero no sobre la integración de poderes locales (*Semanario Judicial de la Federación*, 5a. Época, t. XVIII, p. 134; Juicio constitucional seguido contra la Cámara de Senadores y el Presidente de la República, por el Gobernador Constitucional de Nuevo León y la Legislatura y el Supremo Tribunal de Justicia de ese Estado, 23 de enero de 1926; *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Fondo de Cultura Económica, vol. 11, C-E, 1993, pp. 1129-1130).



magna, aun a pesar de que se haya dado sin apearse a la causal prevista en la propia Constitución o se hubiese violentado el debido proceso legal.⁵²

Todo ello nos lleva a concluir que la preocupación por resolver los conflictos electorales, a pesar de ser más que centenaria, tiene un desarrollo jurisdiccional reciente. En el pasado, la posición de resolver políticamente los conflictos electorales, aunque con resultados desastrosos, se protegió de las críticas por la autoridad del gran jurista Ignacio L. Vallarta, quien sepultó la tesis de incompetencia de origen sostenida por José María Iglesias. La visión de Vallarta seguía la tendencia del decreto del 19 de mayo de 1875, que había determinado la soberanía de los colegios electorales y rechazaba cualquier escrutinio judicial.

LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA COMO JURADO DE ACUSACIÓN EN EL JUICIO POLÍTICO

La tendencia de las responsabilidades de servidores públicos se ha visto tergiversada por la acción política de la lucha de facciones y partidos. La justicia se ha trastocado por la política y el derecho debe regular a la política, por lo que tan peligroso es contar con un sistema donde no se exige ninguna responsabilidad a las autoridades, como también lo es exigirla cuando las motivaciones políticas lo dictan, sin importar si existe o no responsabilidad. La experiencia lograda a lo largo de más de ciento treinta años nos permite valorar el futuro de este régimen de responsabilidades para el presente siglo XXI.

Cuando la Constitución de 1857 suprimió el Senado, el juicio político, que es considerado el más antiguo medio de control constitucional, perdió a su juez político para imponer las sanciones de destitución e inhabilitación, por lo que dejó a la Cámara de Diputados como único jurado de acusación para sustanciar sus acusaciones ante la SCJN, que sustituiría al Senado como juez político. El Artículo 105 de la Constitución de 1857 facultó a la Suprema Corte como jurado de sentencia en el proceso de responsabilidad política de los funcionarios de la Federación.⁵³

⁵² En el caso de Manuel Calderas y coagraviados, que fueron expulsados por razones políticas en la lucha entre Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas en 1935, la Suprema Corte de Justicia manifestó que dicha pérdida está fundada en “cuestiones estrictamente políticas” (*Semanario Judicial de la Federación*, 5a. Época, t. XLVI, p. 6027).

⁵³ Dicho artículo estableció lo siguiente: “De los delitos oficiales conocerán: el Congreso (unicameral) como jurado de acusación y la Suprema Corte como jurado de sentencia. El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuera condenatoria quedará inmediatamente separado de dicho encargo,



Durante el siglo XX, el juicio político fue manipulado por el presidente de la República, según la tradición porfirista de mayor raigambre, que pendió sobre la cabeza de los altos funcionarios y servidores públicos, más de los estados que de la Federación. Sin embargo, la responsabilidad política es inexistente para el presidente de la República, lo cual, en un sistema republicano, debe corregirse, ya que esta omisión ha ayudado a consolidar el presidencialismo sin freno desde 1917.

Benito Juárez sustentó el principio de que el presidente fuera el primer servidor público responsable ante el pueblo o su representante, que sería el Congreso de la Unión; pero a partir de Carranza y de la Constitución de 1917 se excluye al presidente de la República como responsable por violaciones a la Constitución y a las leyes. Algunos estados han seguido ese ejemplo, pero afortunadamente también se nota una tendencia a rectificar este error, tal como se hizo con la reforma integral a la Constitución de Veracruz en 2000.

El auténtico sistema presidencial se basa en que todo servidor público es responsable de sus actos, de tal suerte que no debe haber privilegio alguno, ninguna excepción, máxime cuando el juicio político implica actos que pueden ser violatorios de la Constitución, la norma fundamental de un país en el ámbito federal, o como la norma fundamental en el ámbito estatal; de tal suerte que este juicio, que es un procedimiento de responsabilidad por violaciones a la Constitución y a las leyes, constituye la piedra angular del Estado de Derecho y ha sido el primer medio de control constitucional en nuestra historia.

Antes de la existencia del juicio de amparo, antes que las controversias constitucionales, antes que la acción de inconstitucionalidad, el medio por antonomasia para exigir a las autoridades la responsabilidad por violaciones graves a la Constitución ha sido el juicio político, y hubo presidentes en el siglo XIX –un siglo que todavía conoció del juicio político a los presidentes– que tuvieron algunos procedimientos en su contra, por ejemplo, Juan Bautista Ceballos en 1853 y al propio Antonio López de Santa Anna en 1857, cuando el Congreso Constituyente le inició un juicio político. Benito Juárez fue objeto de escrutinio de sus actos por el Congreso de la Unión en 1861, aunque sin iniciarse formalmente los

y será puesto a disposición de la Suprema Corte de Justicia. Ésta, en tribunal Pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal, del acusador si lo hubiere, procederá a aplicar, con mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe”.



procedimientos de juicio político. De tal suerte que estamos hablando de una institución no solamente venerable en cuanto a la tradición, sino también respecto a sus prácticas.

Ahora bien, durante el siglo XX se han presenciado investigaciones y acusaciones contra servidores públicos, más con la intención de desprestigiarlos y descalificarlos para posibles ascensos políticos, que para consolidar el régimen constitucional y el Estado de Derecho. Creo que tal práctica es una exageración y lo debemos acotar, porque se trata de acusaciones temerarias o prefabricadas, por lo que merece que valoremos al juicio político en su verdadera dimensión: ¿cuáles son los problemas que en la actualidad tiene el juicio político para consolidar el Estado de Derecho en nuestro país?

El juicio político ha sido considerado como responsabilidad única del Poder Legislativo, el cual está integrado por miembros de diversos partidos políticos. Cuando se sentaron las reglas del juicio político, en los inicios del constitucionalismo mexicano, los congresos estaban integrados por representantes populares cuya votación y discusión era libre de toda injerencia o consigna partidista, porque la ley lo prohibía y los partidos no estaban reconocidos por las leyes. Ahora no podemos dejar de observar que los congresos, en todas partes del mundo, son foros de representaciones populares organizadas a través de los partidos políticos.

El principio de división de poderes, fundamental en el constitucionalismo de cualquier país, está basado en instituciones y estructuras que no reconocieron a los partidos políticos, ya que éstos son nuevos actores dentro del constitucionalismo mundial, y las ideas y tradiciones de algunas funciones constitucionales están diseñadas sin tomar en cuenta la influencia de los partidos.

En México se reconoció legalmente a los partidos en 1911, cuando ya teníamos todas nuestras instituciones configuradas, como el sistema presidencial, la forma republicana de gobierno, el sistema federal, y no fue sino después de haber madurado todas nuestras instituciones constitucionales cuando se reconoció a los partidos políticos; pero los partidos políticos habían quedado originalmente al margen de la práctica y la realidad de toda la ingeniería constitucional de nuestras principales instituciones constitucionales.

Entonces, ¿cómo va a juzgar una violación a una constitución, una violación grave a las leyes, un órgano que puede responder a los intereses de su partido más



que a intereses legales o constitucionales? Creo que eso no es justo, ni para la Constitución y las leyes que tienen que ser protegidas contra verdaderas infracciones, ni tampoco para el juicio político o para el servidor público que pueda ser acusado; de tal suerte que si el juicio político sigue en manos y con el completo control del Poder Legislativo, me parece que no vamos a poder desarrollar un verdadero sistema de responsabilidad, ni tampoco vamos a salvaguardar la Constitución y las leyes.

El caso de los gobernadores, por ejemplo, es más dramático, porque ellos tienen una doble responsabilidad política, a diferencia del presidente, que, como lo hemos apuntado, ni siquiera tiene la responsabilidad federal. Los gobernadores tienen o están agobiados por dos responsabilidades políticas: la responsabilidad política federal y la responsabilidad política estatal; es decir, los gobernadores en una constitución federal tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir las leyes federales, incluyendo la Constitución, evidentemente, porque es la norma suprema de la Unión; también los gobernadores tienen la obligación de cumplir y hacer cumplir la constitución local y las leyes estatales, y por las dos son responsables.

En 1983, la Universidad Nacional organizó y publicó un foro sobre la responsabilidad de los servidores públicos; en la investigación que yo me permití presentar, se mostró claramente que la responsabilidad política federal, lejos de haber custodiado la Constitución y las leyes federales para su debido cumplimiento por parte de funcionarios federales, ministros, secretarios de Estado, entre otros, había funcionado en nuestro país como un mecanismo de control político hacia los gobernadores. En otras palabras, éstos habían sido los destinatarios fundamentales de los juicios políticos que se habían iniciado ante el Congreso de la Unión a partir de 1918. Como los acusadores en estos juicios habían sido los propios titulares del Poder Ejecutivo federal o sus colaboradores, entonces el resultado de ese periodo arrojaba una consecuencia de centralización política por parte del presidente de la República hacia los gobernadores de los estados, en detrimento de la soberanía de las entidades federativas que gobernaban.

Hay destinatarios muy claros en la experiencia del juicio político en otros países. Por ejemplo, en Estados Unidos, de donde tomamos nosotros todas las ideas fundamentales para articular el juicio político, los funcionarios que han sido enjuiciados políticamente son fundamentalmente jueces federales, por lo que no se



observa una tendencia para concentrar políticamente en el gobierno federal la responsabilidad de las instancias locales.

De igual manera, a partir de 1983 la responsabilidad política de los gobernadores, derivada de infracciones a la Constitución y las leyes federales, que pueda ser declarada por el Congreso de la Unión, no determina por sí misma la responsabilidad del gobernante, sino que se remite el expediente a la Legislatura del estado para que valore y determine o, en su caso, califique en definitiva la responsabilidad del gobernador, según lo establece el Artículo 110 de la Constitución federal.

Lo anterior me motiva a cuestionar por qué se despoja a la Federación de la facultad para determinar la responsabilidad política de un gobernador, cuando se trata de analizar si los actos de ese gobernador fueron inconsistentes con la Constitución federal o con las leyes federales, lo cual cae dentro del ámbito de la Federación. Antiguamente, la respuesta podía ser que los efectos centralizadores de la política nacional aconsejaron ese cambio; sin embargo, esas consecuencias se daban porque precisamente el Congreso de la Unión utilizaba criterios de política partidista, más que criterios constitucionales, para fijar la responsabilidad de los servidores públicos.

¿Y cómo la legislatura del estado se transforma ahora en la depositaria monopólica de la responsabilidad política de los gobernadores, tanto en materia de violaciones a la Constitución federal y las leyes federales, como a la Constitución local y las leyes locales, en el caso de que la Constitución del estado permita el juicio político del gobernador por estas violaciones?

En varios estados, la legislatura respectiva puede definir la responsabilidad política del gobernador, atendiendo a si los actos son violatorios de la Constitución federal, pero no si son violatorios de la Constitución del estado, porque la ley fundamental de la entidad no prevé el juicio político al gobernador. Lo anterior es un contrasentido, pues, ¿cómo es posible que exista el juicio político al gobernador por infracciones a la Constitución federal, y no a la Constitución local?

De cualquier manera, no es adecuado, en mi opinión, que las legislaturas tengan un poder de tal manera concentrado como para decidir la remoción e inhabilitación del gobernador del Estado por responsabilidad y violaciones a las constituciones, tanto federal como estatal, sobre todo si sus decisiones pueden ser potencialmente inducidas por luchas entre partidos políticos.



Me parece que es un poco desproporcionado porque todas las legislaturas estatales son unicamerales, nada más es una cámara, estamos hablando algunas veces de órganos que exceden poco más de 20 diputados, entonces, lo que se pueda de alguna manera decidir en una asamblea legislativa de esta naturaleza tiene repercusiones respecto de millones de votos de los electores y el futuro de una entidad federativa.

Esta es una responsabilidad muy seria de las legislaturas de los estados, las cuales pueden, además, estar obedeciendo a intereses de partido, y por ello, que el fin no sea hacer respetar las constituciones o las leyes, sino sencillamente imponer una sanción de orden político para una conducta que, de otra manera, podría ser encomiable en un gobernante.

Los gobernadores presentan en el juicio político esta asimetría: están sometidos absolutamente a la legislatura del estado, lo cual es bueno para aquellos gobernadores cuyo partido tiene mayoría en la misma, pero malo para aquellos cuyos partidos de oposición dominan la legislatura del estado, una realidad que presentan ya la mitad de las entidades de nuestro país y que constituye una tendencia que parece seguir creciendo.

Por lo anterior, considero que en el futuro debemos prepararnos para contar con instituciones compatibles con gobiernos divididos, en los que los poderes Ejecutivo y Legislativo estén mayoritariamente integrados por partidos opositores. Pero en un gobierno de ese tipo, si bien es deseable que esté dividido, también lo es que haya mecanismos que garanticen el debido proceso legal, tanto para el gobernador como para los servidores públicos sometidos a juicio político, de manera que la legislatura del estado no sea presa de consignas políticas que la lleven a transgredir los objetivos del control constitucional mediante un juicio político temerario.

Ahora bien, me parece que la irrupción de los partidos políticos en las instituciones constitucionales de nuestro país representa la oportunidad de adecuar esas instituciones a las realidades políticas. Ya en *El Federalista*, número 10, se pronuncia el principio –dentro del derecho– de que los partidos políticos son consecuencia de las libertades, por lo que tan sólo nos queda atenuar sus consecuencias negativas, más que limitarlos. Por ello, creo que ya es tiempo de incluir a los partidos políticos en su justa dimensión y de configurar los mecanismos que tenemos y conocemos como juicio político o como desafuero en una realidad más *ad hoc* con la existencia de partidos políticos.



Carlos Madrazo escribió sobre esta materia en los años cuarenta en un libro que se llamó *Mi traición a la Patria*. Él mismo había sido objeto de una persecución injusta, porque fue acusado temerariamente de un delito del que, por supuesto, quedó exonerado, pero que le afectó como diputado ante el Congreso de la Unión. Junto con Sacramento Joffre fue acusado de actos de corrupción en el programa “Bracero”, que implantó nuestro país con Estados Unidos en esos años. Las acusaciones que se hicieron en su contra fueron fundamentalmente motivadas por oponentes políticos al gobierno del estado de Tabasco, y no tenían nada que ver con la función o el programa bracero, ni con su función como diputado. Sin embargo, las motivaciones políticas fueron tan grandes que Carlos Madrazo tuvo que ser desaforado. Él mismo, convencido de su inocencia, renunció al fuero ante el Congreso de la Unión, pero éste determinó que el fuero era irrenunciable.

Lo anterior debido a que el fuero constitucional no es un derecho público subjetivo sino una garantía a la investidura de diputado. La SCJN sentó entonces un precedente muy valioso (en 1945) respecto de ese tema, cuando Madrazo demostró su inocencia judicialmente. Después de esta experiencia, Madrazo escribe con gran tristeza sobre cómo el proceso penal se va adulterando ante las pasiones políticas, y cómo no debiera ocurrir lo que le sucedió a él.

Esas palabras son una realidad vibrante en la actualidad. Todo funcionario puede ser sometido a esa presión, a la humillación de una acusación penal infundada, o al desprestigio de un juicio político, precisamente motivado por esos intereses; entonces, los partidos políticos han penetrado no nada más en el juicio político, sino también en el proceso penal, y creo que debemos deslindar a las procuradurías de justicia, en el sentido de que no deben depender del Poder Ejecutivo, como lo propuso desde 1932 Luis Cabrera. Al respecto, resulta claro que hay un conflicto de intereses en la investigación de los delitos y la función del Poder Ejecutivo.

Como mencionamos anteriormente, cuando el Senado de la República fue suprimido en la Constitución de 1857, el procedimiento de juicio político sufrió una alteración sustancial, ya que se basaba precisamente en que una cámara, la de Diputados, investigara las acusaciones, consignara a la Cámara de Senadores, y ésta aplicara la sanción correspondiente; entonces se requería de dos instancias para garantizar el debido proceso legal en la sustanciación de un juicio político.



Pero cuando el Senado fue suprimido en 1857, los constituyentes pensaron entonces en incluir como jurado de sentencia a la SCJN, por lo que la Cámara de Diputados investigaba las acusaciones, determinaba la responsabilidad y consignaba a la SCJN para que ésta determinara la sanción, que siempre era inhabilitación y/o remoción.

En el influyente proyecto de reformas constitucionales de José Diego Fernández se observan los inicios de una judicialización de la responsabilidad política, cuando sugiere en el Artículo 105 de su proyecto lo siguiente:

[...] En caso de declaración de que ha lugar a proceder, se remitirá la causa a la Cámara de Senadores, para que previos los trámites de la ley respectiva, pronuncie sentencia de remoción del acusado, sin aplicarse otra pena.

La Cámara de Senadores estará presidida durante el juicio por el Presidente de la Suprema Corte y, en su defecto, por el que desempeñe sus funciones en ese Alto Tribunal.⁵⁴

También en el mismo proyecto propone, en el Artículo 60, tratándose de la autocalificación electoral por cada cámara del Congreso de la Unión:

Cada Cámara califica las elecciones de sus miembros. Las credenciales objetadas conforme a la ley electoral, se remitirán con las protestas y objeciones al Juez de Distrito del lugar en que se hizo la elección, para que *averigüe* la verdad de los hechos en que se funden las protestas u objeciones, dentro del término de quince días de recibido el expediente, y emita su dictamen sobre la validez de la credencial. En vista de la *averiguación*, la Cámara resolverá lo que estime conveniente.⁵⁵

Hay una clara relación entre éstas y otras propuestas de José Diego Fernández y el texto de la Constitución de 1917, en lo particular con el Artículo 97, el cual consagra la facultad de la SCJN para investigar violaciones graves a los derechos humanos, así como para investigar violaciones al voto público, funciones ambas de con-

⁵⁴ José Diego Fernández, *La Constitución federal de 1857 y sus reformas. Prólogo de la Confederación Cívica Independiente*, 1914. Edición facsimilar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, presentación de Manuel González Oropeza, p. 59.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 29.



tenido político que todavía en la actualidad posee. Las dos facultades han tenido orígenes distintos.

La primera es una facultad que ejerce por primera vez la SCJN, sin disposición constitucional expresa, en 1879, en Veracruz, tal como lo hemos descrito y el presente libro detalla con acuciosidad.

El fundamento constitucional que se tenía entonces era el texto actual del Artículo 17 de la carta magna, en donde dispone que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia; sin embargo, ya cuando hay ejecuciones, este tipo de responsabilidades, esa justicia, se transforma en una investigación o un acto de pesquisa de tipo político, por lo que la ley de responsabilidades de 1870 opera en este caso.

Por este motivo, cuando la SCJN tiene el reporte del juez, decide resolver, no conforme al *Código Penal* o al *Código de Procedimientos Penales* recién publicado, sino a la primera *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos* que dictó Benito Juárez en 1870. Pero constitucionalmente no poseía ninguna facultad en materia de responsabilidad política.

Evidentemente, lo que investigó en 1879 la SCJN no fue la comisión de unos delitos, sino la responsabilidad política que podía haber tenido el gobernador o cualquier otro funcionario en el asesinato de aquellas personas, y la total violación al debido proceso legal.

Sin embargo, la SCJN no tenía mayor fundamento para dar fuerza vinculante a su investigación en responsabilidad política, por lo que ofreció el resultado de su actuación al único jurado de acusación reconocido, que era la Cámara de Diputados, presumiendo que esta cámara iba a aceptarla, dando credibilidad a la investigación, y así ejercer su facultad de acusación ante el Senado.

La SCJN de 1879 era el máximo tribunal de justicia, pero no era un actor en la responsabilidad política, ya que había sido desplazada por el Senado de la República en su carácter de juez político. El Senado se había restablecido en 1876, poco antes de los sucesos de Veracruz, por lo que la Suprema Corte ya no tenía ninguna participación expresa en la sustanciación del juicio político.

Pero evidentemente la Cámara de Diputados no actuó así. Porfirio Díaz intervino en favor del gobernador porque era un hombre muy allegado a él, y entonces la investigación de la SCJN quedó en el olvido. No obstante, creo que éste es el origen



de la facultad de investigación de la Suprema Corte que tenemos establecida en la actualidad en el Artículo 97 de la Constitución.

Esta facultad fue ejercida hace diez años por la Suprema Corte en el caso de Aguas Blancas,⁵⁶ pero, en mi opinión, al ser ya una facultad constitucional expresa para la SCJN, el procedimiento, la tramitación de esa investigación, no estuvo adecuada al desarrollo constitucional del país. Se volvió a tratar esta investigación nuevamente como un dictamen, como si no existiera ahora una disposición expresa en la Constitución que faculta a la Suprema Corte para resolver “autoritativamente” los hechos relativos a las violaciones de derechos humanos.

Desde mi punto de vista, el texto actual de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que la investigación de la Suprema Corte debe contar con la misma categoría que la instrucción de la Cámara de Diputados, puesto que ambas facultades están expresamente consignadas en la Constitución. Siendo la violación de los derechos humanos una infracción a la Constitución, lo mismo que la violación del voto público lo es respecto de los derechos políticos o las prerrogativas del ciudadano, ambas investigaciones deben concluir con el dictamen de culpabilidad de un servidor público por violaciones a la Constitución federal.

En el procedimiento actual de juicio político, previsto en el Artículo 110 constitucional, la instrucción hace conclusivos los resultados de una investigación para la Cámara de Diputados, por lo que también debe operar así, en una interpretación armónica de la Constitución, para la investigación efectuada por la SCJN.

Resulta necesario para el establecimiento de un proceso imparcial de responsabilidad política que quienes investiguen de manera imparcial los hechos y determinen la infracción constitucional sean quienes tienen encomendados por la Constitución la función judicial.

También porque ya la Suprema Corte es un tribunal constitucional y algunos de los tribunales estatales han evolucionado a ser tribunales de máxima instancia para convertirse en verdaderos tribunales constitucionales. Es decir, tribunales que interpretan la Constitución, dirimen controversias constitucionales, declaran la constitucionalidad de leyes y actos; son tribunales constitucionales no solamente

⁵⁶ *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos de León y Aguas Blancas*, 3a. ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, p. 80.



en el nivel federal, puesto que ya varios estados cuentan con una sala constitucional en el Tribunal Superior de Justicia o una instancia de justicia constitucional.

¿Y esto qué relevancia tiene para el juicio político? El juicio político es precisamente la valoración de conductas que pueden ser consideradas violaciones a la Constitución. El órgano más adecuado para hacer esa apreciación es precisamente el que está facultado para interpretar la Constitución; los tribunales son los únicos que van a poder determinar con imparcialidad, con objetividad, con experiencia y conocimiento, cuándo un acto de un servidor público violenta la Constitución, porque son los intérpretes constitucionales por antonomasia.

En mi opinión, la facultad de investigación de la SCJN, en virtud del Artículo 97 constitucional, debe ser tratada en el futuro como equivalente a la investigación que hace la Cámara de Diputados en materia de responsabilidad política de un servidor público, porque los derechos humanos son la parte dogmática de cualquier Constitución; y la violación grave de los derechos humanos es una violación de la Constitución; es decir, que tan pronto como la Suprema Corte ejerza sus facultades en esta materia, su resolución deberá equivaler a la declaración o a la acusación que haría la Cámara de Diputados ante el Senado.

Lo anterior no sólo es conveniente, sino deseable, puesto que un tribunal de la máxima categoría puede desarrollar con imparcialidad y conocimiento una investigación, sin las dudas que generaría una investigación realizada por una de las cámaras del Congreso de la Unión.

Y cuando corresponda a la Legislatura la aplicación de la sanción política respectiva, como es la remoción y la inhabilitación, se propone que pueda también la Suprema Corte llevar a cabo su investigación. Como en el Artículo 110 constitucional se caracteriza la resolución que concluye la instrucción como declarativa, ésta podría ser revisada por la legislatura correspondiente. Sin embargo, lo deseable sería que la Suprema Corte pudiera participar en la fase de instrucción dentro de los juicios políticos, cuando así se lo solicitaran los órganos respectivos, o cuando así lo decidiera ejercer, ya que se trata de una facultad constitucional propia.

Todo ello debe ser aclarado en una ley reglamentaria del Artículo 97 constitucional, pero mientras ésta se expide, podemos adoptar las anteriores sugerencias que a título personal me permito avanzar en este ensayo.



BIBLIOGRAFÍA

- AVILÉS, Francisco Alfonso (coord.), *Veracruz: Prodigio de la naturaleza de cara al mar*, edición experimental, 3a. ed., México, Secretaría de Educación Pública, 1995.
- FERNÁNDEZ, José Diego, *La Constitución federal de 1857 y sus reformas. Prólogo de la Confederación Cívica Independiente*, 1914, edición facsimilar, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, presentación de Manuel González Oropeza.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Características iniciales del federalismo mexicano”, en James F. Smith (ed.), *Derecho constitucional comparado. México-EUA*, t. 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México-UC Davis, 1990.
- GUERRERO LARA, Ezequiel y Enrique Guadarrama López (comp.), *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, t. 1, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.
- GUZMÁN HEREDIA, Carlos, *Mercadotecnia política: elecciones y gobierno*, 1ª edición, Buenos Aires, Tarifario, 2001.
- REYES GARCÍA, Fabián, “Mátalos en caliente”. *Levantamiento en Veracruz, 1877-1880*, México, Instituto Veracruzano de Cultura, 1998.
- Semanario Judicial de la Federación*, 5a. Época, t. XLVI, p. 6027.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos de León y Aguas Blancas*, 3a. ed., México, 2005.

XI. Organización de la jurisdicción electoral en el Distrito Federal

Darío Velasco Gutiérrez

I. ANTECEDENTES

En los albores del siglo XIX, en nuestro país se gestaban principios ideológicos y movimientos sociales encaminados a lograr la independencia nacional, en consonancia con el cúmulo de creencias, sentimientos y valores propios de nuestra cultura. Las corrientes antagónicas reflejaron las aspiraciones de bienestar del pueblo, por un lado, y, a contrapunto, la resistencia al cambio y el mantenimiento del *statu quo*. También se encontraba la lucha por la perpetuación de la Corona y de las desigualdades impuestas, así como la influencia de las ideas liberadoras e igualitarias, que pugnaban por una identidad existente pero cautiva.

En estas condiciones, se fueron creando instituciones que sirvieron de base para establecer ordenamientos políticos nacionales. Sin embargo, al principio fueron instituciones importadas, ajenas a la realidad sociocultural de los mexicanos; aunque esto no fue impedimento para continuar luchando por conseguir la libertad económica, política y social, e instaurar en México una república representativa, popular y democrática.

La Constitución de Cádiz es, sin lugar a dudas, el antecedente fundamental de la evolución que da sustento a las actuales instituciones electorales y al propio derecho comicial, ordenamiento que marcó la pauta de la organización electoral de los años venideros y sentó las bases de la construcción democrática en México.

Lo anterior es así, toda vez que el ordenamiento constitucional en mención, en su apartado electoral, estableció y fijó las reglas para la elección de los diputados a las Cortes; asimismo, creó las figuras de las juntas electorales de parroquia, juntas electorales de partido, juntas electorales de provincia y la mesa directiva electoral, instituciones que, a la postre, vinieron a ser el precedente primigenio de la elección



actual de los representantes populares a los órganos legislativo y ejecutivo, así como de los distritos y secciones electorales y mesas directivas de casilla, que hoy en día forman parte fundamental del entramado de la organización electoral, tanto federal como local.

En concordancia con lo anterior, es viable considerar que el derecho electoral se genera en el seno del derecho constitucional de principios del siglo XIX y empieza a crecer y federalizarse paulatinamente a partir de la ley electoral de 1946, y a consolidarse con las reformas de 1993, 1996 y 2007, hasta lograr su actual independencia e importancia en el orden nacional.¹

En el marco del desarrollo y perfeccionamiento del derecho electoral mexicano, ha tenido lugar el surgimiento de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales. El referente obligado lo constituyen el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuyo antecedente se encuentra en la exigencia social de contar con instituciones electorales profesionales y confiables, especialmente a finales de la década de los años ochenta.

Estas instituciones han marcado toda una época, al grado de ser consideradas entre las autoridades con mayor credibilidad, tanto en el plano nacional como en el internacional, y de dar estabilidad política al país.

En el orden local también se han dado importantes avances, en el aspecto normativo, en la creación y el perfeccionamiento, tanto de las instancias facultadas para organizar los comicios, como de las responsables de la jurisdicción electoral; tal es el caso del Distrito Federal, de cuyo análisis nos encargaremos más adelante.

II. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

II.1 Democracia

Este término proviene de dos palabras griegas: *Demos*, que se entiende como pueblo, y *Kratos*, que significa autoridad o poder; por tanto, democracia expresa la idea de un poder perteneciente al pueblo, o, en otro plano, el ejercicio del poder por éste.

¹ José de Jesús Covarrubias Dueñas, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, 2000, p. 30.



La idea anterior nos puede llevar a definir la democracia como un sistema de gobierno caracterizado por la participación de la sociedad, considerada en su conjunto, en la organización del poder público y en su ejercicio.

Sin embargo, existen seis reglas para desentrañar el significado de democracia, de conformidad con lo que establece Sartori.²

Primera regla básica: es la de mayoría, es decir, el fundamento sobre el cual descansan las decisiones colectivas y, por consiguiente, obligatorias para el grupo en su conjunto.

Segunda regla fundamental: es la atribución o derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas, lo que lleva a las reglas procesales de derecho que determinan las modalidades de dicha atribución.

Tercera regla: es aquella condición indispensable sin la cual no es posible el ejercicio democrático, es decir, la garantía de los llamados derechos políticos: libertad de expresión, libertad de reunión, libertad de asociación; libertad de sufragio; libertad de voto pasivo y activo; libertad de oposición y libertad de disenso.

Cuarta regla: es la garantía de alternancia en el poder.

Quinta regla: se refiere a la garantía de las minorías.

Sexta regla: es la relativa a las normas jurídicas y a las reglas no escritas de la costumbre política.

Por otra parte, Bobbio considera que el Estado liberal es el supuesto, no solamente histórico, sino también jurídico, del Estado democrático; el Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas:

- a) En la línea que va del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático; y
- b) En la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático, cuando caen, caen juntos.³

² Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, México, Alianza, 1994, p. 374.

³ Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 15 y 16.



Lo anterior, conforme a la concepción de Bobbio, nos lleva a la valoración de que liberalismo y democracia son figuras interrelacionadas entre sí, y que ante la falta de una de ellas, no se da el Estado democrático, es decir, están destinadas a una convivencia conjunta.

El concepto de democracia ha evolucionado y, por consiguiente, ha cambiado de lugar y de tiempo; más aún, responde a realidades históricas y, por lo tanto, a la experiencia social, la cual establece y rige los principios democráticos, sus limitaciones y contenidos; pues es en la realidad política donde tiene lugar la idea de democracia, de ahí que en su desarrollo como categoría política, la democracia haya estado supeditada, entre otros aspectos, a consideraciones de grupos sociales, edad, sexo, creencia religiosa, riqueza, inteligencia y abolengo.

En nuestro país, el concepto constitucional de la democracia se encuentra establecido en el Artículo 39 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, al declarar que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, por lo que el pueblo tiene siempre el derecho inalienable de alterar o modificar la forma en que se gobierna, ya que el poder público sólo puede ser entendido, histórica y políticamente, para el beneficio del propio pueblo. Es decir, es la soberanía del pueblo la que configura y conforma la manera de organizarse políticamente, por lo que mediante el ejercicio de dicha soberanía, el pueblo dice el cómo y el para qué de su organización política.

Asimismo, el Artículo 3º de la ley fundamental de nuestro país considera a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.⁴

Este concepto “aparece desde la antigüedad en los primeros tratados de ciencia y filosofía política; en la realidad social, la democracia significa una esperanza para el ser humano de vivir mejor; por ello, el término ha sido utilizado para adaptarlo a diferentes regímenes políticos con las más variadas características”.⁵

Por tanto, el término democracia no tiene una definición acabada, se ha ido nutriendo con el desarrollo social y su connotación relativa a un espacio y un tiem-

⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Instituto Federal Electoral, 2005, p. 11.

⁵ Enrique Figueroa Alfonso, *Derecho electoral*, México, IURE (Colección Textos Jurídicos, 2006) 2006, p. 19.



po determinados; depende, en buena medida de quien, en su momento, ostente el poder.

II.2 Representación

Etimológicamente, el vocablo representación proviene del latín *Representatio*, y éste de *Repreesento* (hacer presente, poner ante los ojos, representar, reproducir); a su vez, *Repreesento*, en clásica concepción, deriva de *Repraesum* (estar delante, estar al frente de).

La representación mediante elecciones permite a los ciudadanos designar a los gobernantes y privarlos del poder cuando su mandato termina.

II.3 Elecciones

Es posible entender el término elecciones como el vértice de la expresión del sufragio, que permite al pueblo el ejercicio de su soberanía, no como expresión retórica de la dinámica del tiempo, ya que a través de él se va a renovar la composición de los poderes públicos. Al investir al gobierno de representatividad en los niveles federal, local y municipal, los electores participan mediante la manifestación del sufragio. La propia Constitución, en atención al trascendente significado público del sufragio, lo caracteriza con el carácter bipolar de derecho y de obligación ciudadana.

La concepción compleja del sufragio origina un conjunto de relaciones jurídicas de naturaleza particular y distintiva de lo electoral, que ha conducido a los expertos en la materia a considerar el ejercicio del voto como una función pública.

II.4 Sistemas electorales

Los sistemas electorales pueden entenderse como el conjunto de procedimientos a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. También se perciben como la transformación de los votos en escaños o curules.



II. 5 Derecho electoral

En la actualidad, son diversos los autores que han construido una definición de este concepto; sin embargo, por considerarla una de las más completas, compartimos la de Dieter Nohlen, en su sentido estricto y amplio.

Sentido estricto:

Es el conjunto de normas jurídicas que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Este concepto estricto concreta el derecho al sufragio y se limita, en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la elección y de la configuración de este derecho de participación. El derecho electoral en el sentido estricto señala, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto.⁶

Sentido amplio:

Es el conjunto de normas jurídicas que regula la elección de representantes o personas para los cargos públicos. El derecho electoral es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regula la elección de órganos representativos. Este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección. Dentro de este concepto es correcto considerar, por ejemplo, cuestiones del sistema electoral como cuestiones jurídicas electorales, puesto que no hay duda que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal.⁷

II. 6 Electores

Son los ciudadanos debidamente empadronados, entendidos como “el cuerpo electoral” integrado por la suma de cada uno de ellos.

⁶ Dieter Nohlen, *Derecho electoral*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1989, p. 211.

⁷ *Ibid.*



II. 7 Partidos políticos

Por definición constitucional, los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.⁸

II. 8 Autoridades electorales

Son aquellas que, por un lado, se encargan de organizar las elecciones (institutos electorales-autoridades administrativas) y, por el otro, en el ámbito jurisdiccional imparten justicia (tribunales electorales).

III. LA JURISDICCIÓN

Rafael de Pina define así la jurisdicción:

Potestad para administrar justicia atribuida a los jueces, quienes la ejercen aplicando las normas jurídicas generales y abstractas a los casos concretos que deben decidir.

La jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto. ...”⁹

Según el *Diccionario Espasa Jurídico*,

jurisdicción es la función del Estado consistente en tutelar y realizar el Derecho objetivo diciendo (y/o haciendo) lo jurídico ante casos concretos, a través de órganos especialmente cualificados para ello. En igual sentido se habla de “función jurisdiccional” y de “Administración de Justicia”.

⁸ *Op. cit.*, p. 53.

⁹ Rafael De Pina, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1997, p. 339.



En otro sentido, el término “jurisdicción” designa al conjunto de órganos que desempeñan la función jurisdiccional. Dentro de esta aceptación, se distingue entre jurisdicción ordinaria y jurisdicciones especiales. Jurisdicción ordinaria es el conjunto de órganos jurisdiccionales a los que se encomienda el conocimiento y resolución de la generalidad de los procesos, relativos, a su vez, a la generalidad de las materias jurídicas. Jurisdicciones especiales son los conjuntos de órganos jurisdiccionales constituidos o dedicados al completo conocimiento y resolución de procesos concernientes a materias y/o sujetos específicos. En España existe hoy una sola jurisdicción especial, que es la militar. Dentro de la jurisdicción ordinaria, cabe distinguir cuatro diferentes ramas, órdenes o especialidades, en función de una convencional división de la materia jurídica, que son: civil, criminal o penal, contencioso-administrativo y laboral o social.

Por último en un sentido más restringido, jurisdicción es el presupuesto del proceso consistente en que el órgano ante el cual se ha de sustanciar y que ha finalizado mediante sentencia, tenga naturaleza judicial, pertenezca a la rama de la jurisdicción correspondiente al caso de que se trate y pueda, en razón de normas que atienden al territorio y al objeto, decir válidamente el Derecho objetivo...¹⁰

Para el doctor Flavio Galván Rivera, el término en análisis es

la función soberana del Estado, realizada por conducto del órgano jurisdiccional competente, que tiene por objeto el conocimiento y resolución, mediante la aplicación del Derecho, de los conflictos de intereses de trascendencia jurídica, calificados por la pretensión de una parte y la resistencia de la otra”.¹¹

A su vez, don Ignacio Burgoa Orihuela establece que la jurisdicción “tiene dos significados. Por una parte, denota *circunscripción territorial* dentro de la que los órganos del Estado, primordialmente los judiciales, ejercen sus funciones. Por la otra, y con más propiedad jurídica, implica una de las tres funciones en que se manifiesta el poder público estatal, consistente en dirimir controversias o conflictos de derecho”.¹²

De conformidad con lo señalado, se desprende que la jurisdicción no es sino la

¹⁰ *Diccionario Espasa Jurídico*, Madrid, Espasa, 1991, pp. 552-553.

¹¹ Flavio Rivera Galván, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw Hill, 1997, p. 463.

¹² Ignacio Burgoa Orihuela, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 2000, p. 256.



delimitación o acotación jurídica en la cual pueden actuar válidamente los órganos jurisdiccionales del Estado para dictar el derecho.

En consecuencia, la jurisdicción electoral podría considerarse como la potestad que tienen los tribunales electorales, entendidos como órganos del Estado para impartir justicia, de conformidad con el territorio y las atribuciones consignadas en las normas electorales adjetivas y sustantivas.¹³

IV. ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ELECTORAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Como ya se estableció en el apartado de antecedentes del presente trabajo, el surgimiento de instituciones electorales confiables se da como resultado del reclamo de la sociedad mexicana, la cual empezaba a ser crecientemente indiferente a los procesos electorales.

De ahí la importancia de iniciar la judicialización del contencioso electoral creando tribunales electorales, los que resolverían las controversias electorales a partir del principio de juridicidad (constitucionalidad y/o legalidad), y no por criterios basados en la oportunidad política, como sucedía antaño.

Muestra de lo anterior fue en principio el Tribunal Federal Electoral (Trife), actual TEPJF, el que a lo largo de su joven historia ha generado certidumbre por medio de sus resoluciones. Esto lleva a considerar que se está gestando la consolidación de un sistema integral de impartición de justicia electoral, que no existía en la época del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), antecedente inmediato de los anteriores.

Con base en el marco de referencia que antecede y de conformidad con el Artículo 116, base IV, incisos c) y d), de la Constitución general de la República, en el ámbito local, la mayoría de los estados y el Distrito Federal cuentan con un tribunal electoral encargado de dirimir las controversias electorales, derivadas principalmente de las impugnaciones de los partidos políticos.

En consecuencia, y por ser la materia del presente trabajo, pasamos a revisar lo relativo a la organización de la jurisdicción electoral en el Distrito Federal, enten-

¹³ El Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), conoce además de materia laboral y administrativa, respecto de los conflictos generados en el Instituto Electoral del Distrito Federal y el propio Tribunal. Véase *infra* IV. 3.



diendo por organización el acto de disponer y coordinar los recursos asignados (materiales, humanos y financieros) a partir del ejercicio de las atribuciones conferidas y conforme al marco constitucional, legal y reglamentario atribuido.

IV. 1 El Tribunal Electoral del Distrito Federal

Esta autoridad jurisdiccional local nace a la vida jurídica el 6 de enero de 1999, con la promulgación del *Código Electoral del Distrito Federal*, en cuyo libro séptimo se reguló su naturaleza jurídica, integración y funcionamiento.¹⁴

El 15 de enero de ese mismo año, en sesión extraordinaria y por unanimidad de votos, la Asamblea Legislativa de esta ciudad designó a los integrantes del primer Tribunal Electoral del Distrito Federal (TEDF), los que estuvieron en funciones hasta el 17 de enero de 2007.

El 29 de enero de 1999 tuvo verificativo la sesión pública de instalación del TEDF, con lo que se inició la vida institucional de este órgano encargado de impartir, entre otras atribuciones, justicia electoral.

IV. 2 Definición legal

De conformidad con lo establecido en el Artículo 222, párrafo segundo, del *Código Electoral del Distrito Federal* vigente, el tribunal electoral local es un órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional, que tiene a su cargo garantizar que todos los actos, resoluciones electorales y procedimientos de participación ciudadana del Distrito Federal se sujeten al principio de legalidad.

Como puede observarse, su naturaleza jurídica se ubica en el contexto de los órganos autónomos, los cuales no tienen dependencia alguna de los poderes constituidos.

IV. 3 Organización y funcionamiento

En el párrafo segundo del Artículo 223 del código electoral local, se prevé que el TEDF se regirá, para su organización, funcionamiento y control, por las disposicio-

¹⁴ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, Novena Época, núm. 1, 5 de enero de 1999.



nes constitucionales relativas, del Estatuto de Gobierno, las del Código y las de su reglamento interior.

Su función principal consiste en ser garante del principio de legalidad, respecto de los actos que emiten las autoridades electorales locales, el cual se ve reflejado al emitir sus resoluciones en materia electoral, laboral, administrativa y de los procedimientos de participación ciudadana que se realizan en la Ciudad de México, sentencias que invariablemente deben sujetarse a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y equidad.

Su organización interna para ejercer la función jurisdiccional, que le fue conferida por el legislador, parte de su máximo órgano de decisión, denominado Pleno, el cual se integra por cinco magistrados electorales, uno de los cuales funge como su presidente; sus principales atribuciones se encuentran consignadas en el Artículo 227 del *Código Electoral del Distrito Federal*.

Entre sus facultades, conforme al numeral citado, destacan:

Sustanciar y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias sometidas a su competencia, que en términos del libro octavo del código referido son los juicios relativos a las elecciones de jefe de Gobierno, diputados y jefes delegacionales; los juicios por actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procedimientos de participación ciudadana; los conflictos laborales o los derivados de sanciones administrativas entre el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) y sus servidores; los conflictos laborales o los derivados de sanciones administrativas entre el tribunal electoral y sus servidores; así como los demás juicios por actos y resoluciones de las autoridades electorales del Distrito Federal, incluyendo aquellos por los que se determine la imposición de sanciones.

Al Tribunal también le compete elegir, de entre los magistrados electorales, al que fungirá como presidente; incorporar a los magistrados suplentes al Pleno; designar o remover al secretario general del Tribunal y al secretario administrativo, a los titulares y personal de las coordinaciones del Tribunal y al personal administrativo de servicio; designar al contralor interno, de entre la terna que se proponga para tal efecto; nombrar, a propuesta de los magistrados electorales, a los secretarios de Estudio y Cuenta; aprobar y, en su caso, modificar, el reglamento interior del Tribunal con base en el proyecto que le presente una comisión de tres magistrados que a ese efecto se integre; designar cada cuatro años a los tres magistrados que integra-



rán la Comisión Instructora para la solución de conflictos laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores.¹⁵

También le corresponde designar, en la forma y los términos previstos en el *Código Electoral del Distrito Federal*, a las comisiones de magistrados que considere pertinentes para el adecuado ejercicio de sus funciones.

De igual modo, son atribuciones del Pleno del Tribunal aprobar los manuales e instructivos para la operación de las áreas de apoyo del secretario general del Tribunal, así como los de la organización y funcionamiento de la Secretaría Administrativa, la Contraloría Interna y las coordinaciones del Tribunal; determinar la fecha y hora de sus sesiones públicas y reuniones privadas; aprobar el proyecto de presupuesto anual del TEDF y remitirlo al jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal del año correspondiente; vigilar el correcto ejercicio presupuestario y la gestión administrativa del Tribunal; emitir el acuerdo relativo a las reglas para la elaboración y publicación de las tesis de jurisprudencia y relevantes; definir los criterios de jurisprudencia; realizar tareas de capacitación, investigación y difusión en materia de derecho electoral; así como presentar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuestas de reforma en materia electoral.

Como puede observarse, el Tribunal, además de ejercer competencia jurisdiccional, lo hace en el ámbito administrativo, reglamentario y legislativo; en este último caso, al tener facultad de iniciativa y poder proponer reformas en materia electoral.

A fin de atender el gran abanico de responsabilidades que le fueron conferidas, la autoridad jurisdiccional del Distrito Federal en materia electoral cuenta con comisiones, secretarías, coordinaciones y órganos técnicos, los cuales se refieren a continuación.

Comisiones

El Tribunal funciona con seis comisiones: Instructora; Administración; Reglamento Interior y Normatividad; Jurisprudencia; Capacitación, Documentación y Difu-

¹⁵ El periodo por el cual se designa a los tres magistrados que integran la Comisión Instructora es de cuatro años, conforme a lo establecido en los artículos 227, fracción II, inciso f) del código electoral local y 5°, fracción VI del Reglamento Interior del TEDF, así como por el acuerdo que, en su momento, emita el Pleno del órgano jurisdiccional electoral de esta ciudad.



sión, y Transparencia, las que se integran por tres magistrados –siendo uno de ellos su coordinador– y están apoyadas por un secretario técnico. A continuación se refieren las atribuciones de cada una.

Comisión Instructora

Este órgano tiene su basamento legal en el Artículo 364 del *Código Electoral del Distrito Federal*, en el que se establece que

se formará una Comisión Instructora, con facultades plenas de sustanciación. Se integrará con tres magistrados que serán nombrados cada cuatro años por el Pleno, la cual realizará todas las diligencias necesarias para poner los asuntos en estado de resolución sometiendo a consideración del Pleno para su resolución.¹⁶

La atribución fundamental de esta comisión es sustanciar y tramitar los expedientes laborales que se forman con motivo de los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores, así como proponer al Pleno los proyectos de sentencia atinentes.

Comisión de Administración

En términos del Artículo 56 del Reglamento Interior del TEDF, a esta comisión le compete coadyuvar en la elaboración del anteproyecto de presupuesto anual del Tribunal; proponer las estrategias y los esquemas necesarios para el óptimo y eficaz funcionamiento administrativo del Tribunal, las normas de control y los acuerdos generales que estime procedentes, así como supervisar su cumplimiento; elaborar el proyecto de lineamientos para la selección, capacitación, designación y promoción del personal del Tribunal; proponer al Pleno las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, prestación de servicios y obra pública; así como la creación de los comités que sean necesarios para su ejecución, y también rendir al Pleno por escrito un informe anual detallado de sus actividades.

¹⁶ Tribunal Electoral del Distrito Federal, *Código Electoral del Distrito Federal*, México, 2007, p. 131.



Comisión de Reglamento Interior y Normatividad

Esta comisión, de conformidad con el Artículo 5º del *Manual de Funcionamiento de las Comisiones de Magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal*, tiene a su cargo proponer al Pleno las adecuaciones al Reglamento Interior de acuerdo con las reformas legales que sufra el código electoral local; revisar los manuales, lineamientos, bases, políticas y demás normatividad interna, así como proponer al Pleno las reformas que considere procedentes, conforme al Reglamento Interior del Tribunal; recopilar y sistematizar la información que se requiera para la elaboración de los manuales y lineamientos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal; así como las demás que le encomiende el Pleno en el ámbito de su competencia.

Comisión de Jurisprudencia

Con base en el numeral 6º de la normatividad anteriormente citada, le corresponde a esta comisión revisar que las tesis de jurisprudencia y relevantes del Tribunal se ajusten a los criterios de condición, congruencia, claridad y facilidad de localización; informar al Pleno de las contradicciones de criterios, con los datos de identificación de las ejecutorias respectivas, y analizar periódicamente todas las sentencias emitidas por el Tribunal, así como las tesis aprobadas, para detectar tesis obsoletas, cambios de criterios o la posible interrupción de alguna jurisprudencia.

Comisión de Capacitación, Documentación y Difusión

Tiene a su cargo lo relativo a la capacitación del personal del Tribunal, mediante acciones que se concretan en cursos, conferencias, diplomados, mesas redondas, talleres, etc., así como la investigación y difusión de la materia electoral.

Comisión de Transparencia

Tiene a su cargo supervisar y vigilar lo relativo a los requerimientos y consultas ciudadanas en cumplimiento de la *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal*.



El Tribunal también realiza acciones adjetivas o de apoyo, que están a cargo de la Secretaría General, la Secretaría Administrativa, la Contraloría Interna, la Dirección General Jurídica, la Coordinación de Documentación, la Coordinación de Capacitación e Investigación y la Coordinación de Comunicación Social y Relaciones Públicas, respectivamente.

Las funciones que ejercen estas áreas tienen que ver fundamentalmente con el manejo de recursos económicos, técnicos, materiales y humanos, vigilar su estricto cumplimiento, así como intervenir en la formulación de propuestas que tiendan en lo sucesivo a mejorar la calidad de sus procesos y resultados.

Asimismo, cuenta con áreas de personal auxiliar y administrativo, los cuales tienen como prioridad, además de coadyuvar con los principios de legalidad e imparcialidad en las actuaciones de que tiene conocimiento el Tribunal, colaborar con propuestas que en términos legales favorezcan el trabajo de las ponencias de los magistrados.

Es evidente que la organización de la función jurisdiccional es compleja, de ahí la necesidad de ir perfeccionándola, a partir de la identificación de aquellos aspectos susceptibles de ser mejorados, o, en su caso, la creación de figuras o mecanismos, a fin de estar en aptitud de proponer al legislador las reformas necesarias y, de esta forma, continuar consolidando el Tribunal para que siga garantizando a los ciudadanos del Distrito Federal comicios ajustados a los principios que rigen en la materia, tal es el caso de contar con una ley procesal electoral, una comisión de conciliación y arbitraje que sustituya a la actual Comisión Instructora y la instrumentación del servicio civil de carrera.

V. NUEVA REFORMA ELECTORAL

La determinación de generar un sistema electoral y de medios de impugnación que se tornen en garantía democrática, firme y definitiva de civilidad entre todos los mexicanos ha sido el resultado de muchos años de constante esfuerzo, intensas luchas y generosos debates, realizados por los diferentes actores políticos interesados, tales como las autoridades gubernativas, asociaciones políticas, asociaciones ciudadanas, partidos políticos, así como académicos y especialistas en la materia y, por supuesto, de la ciudadanía en general.



La democracia, como condición fundamental y sistema confiable de gobierno para la convivencia ciudadana, siempre deberá sustentarse en la irrestricta observancia de la ley, así como en la conducta pacífica y ética de los gobernantes y de todos aquellos que aspiren a representar a los ciudadanos.

En este contexto, es viable pensar que el nuevo marco jurídico electoral que eventualmente pudiera surgir con motivo de los trabajos para la reforma electoral del Distrito Federal de 2007, especialmente por cuanto al trámite, sustanciación y resolución de los medios de impugnación, deberá llenar algunos vacíos jurídicos existentes, perfeccionar los procedimientos y fortalecer al TEDF, tanto en su régimen de atribuciones y facultades, así como robustecer su estructura orgánica, a fin de estar a la altura de las exigencias actuales en la impartición de justicia.

Lo anterior llevaría a que el órgano jurisdiccional electoral de esta ciudad evolucionara y se fortaleciera, tornándose en garantía plena de que todos los actos y resoluciones que se dictaran se sujetarían irrestricta e invariablemente al principio de legalidad, tal y como lo ha ordenado el legislador y la propia ciudadanía.

De acuerdo con estas líneas de razonamiento, a continuación se establecen algunos de los apartados que consideramos deberán revisarse, los que darían mayor viabilidad a la organización y el funcionamiento del tribunal electoral de esta capital. Cabe señalar que, en ejercicio de la facultad de iniciativa que tiene el Pleno, éste ha hecho llegar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal su propuesta de reforma electoral, en la que se consideran las modificaciones legales que estima necesarias para el mejor actuar del Tribunal.

1. Debe crearse una ley de medios de impugnación, lo que implicaría desincorporar el actual libro octavo del *Código Electoral del Distrito Federal*.
2. Dentro de los principios rectores que rigen la función electoral, se considera pertinente adicionar el de transparencia.
3. De igual forma, se hace impostergable revisar el régimen laboral de los trabajadores al servicio de las instituciones electorales, redefiniendo su naturaleza jurídica.
4. Por cuanto al órgano que conoce de las diferencias laborales entre el TEDF y sus trabajadores (Comisión Instructora), sería pertinente que fuera sustituida por otra figura mejor estructurada, tal es el caso de la Comisión de Conciliación y Arbitraje.



5. Otro tema que debe considerarse es el relativo al funcionamiento y atribuciones de las comisiones. Hoy en día, conforme al Código vigente, todos los acuerdos que éstas tomen deben ser aprobados por el Pleno, lo cual no se considera del todo adecuado, toda vez que se burocratiza en exceso el actuar del Tribunal; por tanto, debe rediseñarse el marco de atribuciones correspondiente.
6. Dada la especialización que se requiere para impartir justicia en el ámbito de las atribuciones del órgano jurisdiccional electoral del Distrito Federal, se torna prioritario instrumentar y poner en marcha el servicio civil de carrera, a fin de profesionalizar, capacitar y evaluar permanentemente al personal jurídico.
7. Finalmente, cabe señalar la necesidad de que al Tribunal se le otorgue plena autonomía, la que debe incluir el rubro financiero. Es decir, su presupuesto no debe estar sujeto a las coyunturas políticas del momento, sino que se debe otorgar al TEDF la partida adecuada para cumplir con mayor eficacia y eficiencia su función de Estado y, por tanto, se debe derogar la participación del gobierno local en la tramitación de su presupuesto.

En concordancia con lo anterior, cabe referir la controversia constitucional 31/2006 promovida por el TEDF, y la conclusión a la que arribó entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación: que el órgano jurisdiccional local es un órgano originario del Estado, ya que su existencia está prevista en la propia Constitución Federal, goza constitucional y legalmente de autonomía jurisdiccional y presupuestaria, y su marco de atribuciones está delimitado, por mandato constitucional en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Además, la Corte estableció

que la autonomía de la que goza el Tribunal, derivada de su naturaleza de órgano autónomo, implica la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía opera de forma externa (aspecto jurisdiccional) como interna (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere).



Asimismo, el máximo tribunal de nuestro país refirió que, “como expresión de esta autonomía, y con la finalidad de que este órgano pueda funcionar y cumplir con sus atribuciones, le corresponde elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos, sujetándose siempre a la normatividad de la materia”.¹⁷

Con lo anterior, queda claro que la autonomía financiera es el siguiente paso a seguir con el objeto de que el Tribunal sea auténticamente autónomo.

VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

1. El TDEF, al igual que el TEPJF, es producto del reclamo ciudadano de contar con instituciones comiciales confiables y profesionales.
2. Desde su creación hasta la celebración de las más recientes elecciones locales, el órgano jurisdiccional de esta ciudad se ha venido consolidando como una instancia que garantiza la irrestricta aplicación de los principios rectores que rigen la función electoral.
3. Su organización interna para prestar la función jurisdiccional es compleja, dada la naturaleza de las atribuciones que le fueron encomendadas por el legislador, toda vez que, adicionalmente, le compete conocer de aspectos administrativos, reglamentarios, e inclusive tiene facultad de iniciativa.
4. Se considera necesario que se reforme su marco jurídico de actuación y organización, para dotarlo de atribuciones y una estructura orgánica más acorde con las necesidades actuales, de conformidad con las propuestas que han quedado señaladas en el presente trabajo.
5. Debe dotársele de plena autonomía financiera, para lo cual debe evitarse la participación del Gobierno del Distrito Federal en la tramitación de su presupuesto, por lo que se hace necesario derogar del Artículo 227, fracción II, inciso s), la parte conducente a que el Tribunal deberá remitir su proyecto de presupuesto al jefe de Gobierno para su inclusión en el proyecto de egresos del Distrito Federal del año correspondiente.

¹⁷ Sentencia y Votos Particulares, relativos a la Controversia Constitucional 31/2006 promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en contra de la Asamblea Legislativa y de otras autoridades de la propia entidad, de fecha 7 de noviembre de 2006.



BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 2000.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, 2000.
- DE PINA, Rafael, *Diccionario de Derecho*, México, Porrúa, 1997.
- FIGUEROA ALFONSO, Enrique, *Derecho electoral*, México, IURE (Colección Textos Jurídicos), 2006.
- NOHLEN, Dieter, *Derecho Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1989.
- RIVERA GALVÁN, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw Hill, 1997.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, México, Alianza, 1994.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL, *Memoria del Congreso Nacional de Tribunales Electorales*, t. I y II, México, 2001.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, 2002.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa, 2006.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2000.
- Código Electoral del Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006.
- Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Distrito Federal*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2007.
- Manual de funcionamiento de las comisiones de magistrados del Tribunal Electoral del Distrito Federal*, México, Tribunal Electoral del Distrito Federal, 2006.



OTRAS FUENTES

Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz, España, el 19 de marzo de 1812, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2002.

Diccionario Espasa Jurídico, Madrid, Espasa, 1991.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Novena Época, núm. 1, enero de 1999.

Sentencia y Votos Particulares, relativos a la Controversia Constitucional 31/2006 promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en contra de la Asamblea Legislativa y de otras autoridades de la propia entidad, de 7 de noviembre de 2006.

XII. Procedimientos para imposición de sanciones

Darío Velasco Gutiérrez
Osiris Vázquez Rangel

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo atiende a las preguntas siguientes: ¿Qué es lo que se sanciona en el ámbito electoral no penal?, y ¿cuáles son los elementos de las faltas electorales? Las respuestas a estas preguntas permiten conocer la materia de los procedimientos sancionadores electorales, por lo que este es un trabajo dogmático,¹ en el que se hacen diversas propuestas con la pretensión de animar la discusión sobre estos temas que, aunque cruciales, son poco tratados por los teóricos del derecho electoral.²

Las citas a pie de página pretenden, por una parte, indicar las fuentes que se consultaron, con lo cual, al transparentar el origen de lo afirmado, se permite hacer una crítica a lo expuesto desde sus bases; por otra, dan la oportunidad de ahondar en los aspectos que resulten interesantes al lector, ya que no es posible detallar una serie

¹ La palabra dogma proviene del griego *δογμα*, que, de acuerdo con Claus Roxin, “significa algo así como 'opinión', 'disposición', 'proposición doctrinal'”. Lo anterior, lo señala el autor en *Derecho Penal*, parte general, tomo I, *Fundamentos la estructura de la teoría del delito* (traducción y notas por Diego-Manuel Luzón Peña, Miguel Díaz *et al.*, Madrid, Civitas, 1997, p. 192). Rolando Tamayo y Salmorán, por su parte, señala que la expresión “dogmática jurídica” es sinónimo de “ciencia del derecho” o “doctrina” (que los canonistas y civilistas de finales del siglo XIII concebían “como la *communis opinio* de los doctores”) “Pues bien, los conceptos, nociones, dogmas o presupuestos que conforman una institución jurídica son suministrados por la dogmática jurídica: ella constituye la doctrina aplicable a dicha institución” (*Elementos para una teoría general del derecho*, reimpression de la segunda edición, México, Themis, 2001, pp. 144 y 145).

² Los asuntos a tratar retoman categorías introducidas en el ámbito electoral por el ex magistrado electoral en el Distrito Federal Estuardo Mario Bermúdez Molina, las que, en coautoría con Osiris Vázquez, desarrolló en el texto aún inédito *Derecho sancionador electoral*; sin embargo, las conclusiones a las que aquí se arriba no son idénticas. Sobre la postura de Estuardo Mario Bermúdez Molina, se pueden consultar los siguientes votos particulares y resoluciones del Tribunal Electoral del Distrito Federal: TEDF-REA-009/2000 y acumulados TEDF-REA-010/2000 y TEDF-REA-011/2000 (voto), TEDF-REA-014/2003 (voto), TEDF-REA-017/2003, TEDF-REA-011/2004 (voto), TEDF-REA-012/2004 (voto), TEDF-REA-014/2004 (voto), TEDF-REA-001/2005 y TEDF-JEL-002/2006.



de aspectos que apenas se esbozan en la propuesta que se realiza, en este trabajo que sobre todo busca provocar la discusión de estos temas, tratados y resueltos en los órganos autónomos electorales.

2. LA NECESIDAD DE UNA TEORÍA DE LA FALTA ELECTORAL

La vocación práctica de la teoría es innegable; las faltas electorales se cometen constantemente, por lo que también constantemente hay sentencias que afirman la existencia o inexistencia de las mismas, y ello sólo es posible conociendo los elementos que las integran, adoptando criterios desarrollados antes de que los casos concretos se presentaran al juzgador, lo que permite un trato justo e imparcial, no sólo porque quien decide sobre la presencia de una falta es un tercero que ni siquiera presencié el hecho cuando ocurrió, sino que las pautas a seguir, que se toman de las normas legales, también existían antes de que el hecho tuviera lugar y se encuentran plasmadas en textos que pueden ser consultados no sólo por el juez sino por cualquiera que tenga interés en conocer qué es una falta electoral.

El estudio de los elementos que hacen que una acción sea considerada falta electoral permite “una jurisprudencia racional, objetivamente fundada e igualitaria, contribuyendo así, esencialmente a garantizar la seguridad jurídica”.³ Lo anterior es señalado para la teoría del delito, y en ello hay consenso –como en pocas cuestiones entre los penalistas–. En palabras de Gimbernat Ordeig, la dogmática jurídico penal

hace posible [...] al señalar límites y definir conceptos, una aplicación segura y calculable del Derecho Penal, hace posible sustraerle a la irracionalidad, a la arbitrariedad y a la improvisación. Cuanto menos desarrollada esté una dogmática, más imprevisible será la decisión de los tribunales, más dependerán del azar y de factores incontrolables la condena o la absolución,⁴

³ Hans-Henrich Jescheck y Thomas Weigend, *Tratado de derecho penal*, parte general, 5ª ed., traducción de Miguel Olmedo Cardenete, Granada, Comares, 2002, p. 210.

⁴ Enrique Gimbernat Ordeig, *Estudios de derecho penal, ¿Tiene un futuro la dogmática jurídico penal?*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1990, p. 158.



porque, como lo señaló Engisch,

el jurista se ve situado en un desierto de dudas y de diversidades de opiniones dentro del cual tiene que tantear, lentamente, el camino hacia delante, tiene que mirar cuidadosamente a su alrededor para encontrar el camino correcto.⁵

Lo anterior resulta plenamente aplicable en nuestra materia.

3. EL DERECHO SANCIONADOR ELECTORAL COMO ESPECIE DEL *IUS PUNIENDI*

La imposición de sanciones es una facultad/obligación exclusiva del Estado, puesto que el mismo no puede dejar de hacerlo, una vez que el supuesto conminado con una sanción se realiza, de tal manera que el denominado *ius puniendi* o derecho a castigar no es exclusivamente un “derecho subjetivo”, sino una obligación.

Ahora bien, para que el Estado proceda a la imposición de sanciones, en cualquier materia, debe acreditar la existencia de una infracción (delito en materia penal y falta en materia electoral), apegándose a una serie de principios elaborados a partir de la consideración de la dignidad humana.⁶

Así, el principio de que nadie puede ser sancionado por un hecho ajeno, permite deslindar la responsabilidad de un sujeto cuando se encuentra de alguna manera relacionado con un supuesto punible. Lo anterior fue desarrollado mediante la teoría de la autoría y la participación, por una parte, y por el principio de culpabilidad por la otra.

En el caso del derecho sancionador electoral,⁷ indudablemente éste se encuentra incluido en el ámbito del *ius puniendi*, puesto que se trata de la imposición de

⁵ Kart Engisch, *Wahrheit und Richtigkeit*, 1963, p. 22, citado por Gimbernat Ordeig, *op. cit.*, p. 159, cit. 51; sobre este punto puede verse a Jesús María Silva Sánchez, *Aproximación al derecho penal contemporáneo*, Barcelona, Bosch, 1992, pp. 43 ss.

⁶ En el derecho penal se ha desarrollado una serie de principios (y subprincipios), clasificados de diversas maneras por los autores: legalidad, exclusiva protección de bienes jurídicos, subsidiariedad, intervención mínima o *ultima ratio* y fragmentariedad, efectividad, eficacia o idoneidad; proporcionalidad; culpabilidad; responsabilidad subjetiva; responsabilidad personal; humanización y resocialización. Cfr. Diego-Manuel Luzón Peña, *Curso de derecho penal*, parte general I, 1ª reimp., España, Universitas, 1999, pp. 80-89.

⁷ La naturaleza jurídica del derecho sancionador electoral, contrariamente a lo sostenido por las propias autoridades electorales, no es administrativa, puesto que, independientemente de que así nació, como instituciones dentro del poder ejecutivo, actualmente los órganos autónomos no dependen de dicho poder y su función es suma-



sanciones por parte del Estado ante la realización de un supuesto punible; así, tenemos que no sólo el derecho penal y el derecho administrativo sancionador (disciplinario, si se refiere a la imposición de sanciones a los propios servidores públicos; correccional, cuando las sanciones se aplican a los particulares por transgredir las normas administrativas) se ubican en el género referido.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF), ha reconocido la aplicación de los principios del *ius puniendi* en materia de faltas electorales, en la tesis de rubro DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL.⁸

Llama la atención que este criterio, extraído de la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-022/2001, de octubre de 2001, sea muy similar a lo dicho en materia administrativa por el Tribunal Constitucional Español en la sentencia STC 246/1991, de diciembre de 1991 (diez años antes de la resolución de la SSTEPJF), la cual señala, en el fundamento jurídico 2, que

si bien [...] los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado [...] también hemos aludido a la cautela con la que conviene operar cuando de trasladar garantías constitucionales extraídas del orden penal al derecho administrativo sancionador se trata. Esta operación no puede hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza [...]⁹

mente específica (hay que recordar que el derecho administrativo se independizó respecto de muchas figuras del derecho civil –dando lugar al desarrollo de la teoría del acto administrativo–, lo mismo que el derecho laboral, en el que el liberalismo consideraba que el contrato de trabajo era un contrato civil y que el Estado no debía intervenir “en contra” de la voluntad de las partes), de tal manera que, al igual que los institutos electorales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los demás órganos autónomos no emiten resoluciones administrativas, ni formal (no son actos de órganos de la administración pública), ni materialmente (los actos relativos al derecho sancionador electoral son materialmente jurisdiccionales).

⁸ TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, México, TEJF, 2005, pp. 483-485.

⁹ La cita se retoma de Miguel Bajo Fernández, “La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Derecho administrativo español”, *Responsabilidad penal de las empresas y sus órganos y responsabilidad por el producto*, coordinado por Santiago Mir Puig y Diego Manuel Luzón Peña, Barcelona, Bosch, 1996, pp. 26 y 27.



El Tribunal Constitucional Español, en la sentencia referida, confirmó lo sostenido por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo Español en las sentencias de 18 de febrero y 30 de mayo de 1981, así como de 15 de julio de 1982, y reiteró lo que él mismo había señalado en diversas sentencias, entre otras: STC 18/1987, STC 219/1988, STC 22/1990, STC 76/1990 y STC 150/1991.

En nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado también que,

dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza...”; lo anterior en la jurisprudencia P./J. 99/2006, de rubro: DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO, surgida de la Acción de inconstitucionalidad 4/2006, resuelta el 25 de mayo de 2006.

4. DEFINICIÓN DE DERECHO SANCIONADOR ELECTORAL

El derecho sancionador electoral es el conjunto de normas jurídicas de derecho público interno, pertenecientes al *ius puniendi*, que definen las faltas electorales y las sanciones con las cuales están conminadas.

Ahora bien, las faltas electorales¹⁰ son la realización de un injusto¹¹ electoral atribuible a una persona, y por ello sancionable.

¹⁰ La expresión “falta electoral” es la que se contiene en el Artículo 116, fracción IV, inciso i) de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por lo que se prefirió la misma a la de “infracción electoral”.

¹¹ El término “injusto” hace referencia a un comportamiento (acción u omisión) valorado como contrario a derecho porque así está definido en la ley y lesiona o pone en peligro bienes jurídicamente tutelados.



El injusto electoral se compone por la realización típica (del supuesto de hecho) y la antijuridicidad¹² de ese hecho; y al injusto hay que sumar la culpabilidad¹³ o reprochabilidad del mismo a quien lo realizó, pero tratándose de personas morales, a las mismas se las hace responsables por el injusto.

De acuerdo con la definición señalada, para imponer una sanción en materia electoral, es necesario acreditar el injusto electoral, así como la responsabilidad por el mismo, siendo éstas las figuras adjetivas que receptan lo señalado con anterioridad.

5. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Para afirmar la existencia de una falta electoral, es necesario primeramente que el legislador defina lo que son las faltas; esto está directamente relacionado con el principio de legalidad.

El principio de legalidad exige que para la imposición de una sanción es necesaria la existencia previa de una ley que establezca el supuesto punible así como su punibilidad, lo que en términos de Paul Johann Anselm Ritter Von Feuerbach, corresponde a la formulación latina *nullum crimen, nulla poena, sine lege*.¹⁴

¹² La antijuridicidad es un juicio que se hace respecto del hecho típico, respecto del cual se constata que el derecho en su conjunto lo desapruueba; formulado de manera negativa, la antijuridicidad es la constatación de que no existen causas de justificación o licitud en el derecho que permitan o toleren el hecho típico (en materia penal, *v. gr.*, la legítima defensa evita que las lesiones sean consideradas un injusto); sobre la categoría de “antijuridicidad”, véase Fernando Molina Fernández, *Antijuridicidad penal y sistema del delito*, Barcelona, José María Bosch, 2001.

¹³ El concepto de culpabilidad varía en cada teoría del delito; en el causalismo (concepción ampliamente superada) se tenía un concepto psicológico, Von Liszt afirmaba que la culpabilidad es la “relación subjetiva entre el acto y el autor”, *Tratado de derecho penal*, t. II, reedición de la segunda edición de la editorial española REUS, de 1927, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2003, pp. 375 y 376; pero para una concepción finalista, la culpabilidad se integra por la imputabilidad, conciencia o cognoscibilidad de la antijuridicidad y la exigibilidad de una conducta alternativa ajustada a derecho, *cfr.* Welzel Hans, *Derecho penal alemán*, Parte general; 11^ª. ed., traducción de Juan Bustos Ramírez y Sergio Yáñez Pérez, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1970, pp. 166 ss.; en cuanto al funcionalismo, véase Claus Roxin (que a la culpabilidad la considera un elemento de la responsabilidad), *Derecho Penal, op. cit.*, pp. 222, 788 ss; y Jakobs Günther, *Derecho penal*, Parte general. Fundamentos y teoría de la imputación, traducción de Joaquín Cuello Contreras y José L. Serrano González, Madrid, Marcial Pons, 1997, pp. 565 ss. Resulta muy ilustrativa la monografía de Mariano Melendo Pardos, *El concepto material de culpabilidad y el principio de inexigibilidad*, Granada, Comares, 2002.

¹⁴ *Lehrbuch des gemeinen in Deutschland gültigen peinlichen Rechts*, Giessen, 1801; existe traducción al español, por Eugenio Raúl Zaffaroni e Irma Hagemeyer, con el título *Tratado de derecho penal común vigente en Alemania*, Buenos Aires, Hammurabi, 1989; textualmente, este autor señala (§ 20, página 63): “I) Toda imposición de pena presupone una ley penal (*‘nulla poena sine lege’*). Por ende, sólo la conminación del mal por la ley es lo que fundamenta el concepto y la posibilidad jurídica de una pena. II) La imposición de una pena está condicionada a la existencia de la acción conminada (*‘nulla poena sine crimine’*). Por ende, es mediante la ley como se vincula la pena



Sobre este principio, se ha observado que por sí mismo no constituye derecho fundamental alguno, puesto que es posible que un dictador pudiera incluir en la ley una serie de conductas a sancionar que no tuvieran que ver con cuestiones relativas a lesiones de bienes jurídicos indispensables para el desarrollo de las potencialidades del ser humano y, antes bien, limitaran o impidieran ese desarrollo, de tal manera que la garantía únicamente se limita a evitar la arbitrariedad de los jueces, en atención al principio de división de poderes, impidiendo que el juzgador, al estar conociendo de algún asunto, en ese momento decida crear un supuesto punible del cual no exista antecedente alguno, puesto que la creación de los supuestos sancionables es facultad exclusiva del poder legislativo, que expresa la voluntad general a través de los representantes del pueblo.

El Artículo 14, párrafo tercero, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece: “En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”, lo que aunado al Artículo 49 de la misma carta magna¹⁵ permite concluir que lo que se salvaguarda con tal principio es la rectitud de la actividad jurisdiccional, por lo que los jueces no pueden imponer sanción alguna que el legislador no haya previsto y definido con anterioridad al hecho imputado.

El principio señalado e ideado en el ámbito del derecho penal también aplica en materia de faltas electorales, ya que éstas son creadas por el legislador, único legitimado para ello, de tal manera que aunque su concreción, en algunos casos, se dé a través de reglamentos o lineamientos, es debido a remisión expresa de la disposición establecida por el legislador; es decir, el legislador, tras dar directrices, precisar los bienes jurídicos tutelados y establecer el catálogo de sanciones, autoriza al órgano autónomo electoral para la expedición de normas que especifiquen el contenido de los supuestos punibles en materia electoral; de otra manera, se dejaría de

al hecho, como presupuesto jurídicamente necesario. III) El hecho legalmente conminado (el presupuesto legal) está condicionado por la pena legal (*‘nullum crimen sine poena legali’*)...”.

¹⁵ “Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”



sancionar una gran cantidad de faltas no previstas legalmente y que el órgano autónomo electoral precisa.¹⁶

En materia administrativa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado:

El principio de legalidad constituye un importante límite externo al ejercicio del *ius puniendi* del Estado, con base en el cual la Norma Suprema impide que los Poderes Ejecutivo y Judicial –este último a través de la analogía y mayoría de razón– configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones; es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona.

Dicho principio posee como núcleo duro básicamente dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad.¹⁷

En este orden de ideas, considerando que el principio de legalidad establece que quien juzga no debe crear los textos normativos a considerar en el momento de resolver una cuestión que se le plantea, en atención a la división de poderes y a que deben ser los legisladores los que en una ley establezcan el supuesto y la sanción, es que sólo en los casos en los que exista ley expresa se puede imponer sanción, por lo que en aquellos en los que el legislador delegue al órgano autónomo electoral la facultad de definir los supuestos sancionables y las sanciones a imponer, se estaría transgrediendo el principio señalado, el que debe ser tomado con seriedad, ya que en esta materia también rige el Artículo 14, párrafo tercero, de la carta magna.

De esta manera, no se rechaza la remisión a normas jerárquicamente inferiores a la ley, y se precisa que no es legítima cualquier clase de remisión; es necesario que en la ley exista una determinación mínima de los criterios de sanción, por lo que en principio es posible que el legislador incluya en la ley los supuestos previstos sólo por los órganos electorales en lineamientos y deje para las normas inferiores

¹⁶ Todos los supuestos previstos en los *Lineamientos del Instituto Electoral del Distrito Federal para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y de las agrupaciones políticas locales*.

¹⁷ Considerando SÉPTIMO de la resolución de la acción de inconstitucionalidad 4/2006, que dio lugar a la jurisprudencia P./J. 100/2006, de rubro TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.



sólo los detalles o cuestiones que de manera general se mencionen en las disposiciones legales.¹⁸

Ni siquiera es posible asimilar la delegación de la facultad de elaboración de supuestos punibles a las leyes penales en blanco, ya que en estos casos “el legislador federal se limita a la determinación de una amenaza de pena, pero deja la formulación de los tipos [supuesto de hecho], 'el llenado del blanco', a otras instancias, como, por ejemplo, a las autoridades centrales de la administración federal”,¹⁹ en otras palabras, *las leyes electorales en blanco* son preceptos o textos normativos electorales que no refieren todos los elementos del supuesto sancionable y remiten a otros preceptos (reglamentos o lineamientos) o autoridades (los órganos electorales) para que llenen el espacio en blanco o completen los elementos faltantes; en estos casos es condición necesaria –como ya se ha precisado– que en la ley se incluyan los elementos generales que permitan saber lo que se sanciona y la sanción a imponer en su caso.

De esta manera, tenemos que sólo la ley puede señalar supuestos sancionables, con independencia de que algunos de sus caracteres puedan ser precisados por el órgano autónomo electoral, pero éste no puede definir en su totalidad el supuesto punible; la ley no sólo debe ser previa (*praevia*) al hecho, escrita (*scripta*), sino *stricta*, lo que implica que deben estar determinados de manera suficiente los supuestos punibles, razón por la que se prohíbe en esta materia la analogía y la mayoría de razón (párrafo tercero del Artículo 14 de la ley fundamental),²⁰ además de que la ley que establece supuestos conminados con sanción debe ser cierta (*certa*), de tal manera que, como lo señala Roxin para el ámbito penal,

¹⁸ El Artículo 173 del *Código Electoral del Distrito Federal* establece en sus fracciones IV y V descripciones de supuestos “cerrados” o “completos” (“IV Aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites señalados por este Código y el Consejo General; V No presenten los informes anuales en los términos y plazos previstos en este Código”), mientras que la fracción I establece como sancionable el incumplimiento de las obligaciones y la violación de las prohibiciones y demás disposiciones aplicables de dicho Código, lo que constituye una ley electoral en blanco impropia –porque remite a otra disposición del mismo cuerpo legal–, y la fracción II, que señala como punible el incumplimiento de las resoluciones o acuerdos del Instituto Electoral del Distrito Federal, es una auténtica ley electoral en blanco que remite a actos del órgano autónomo electoral.

¹⁹ Reinhart Maurach y Heinz Zipf, *Derecho penal, parte general, t. I*, traducción de Jorge Bofia Genzsch y Enrique Aimone Gibson, Buenos Aires, Astrea, 1994, p. 134.

²⁰ Sobre el principio de legalidad desde la perspectiva del (neo)constitucionalismo, véase Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, 2ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006, pp. 667-686.



[u]n precepto penal que tuviera v. gr. el siguiente tenor: “el que infringiere el bien común de modo intolerable, será castigado con pena de prisión de hasta cinco años”[...] sería un precepto nulo, ya que no permite reconocer qué características ha de tener la conducta punible. La punibilidad no estaría “legalmente determinada” antes del hecho sino que sería el juez quien tendría que fijar qué conducta infringe el bien común de modo intolerable.²¹

6. EL TIPO EN MATERIA ELECTORAL

Necesariamente relacionado con el principio de legalidad se encuentra el concepto de tipo (supuesto de hecho), elaborado en su concepción actual por Ernest Beling, en 1906, en su texto *Teoría del delito*, en el que ya señala que para hablar de delito se requiere una acción típica,²² entendiéndose al tipo (Tatbestand) “como el contorno de un tipo de delito (*Verbrechenstypus*)”,²³ ya que “mediante los tipos se visten las acciones, por primera vez de colores”,²⁴ puesto que “el tipo establece el contenido jurídico-penalmente relevante de la acción”.²⁵

Con esta aportación, e independientemente de la evolución de dicho concepto,²⁶ quedó claro que debía precisarse en el texto legal lo que está conminado con sanción, por lo que no se encuentra inconveniente en utilizar la categoría de “tipo” en materia electoral, si por ésta se entiende el supuesto de hecho sancionable, mediante el cual se da vida al principio de legalidad, de tal manera que las faltas electorales son la realización del tipo legalmente establecido (conminado con una pena), la cual es desaprobada por la totalidad del ordenamiento jurídico (antijuridicidad) y se realiza de manera culpable.

El tipo contiene una serie de elementos que deben ser realizados en su totalidad para imponer la sanción asociada al mismo; los tipos contienen elementos descrip-

²¹ Claus Roxin, *op. cit.*, p. 141.

²² Además de típica (la palabra alemana *Tatbestand* puede traducirse como supuesto de hecho), para ser considerada como delictiva la acción, Beling señalaba que tenía que ser “antijurídica y culpable, subsumible en una conminación penal ajustada a ella y que realiza las condiciones de la conminación penal”; *Die Lehre von Verbrechen*, reedición de Scientia Verlag Aalen, Alemania, 1964, p. 7.

²³ *Ibid.*, p. 110.

²⁴ *Ibid.*, p. 144.

²⁵ *Ibid.*, p. 224.

²⁶ Sobre al evolución de la categoría de “tipo”, véase Claus Roxin, *op. cit.*, pp. 276 ss.



tivos u objetivos, normativos (que requieren una valoración para su constatación, aunque no todos los tipos contienen este tipo de elementos) y subjetivos (dolo y elementos subjetivos diversos al tipo, en su caso, o culpa).

La parte objetiva del tipo²⁷ agrupa todos los elementos externos y descriptivos, más los normativos (en su caso),²⁸ mientras que en la parte subjetiva, en el caso de los supuestos dolosos se ubica el dolo y, en algunos supuestos, los elementos subjetivos diversos al dolo (ánimos, propósitos e intenciones con los que debe actuar quien realiza el supuesto sancionable); en cuanto a los supuestos culposos, se ubica la culpa (imprudencia).

La construcción de la estructura del tipo incluyendo una parte subjetiva se ha impuesto de manera mayoritaria en la dogmática penal, a partir de la propuesta realizada por Hans Welzel (del concepto de acción final, calificado como “ontológico” por el propio autor, concepto que era considerado una estructura lógico-objetiva prejurídica que vinculaba al legislador); independientemente de que los funcionalistas²⁹ no aceptan sus puntos de partida teóricos, sí sus consecuencias.³⁰

²⁷ La estructura de los tipos es diversa si se trata de acciones (típicas) o de omisiones (típicas), ya que en el primer caso se refieren a prohibiciones, como la de recibir donaciones o aportaciones, mientras que en las omisiones se señalan deberes (mandatos) como el presentar los informes anuales en los términos y plazos previstos en el código electoral local, por lo que no se señalan resultados, lo que no impide que un resultado sea atribuible a quien no evitó que se produjera cuando tenía el deber de evitarlo (omisión impropia –a estos supuestos también se les conoce como de *comisión por omisión*–; Artículo 16 del *Código Penal para el Distrito Federal*).

²⁸ El Artículo 173 del *Código Electoral del Distrito Federal*, en su fracción V, establece como tipo el aceptar aportaciones económicas superiores a los límites señalados por el Código y el Consejo General, por lo que el “recibir aportaciones económicas” es un elemento descriptivo, mientras que el que sean “superiores a los límites señalados por el Código y el Consejo General” es un elemento normativo, ya que la constatación del mismo se encuentra supeditado a una valoración, de tal manera que viendo la aportación económica no es posible saber si es superior o no a los límites referidos.

²⁹ Después del finalismo, se desarrolló el funcionalismo en dos vertientes, una teleológico-política criminal, encabezada por Claus Roxin, y otra sistémica, fundada por Günther Jakobs. Para una mayor comprensión de las diversas teorías del delito, se agrega el siguiente cuadro, que orienta respecto de la época en que se desarrollaron, el método que siguieron y algunos de sus representantes.

Nombre de la teoría	Significancia en Europa	Fundamento teórico	Representantes más sobresalientes
1. Cosmológico natural (teoría clásica)	1891-1915	Positivismo y formalismo Aplicaban el método propio de las ciencias naturales al derecho penal.	Wenig Ernst Binding Gustav Radbruch Edmund Mezger
2. Cosmológico valorativo (también denominado psicológico, neocosmológico, o sistema neoclásico)	1907-1950	Neopositivismo o filosofía de los valores Consideraban que el derecho es una ciencia valorativa, con un método propio de las ciencias de la cultura, donde lo importante es la valoración.	Franz von Liszt Erich Frank Wilhelm Stamer Max Ernst Meyer Jürgen Goldschmidt Hegel Friedrich Schlegel



De esta manera, tenemos que el dolo en materia de sanciones³¹ no es el dolo civil,³² al que hace referencia el Artículo 87, inciso d), de la *Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal*,³³ sino que es el propio del *ius puniendi* y que se encuentra definido en el Artículo 18, párrafo segundo, del *Código Penal para el Distrito Federal* de la siguiente manera: “Obra dolosamente el que, conociendo los elementos objetivos del hecho típico de que se trate, o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta su realización”.

De acuerdo con la anterior definición, el dolo puede presentarse de varias formas:

Nombre de la teoría	Vigencia en Europa	Fundamento teórico	Representante más sobresaliente
3. Finalismo	1935-actualidad * En México se empezó a conocer ampliamente en los años noventa del siglo pasado	Castrologismo Se afirma la existencia de estructuras lógico-reales (lógico-objetivas), provenientes de las al legislador, como es el concepto de <i>actiō</i> , que consta de elementos tanto subjetivos como objetivos.	Hans Welzel Armin Kaufmann Günther Strauermann Hans-Joachim Hinrich Eberhard Struensee Josef Carlos Mit Miguel Moreno Herández
4. Funcionalismo teleológico-político-criminal	1970-actualidad * En México se empezó a conocer ampliamente en los años noventa del siglo pasado	Rechazo al neocastrologismo Se rechaza la existencia de estructuras lógico-objetivas y se considera que el derecho penal debe estructurarse a la luz de su función, es decir, desde lo que política y criminalmente tiene sentido.	Claus Roxin Bernard Schönsch Hans-Joachim Rudolph Hans Achenbach Wilfried Becht Bernard Häfner Enrique Otto Arnold
5. Funcionalismo sistémico	1983-actualidad * En México se empezó a conocer a finales de los años noventa del siglo pasado	Teoría de sistemas Se parte de la teoría de sistemas de Niklas Luhmann y se afirma que todo el contenido jurídico debe desarrollarse a partir del propio derecho, de lo social, por lo que se rechaza la existencia de estructuras lógico-objetivas que tengan repercusión en el ámbito jurídico.	Günther Jakobs Heiko Lauth Bernd Müntg Manuel Cancio Melri Bernardo Patjón Sánchez Javier Sánchez-Vera César Triller Miguel Polaino Navarrete Otros

³⁰ Claus Roxin, *op. cit.*, p. 308 y ss. y Jakobs Günther, *op.cit.*, p. 308 y ss.

³¹ Respecto del “dolo”, puede consultarse a Ramón Ragués i Vallés, *El dolo y su prueba en el proceso penal*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2002.

³² *Código Civil para el Distrito Federal*, Artículo 1815: “Se entiende por dolo en los contratos, cualquiera sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o mantener en él a alguno de los contratantes; y por mala fe, la disimulación del error de uno de los contratantes, una vez conocido.”

³³ *Ley Procesal Electoral para Distrito Federal*, “Artículo 87. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acrediten circunstancias que afecten las garantías del procedimiento electoral para la emisión libre, secreta, directa y universal del sufragio, o por violación directa a las características con que debe emitirse el sufragio, como son las siguientes: [...] “d) Haber mediado error en la computación de los votos que sea irreparable y esto sea determinante para el resultado de la votación; [...]

[...]

“Artículo 92. Los Partidos Políticos o Coaliciones no podrán invocar en su favor, en ningún medio de impugnación, causas de nulidad, hechos o circunstancias que dolosamente hayan provocado.”



1. Conocer los elementos del hecho típico y querer el resultado: *dolo directo*.
2. Conocer los elementos del hecho típico y aceptar el resultado: *dolo indirecto*.
3. Prever como posible el resultado típico y aceptar el resultado: *dolo eventual*.³⁴

Así, el dolo cuenta con un aspecto cognoscitivo o intelectual (el conocer o prever) y otro volitivo (el querer o aceptar), los cuales tienen que ser acreditados para establecer que se está en presencia de un tipo doloso, cuestión que sólo les es posible a las personas físicas.

Por lo que hace a la culpa (imprudencia) la misma consiste en producir un resultado típico, que no se previó siendo previsible o que se previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación de un deber de cuidado que objetivamente era necesario observar.³⁵

La culpa se puede presentar de dos formas:

1. Al producir un resultado típico que no se previó siendo previsible en virtud de la violación de un deber de cuidado que objetivamente era necesario observar: *culpa sin representación o inconsciente*.
2. Al producir un resultado típico que se previó confiando en que no se produciría, siendo previsible en virtud de la violación de un deber de cuidado que objetivamente era necesario observar: *culpa con representación o consciente*.

La falta de cuidado siempre es algo a determinar por el juzgador, atendiendo a las características concretas de cada hecho; por ello, Hans Welzel consideró que se trataba de “tipos abiertos”.³⁶

³⁴ Estas formas de dolo son aceptadas en el derecho penal, independientemente de que teóricamente se cuestione lo relativo a los límites entre el dolo eventual y la culpa con representación o consciente (donde también se prevé como posible el resultado pero no se acepta).

³⁵ Código Penal para el Distrito Federal, Artículo 18, tercer párrafo.

³⁶ “En los delitos culposos la acción del tipo no está determinada legalmente. Sus tipos son, por eso, “abiertos” o “con necesidad de complementación”, ya que el juez tiene que completarlos para el caso concreto conforme a un criterio rector general. Este criterio rector está descrito en el § 276 MGB: “actúa culposamente quien no observa el cuidado requerido en el ámbito de relación”. El juez ha de investigar entonces cuál es el cuidado requerido en el ámbito de relación para el autor en su situación concreta, y luego a través de una comparación entre esta conducta con la acción real del autor, determinar si era adecuada al cuidado o no” (Hans Welzel, *op. cit.*, p. 187).



7. SUJETOS DE DERECHO SANCIONADOR ELECTORAL Y RESPONSABILIDAD DE LAS PERSONAS MORALES

De acuerdo con el Artículo 172 del *Código Electoral del Distrito Federal*, son sujetos de derecho sancionador electoral tanto personas físicas como morales, a saber:

1. Los ciudadanos que participen como observadores electorales.
2. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales.
3. Las autoridades competentes de la Administración Pública del Distrito Federal obligadas a proporcionar informes, certificaciones y el auxilio de la fuerza pública a los órganos del Instituto Electoral del Distrito Federal para el cumplimiento de sus funciones, previa solicitud que le formulen sus respectivos titulares (sólo se integra expediente y se remite a su superior).
4. Los funcionarios electorales.
5. Los notarios públicos (sólo se integrará un expediente que se remitirá al Colegio de Notarios o autoridad competente).
6. Los partidos políticos y las agrupaciones políticas locales.
7. Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta (sólo se informará a la Secretaría de Gobernación).

Respecto de las personas físicas, no existe problema alguno relativo a la integración de la falta electoral: el comportamiento típico, antijurídico y culpable; pero respecto a las personas morales, especialmente las asociaciones políticas, nos topamos con el hecho de que no cuentan con un sistema psíquico, lo que impide que pueda hablarse de “dolo” o de que tuvieron la posibilidad de actuar conforme a derecho y por ello se les reprocha el injusto.

Sobre el particular, en materia penal prevalece el principio *societas delinquere non potest*, porque se considera que no son capaces de acción ni de culpabilidad; lo primero, porque la acción es manifestación de la voluntad, y lo segundo, porque implica que tiene capacidad para conocer y querer (imputabilidad) y de elegir.

Sin embargo, desde la perspectiva del finalismo, Hans Joachim Hirsch señala que la responsabilidad de una persona moral debe vincularse con la acción típica



de una persona física que actúa por la asociación, lo que constituye un hecho vinculante.³⁷

Lo anterior, explica Hirsch, porque las personas morales son destinatarias de deberes y pueden incumplir y lesionar esos deberes, lo cual ocurre cuando uno de sus miembros, en su nombre, actúa de manera culpable y es posible vincularlo a la persona moral porque su hecho pudo haber sido evitado si el ente jurídico se hubiera organizado de tal modo que impidiera el hecho cometido.³⁸ Por lo señalado, aunque no es la persona moral la que realiza los hechos jurídicos, está vinculada con los mismos por las actuaciones de sus órganos y representantes.

El planteamiento esbozado es la imagen en el espejo de la teoría del levantamiento o rasgado del velo, de acuerdo con la cual, una persona física utiliza a una moral para fines ilícitos, por lo que, independientemente de que la última haya sido la que de acuerdo con los criterios jurídicos actuó, el hecho le puede ser imputado a la persona física que se vale de aquella; la propuesta de Hirsch es, así, la otra cara de la moneda: la responsabilidad de las personas morales por los hechos de sus representantes u órganos, cuando pudieron haberse organizado de tal forma que era posible impedir el ilícito.

De manera similar, pero desde la perspectiva del funcionalismo sistémico, Silvana Bacigalupo señala:

La posibilidad de imponer una sanción a una persona jurídica o a una sociedad presupone la existencia de una acción antijurídica realizada por alguna de las personas físicas incluidas dentro del círculo de personas competentes, es decir, bien un órgano de dirección, de representación o cualquiera de los demás que pudiesen tomar decisiones funcionales determinantes establecidas en los estatutos.

El hecho debe haber vulnerado obligaciones que le incumben a la persona jurídica o a la sociedad o bien haberla enriquecido o haberla podido enriquecer.

[...]

La vulneración de obligaciones se debe referir a la lesión de obligaciones relacionadas

³⁷ Hirsch, Hans Joachim, "La cuestión de la responsabilidad penal de las asociaciones de personas", traducción de Patricia S. Ziffer, en *Derecho Penal, obras completas, t. III*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2002, p. 116.

³⁸ *Ibid.*, p. 119 ss.



con el giro de la empresa. Es decir, que debe existir una relación funcional entre el hecho antijurídico y las obligaciones propias de la empresa. En este sentido, se trata de obligaciones de relación funcional de la empresa en todas aquellas que afecten al ámbito del giro de la misma y que por ello se dirijan en forma de mandatos o prohibiciones a las personas jurídicas o a las sociedades como destinatarias de la norma. Por otro lado, también se deben considerar, aquellos mandatos o prohibiciones que como delitos generales se dirijan a cualquier sujeto.³⁹

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el citado Artículo 172 del *Código Electoral del Distrito Federal*, las personas morales son sujetos del derecho sancionador electoral y, específicamente, las asociaciones políticas son sancionables, independientemente de las responsabilidades de sus dirigentes, como lo establece el Artículo 173 del mismo Código,⁴⁰ por lo que es dable interpretar estos numerales a la luz de lo expuesto.

De ser así, cuando se pretenda imponer una sanción a una asociación política, será necesario establecer si quien realizó el hecho (persona física) actuó con dolo o culpa y qué tipo de dolo o culpa, para no transgredir el principio de legalidad; posteriormente, habrá que establecer la vinculación o nexo con la asociación política, indicando el puesto que tenía en la misma e identificar que ésta no tomó las medidas para impedir el hecho acontecido (*culpa in vigilando*), porque las asociaciones políticas son garantes de la integridad de los bienes jurídicos que tutela el derecho electoral, cuando se trata de la actuación de sus dirigentes, representantes y órganos y, aún más, de sus militantes o simpatizantes, de conformidad con lo establecido en el Artículo 173 del código electoral local.

A la anterior solución se puede objetar que se está responsabilizando a una persona por los hechos de otra, a lo cual hay que responder que eso sucede cuando se tiene calidad de garante, es decir, cuando se debe garantizar la integridad de ciertos bienes jurídicos por encontrarse en alguno de los supuestos legalmente estable-

³⁹ Silvina Bacigalupo, *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Barcelona, Bosch, 1998, p. 390.

⁴⁰ *Código Electoral del Distrito Federal*, “Artículo 173. Los Partidos Políticos y las Agrupaciones Políticas locales, independientemente de las responsabilidades en que incurran sus dirigentes, miembros o simpatizantes, serán sancionados por las causas siguientes: [...]”



cidos (como puede ser que la propia ley lo indica o un contrato, porque se aceptó la custodia, o hay un actuar precedente que generó una fuente de peligro, entre otros).⁴¹

Otra objeción es que sería posible vulnerar el principio de *non bis in idem*, porque al sancionar a la asociación política no podría sancionarse ya a la persona física; tal argumento es incorrecto, porque el principio de *non bis in idem* implica que no se vuelva a sancionar a la misma persona por el mismo hecho sancionado previamente, lo cual no sucedería.

8. AUTORÍA Y PARTICIPACIÓN

En materia penal se indica que todos los que intervienen en un ilícito son partícipes en sentido amplio, pero a éstos se les divide en autores (concepto restrictivo, que diferencia al autor inmediato: el que realiza el hecho por sí; autor mediato: el que realiza el hecho sirviéndose de otro; y coautores: los que realizan el hecho conjuntamente) y partícipes en sentido estricto, en donde se ubicarían los instigadores (los que determinan dolosamente a otro a cometer un delito), cómplices (los que ayudan al autor) y los auxiliares *subsequens* (los que prestan ayuda con posterioridad al hecho en cumplimiento de una promesa dada previamente a la comisión delictiva).⁴²

⁴¹ Es el caso del padre de familia que permite y además alienta a que un tercero lesione a su hijo; en este caso, el padre responde por las lesiones por omisión impropia, independientemente de la responsabilidad del tercero (que responde por su acción).

⁴² Esta es la división que sigue el Artículo 22 del *Código Penal del Distrito Federal*, que establece:

“Artículo 22 (Formas de autoría y participación). Son responsables del delito, quienes:

- I. Lo realicen por sí;
- II. Lo realicen conjuntamente con otro u otros autores;
- III. Lo lleven a cabo sirviéndose de otro como instrumento;
- IV. Determinen dolosamente al autor a cometerlo;
- V. Dolosamente presten ayuda o auxilio al autor para su comisión; y
- VI. Con posterioridad a su ejecución auxilien, al autor en cumplimiento de una promesa anterior al delito.

Quienes únicamente intervengan en la planeación o preparación del delito, así como quienes determinen a otro o le presten ayuda o auxilio, sólo responderán si el hecho antijurídico del autor alcanza al menos el grado de tentativa del delito que se quiso cometer.

La instigación y la complicidad a que se refieren las fracciones IV y V, respectivamente, sólo son admisibles en los delitos dolosos. Para las hipótesis previstas en las fracciones V y VI se impondrá la punibilidad dispuesta en el artículo 81 de este Código.”

Sobre la evolución respecto de la manera de entender al autor, véase Claus Roxin, *Autoría y dominio del hecho en materia penal*, 7ª edición, traducción de Joaquín Cuello Contreras *et al.*, España, Marcial Pons, 2000.



A pesar de esa división, el autor puede ser entendido como todo aquel que interviene en el hecho. Este es el concepto unitario de autor.

En materia penal, el concepto unitario de autor es defendido mayoritariamente en los delitos culposos (imprudentes),⁴³ en donde se considera que todo aquel que incumple el deber de cuidado es autor y responde por el resultado delictivo en su totalidad.

En el caso de las infracciones administrativas, así como respecto de las faltas electorales, no existe algún texto normativo que permita diferenciar entre autores y partícipes en sentido restringido, por lo que resulta aplicable el concepto unitario de autor, de tal manera que no se pueda hablar en esta materia de cómplices o instigadores.

9. LA TENTATIVA

En el camino al resultado (*iter criminis*), se pasa por diversas etapas, desde la ideación hasta la consumación (o el agotamiento) del ilícito, por lo que es posible que el resultado buscado no se obtenga, por causas ajenas a la voluntad de quien actúa, que si ya ha comenzado con la ejecución, en materia penal es punible por haber realizado la tentativa del delito de que se trate.⁴⁴

En materia electoral, no existe disposición legal que permita sancionar los hechos que quedan en tentativa, por lo que en atención al principio de legalidad, mientras no exista disposición que lo permita, tales actos, de existir, resultan impunes, lo cual no deja de parecer chocante, pero el riesgo de transgredir el principio de legalidad es caer en la inseguridad jurídica.

10. CONCLUSIONES

1. El derecho sancionador electoral es una especie del *ius puniendi*.
2. Es necesario elaborar una teoría de las faltas electorales para eliminar la incertidumbre y sentar bases que permitan orientar las decisiones de las autoridades electorales.

⁴³ Cfr. Raquel Roso Cañadillas, *Autoría y participación imprudente*, Granada, Comares, 2002.

⁴⁴ Sobre la tentativa, véase la monografía de Elena Farré Trepal, *La tentativa de delito. Doctrina y jurisprudencia*, Barcelona, Bosh, 1986.



3. Lo que tiene que acreditarse en los procedimientos de imposición de sanciones es el injusto y la responsabilidad electoral.
4. En el injusto electoral se incluye el tipo (supuesto de hecho), que a su vez contiene elementos objetivo-descriptivos y normativos, así como subjetivos, como lo son el dolo (los elementos subjetivos diversos al dolo en caso de que lo exija la ley) o la culpa; además, incluye la antijuridicidad, que es la contrariedad del ordenamiento jurídico en su conjunto.
5. El principio de legalidad exige que la construcción de los supuestos sancionables sean elaborados al menos en sus líneas generales por el poder legislativo y no por el instituto electoral autónomo, que es quien conoce de las faltas cometidas.
6. La responsabilidad de las personas jurídicas se construye partiendo de los hechos realizados por sus dirigentes, representantes u órganos, siempre que los mismos pudieran haber sido evitados si tal ente jurídico se hubiera organizado de manera tal que pudiera cumplir con sus deberes.
7. En materia electoral aplica el concepto unitario de autor, es decir, todos los que intervengan en el hecho son autores y responden por la falta.
8. No es punible la tentativa en materia electoral.

BIBLIOGRAFÍA

- BACIGALUPO, Silvina, *La responsabilidad penal de las personas jurídicas*, Barcelona, Bosch, 1998.
- BELING, Ernest, *Die Lehre von Verbrechen*, Alemania, reedición de Scientia Verlag Aalen, 1964.
- FARRÉ TREPAT, Elena, *La tentativa de delito. Doctrina y jurisprudencia*, Barcelona, Bosh, 1986.
- GIMBERNAT ORDEIG, Enrique, *Estudios de derecho penal, "¿Tiene un futuro la dogmática jurídicopenal?"*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 1990.
- HIRSCH, Hans Joachim, "La cuestión de la responsabilidad penal de las asociaciones de personas", traducción de Patricia S. Ziffer, en *Derecho Penal* (Obras completas, t. III), Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2002.
- JESCHECK, Hans-Henrich y Thomas Weigend, *Tratado de derecho penal*, parte gene-



- ral, 5ª ed., traducción de Miguel Olmedo Cardenete, Granada, Comares, 2002.
- JAKOBS, Günther, *Derecho Penal. Parte General: Fundamentos y teoría de la imputación*, traducción de Joaquín Cuello Contreras y José L. Serrano González, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- LUZÓN PEÑA, Diego-Manuel, *Curso de derecho penal*. Parte general, I, 1ª reimp., España, Universitas, 1999.
- MAURACH, Reinhart y Heinz Zipf, *Derecho penal*. Parte general, t. I, traducción de Jorge Bofia Genzsch y Enrique Aimone Gibson, Buenos Aires, Astrea, 1994.
- MELENDO PARDOS, Mariano, *El concepto material de culpabilidad y el principio de inexigibilidad*, Granada, Comares, 2002.
- BAJO FERNÁNDEZ, Miguel, “La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el derecho administrativo español”, en Santiago Mir Puig y Diego Manuel Luzón Peña (coords.), *Responsabilidad penal de las empresas y sus órganos y responsabilidad por el producto*, Barcelona, Bosch, 1996.
- MOLINA FERNÁNDEZ, Fernando, *Antijuridicidad penal y sistema del delito*, Barcelona, Bosch, 2001.
- SÁNCHEZ SILVA, Jesús María, *Aproximación al derecho penal contemporáneo*, Barcelona, Bosch, 1992.
- RAGUÉS I VALLÉS, Ramón, *El dolo y su prueba en el proceso penal*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2002.
- ROXIN, Claus, *Derecho penal*. Parte general, t. I: *Fundamentos. La estructura de la teoría del delito*, traducción y notas por Diego-Manuel Luzón Peña *et al.*, Madrid, Civitas, 1997.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho*, reimp. de la 2ª edición, México, Themis, 2001.
- VON FEUERBACH, Paul Johann Anselm Ritter, *Tratado de derecho penal común vigente en Alemania*, Buenos Aires, Hammurabi, 1989.
- VON LISZT, Franz, *Tratado de derecho penal*, t. II, reimp. de la 2ª edición, REUS, 1927, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2003.
- WELZEL, Hans, *Derecho penal alemán*. Parte general; 11ª ed., traducción de Juan Bustos Ramírez y Sergio Yáñez Pérez, Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1970.

XIII. ¿Qué es el juicio de amparo y qué son los derechos político-electorales?*

Lorena Angélica Taboada Pacheco

SOBRE EL JUICIO DE AMPARO

Como todos sabemos, el juicio de amparo es uno de los pilares del sistema jurídico mexicano, es el medio legal por virtud del cual los gobernados podemos exigir a la autoridad el respeto a nuestros derechos tutelados por las garantías individuales. Desde su nacimiento, y a lo largo de su evolución, el llamado juicio de garantías ha ido enmarcando la actuación de las autoridades en el espectro constitucional, y ha definido la actual conformación del Estado democrático de Derecho.

Conceptos o definiciones de lo que es el juicio de amparo hay muchos desde el punto de vista doctrinario, por lo que, con el fin de ubicarnos en el tema de estudio, podemos mencionar algunas de las que, a juicio de la que esto escribe, pueden resultar ilustrativas para el lector.

Uno de los máximos tratadistas sobre el juicio de amparo, don Alfonso Noriega Cantú,¹ sostiene:

El amparo es un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramita en forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la federación en la de los Estados o viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición en el goce de la garantía violada con efectos retroactivos al momento de la violación.

* Las menciones al *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* corresponden al texto vigente hasta el 14 de enero de 2008.

¹ Alfonso Noriega Cantú, *Lecciones de amparo*, 3ª ed., t. I, México, Porrúa, 1991, p. 58.



Por su parte, Luis Bazdresch² nos da un concepto sumamente claro al señalar:

En la Legislación mexicana el juicio de amparo es el proceso instituido en la Constitución, con el carácter de controversia judicial, para que las personas puedan obtener el que las autoridades de todo orden, con las excepciones que la ley consigna, respeten y hagan respetar la efectividad de las garantías constitucionales, y agrega, el juicio de amparo es el medio específico y concreto de evitar o corregir los abusos o las equivocaciones del poder público que afecten los derechos del hombre.

Al efecto, resulta interesante la referencia que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al concepto de juicio de amparo a través de su jurisprudencia.

En el *Diccionario Jurídico de Amparo* contenido en la publicación electrónica de la SCJN denominada *Ley de Amparo y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, se incorpora, bajo la voz JUICIO DE AMPARO, lo siguiente:

Es el medio de control constitucional que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona física o moral, denominada quejoso, ante los tribunales de la Federación para combatir leyes o actos de autoridad cuando se vulneran garantías individuales, incluyendo las violaciones que sufra por motivo o ejecución de leyes o actos de la autoridad federal que invadan o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal, o bien, por leyes o actos de las autoridades de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal, ello con el fin de que se le restituya en el goce pleno de los derechos fundamentales que le hayan sido violados.

En la tesis de jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo primer precedente se sostuvo bajo la ponencia del ilustre jurista, entonces magistrado de circuito, Guillermo Guzmán Orozco, aparece el siguiente concepto:³

² Luis Bazdresch, *El juicio de amparo*. Curso General, 5ª ed., 2ª reimp., México, Trillas, 1992, p. 12.

³ Aparece con el rubro: AMPARO, FINALIDAD Y NATURALEZA DEL, registro IUS: 252943 correspondiente a la Séptima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 103-108, Sexta Parte, p. 285.



El juicio de amparo es el instrumento procesal creado por nuestra Constitución federal para que los gobernados puedan hacer proteger sus garantías constitucionales de las violaciones que al respecto cometan las autoridades. Y ese instrumento no sólo debe ser motivo académico de satisfacción, sino que también en la vida real y concreta debe otorgar a los ciudadanos una protección fácil y accesible para sus derechos más fundamentales, independientemente del nivel de educación de esos ciudadanos, e independientemente de que tengan o no abundantes recursos económicos, así como del nivel de su asesoría legal. Esto es importante, porque la protección que el poder judicial federal hace de las garantías constitucionales de los gobernados, debe funcionar como un amortiguador entre el poder del Estado y los intereses legales de los individuos, y en la medida en que ese amortiguador funcione, en vez de sentirse un poder opresivo, se respirará un clima de derecho.

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

En la doctrina nacional –en la que, a diferencia de lo que ocurre con el juicio de amparo, no resulta abundante el desarrollo de conceptos en torno a estos derechos–, afortunadamente contamos con la valiosa aportación de un joven y preclaro estudioso de la materia, el maestro Rodolfo Terrazas Salgado,⁴ quien nos da la siguiente definición:

Los derechos político-electorales de los ciudadanos son las facultades que tienen éstos para acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país y para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo ejercido periódicamente en elecciones auténticas.

En el *Diccionario electoral 2000*, de Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, publicado por el Instituto Nacional de Estudios Políticos, aparece el siguiente concepto:

⁴ Rodolfo Terrazas Salgado, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 8, p. 102.



Derechos Políticos. Son derechos que tienen los ciudadanos a participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y en general, en las decisiones de su comunidad. Son un conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano participar en la vida pública. Se diferencian de los derechos civiles que permiten gozar de autonomía personal frente al estado y demás personas privadas. Los derechos políticos constituyen una relación entre el ciudadano y el Estado, son derechos de participación individual y colectiva en la vida política, esto es, en los procesos de formación de la voluntad estatal. Su ejercicio trata de influir, directa e indirectamente en las decisiones del poder político. Comprenden todos los derechos considerados naturales y los garantizados constitucionalmente, que son inherentes e inseparables a la calidad de ciudadano en una sociedad democrática, que se ejercen frente al gobierno y en el ámbito del Estado, y de los que se benefician los individuos por el simple hecho de ser miembros de una colectividad, por lo que con frecuencia se les niegan a los extranjeros.

Entre los principales derechos políticos se encuentran: el derecho al voto y a ser electo, a tener acceso a todos los cargos públicos, a reunirse y asociarse con fines políticos, a formar un partido político, a participar en actividades como grupo de presión, a actuar como jurados, etc.

Dan origen a una rama del derecho que estudia las normas jurídicas relativas a la organización de los poderes públicos y de las instituciones de gobierno, así como todos los principios que regulan la posición del individuo, de la familia, de la propiedad y en general, de todos los elementos que definen un orden de vida en razón del bien común.

Los derechos políticos se han reconocido, garantizado y protegido internacionalmente de modo paulatino. Ya desde 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre expresó: “Toda persona legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres”. La Declaración Universal de Derechos Humanos se pronunció meses más tarde en el mismo sentido. En la actualidad, la preocupación se ha centrado en asegurar los derechos políticos de los grupos minoritarios.

Las elecciones son el ejercicio más visible y generalizado de los derechos políticos.⁵

⁵ Mario Martínez Silva y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario electoral 2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2000, p. 249.



HISTORIA, TEORÍA Y CRÍTICA

En este breve espacio no existe el propósito de escribir la historia del juicio de amparo, baste decir que nace en la *Constitución del Estado de Yucatán* de 1841, en el marco de un proyecto en cuyos lineamientos se preveía la revisión en sede judicial de la constitucionalidad de las leyes, proyecto de la autoría de Manuel Crescencio Rejón, quien ha sido llamado el padre del juicio de amparo.

Por otra parte, en el ámbito nacional, se expidió el Acta de Reformas de 1847, cuyo autor fue don Mariano Otero, documento que contenía la llamada “fórmula Otero” –característica distintiva del amparo mexicano–, que consiste en la relatividad de la sentencia, lo que significa que, dictada una resolución que declare la inconstitucionalidad de una ley, la sentencia sólo beneficia al que haya promovido el juicio, y la ley se seguirá aplicando al resto de los gobernados, pese a la declaración de inconstitucionalidad. A partir de 1857 se proyecta el juicio de amparo como un medio de protección constitucional.

A lo largo de su historia, el juicio de amparo ha sido una institución procesal que ha tutelado los derechos de los mexicanos contra los abusos de la autoridad y ha garantizado el Estado de Derecho. Sin embargo, desde su inicio se ha centrado en la tutela de las garantías individuales y la exclusión de las llamadas prerrogativas de los ciudadanos contenidas en el Artículo 35 constitucional, esto es, los derechos de votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; y ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Este apartamiento del juicio de garantías de la tutela de los derechos político-electorales se debe al gran debate en el sentido de que la SCJN debe mantenerse al margen de las cuestiones políticas, las cuales, según el criterio que se sostuvo durante años, no encontraban sustento en las garantías individuales.

En este sentido, resulta ineludible la invocación de la tesis de la incompetencia de origen y hacer alusión al famoso Amparo Morelos.

En dicho juicio, los ciudadanos promoventes reclamaron por inconstitucional la ejecución de la ley de presupuesto del 12 de octubre de 1873, aduciendo como vio-



lación que al expedirse la ley no existía el quórum legal requerido al efecto, ya que uno de los diputados, específicamente Vicente Llamas, se había elegido en franco incumplimiento de los requisitos de elegibilidad. Igualmente se sostuvo que, para su validez, las leyes debían ser promulgadas por un poder ejecutivo legítimo y el gobernador no lo era, ya que había llegado al poder mediante una reforma constitucional emanada de un procedimiento viciado. El juez de distrito acogió las pretensiones de los promoventes y, por sentencia del 14 de marzo de 1874, concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión.

Posteriormente, en revisión ante la SCJN se desarrolló la discusión sobre si era potestad de los poderes de la Federación decidir respecto de la legitimidad de las autoridades, porque ello implicaría el ejercicio de una facultad que no le correspondía, consistente en revisar las elecciones de la República. De este modo, el 11 de abril de 1874, por mayoría, confirmó la resolución pronunciada por el juez de distrito, por lo que se consideró legítima y competente a la Legislatura del Estado de Morelos para expedir la ley impugnada; en cuanto a la elección del titular del ejecutivo estatal, se consideró ilegítima y, por ende, se tuvo a dicha autoridad por incompetente para la promulgación de la ley.

El debate en torno al tema fue de gran trascendencia y, con base en ese precedente, nuestro máximo tribunal resolvió diversos amparos sosteniendo su facultad de resolver sobre la legitimidad de las autoridades. Por su relevancia histórica, se cita como ejemplo el Amparo Puebla, promovido ante el Juzgado de Distrito de Puebla por el C. Juan Francisco Arrijoja.⁶

Pese a esta franca intervención de la SCJN en cuestiones políticas, que prevaleció durante la presidencia del principal sustentante de la tesis de la incompetencia de origen –el ministro José María Iglesias Inzaurraga–, a la llegada a dicho cargo de Ignacio L. Vallarta, quien sostuvo una postura radicalmente contraria sobre el tema, nuestro máximo tribunal asumió una nueva visión.

La postura de Vallarta fue en el sentido de que si el poder judicial se involucraba en cuestiones políticas, perdía “la majestad de sus funciones”. Si bien aceptaba que todo mexicano tiene el derecho de no ser gobernado sino por autoridades legítimas, consideró sin embargo que ese derecho no puede hacerse efectivo en el

⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Primera Época, t. VII, p. 297.



amparo, sino en la vía y la forma determinadas en las leyes, ya que el ciudadano que considerara ilegítimo a un presidente, a un congreso, a un gobernador o a una legislatura, no debía ir a los tribunales a entablar una demanda contra ellos, aunque esa demanda fuera de amparo, sino que debía ocurrir ante el colegio electoral que revisaba y computaba los votos, que apreciaba las causas relativas a la elección y que resolvía definitiva y finalmente sobre la validez del acto político.⁷

Sostenía que no era facultad de los tribunales de la Federación decidir autoritariamente sobre la legitimidad de los funcionarios electos popularmente, por no hallarse en sus facultades naturales la de revisar todas las elecciones de la República. Los tribunales sólo podían considerar el título con que funcionan las que se dicen autoridades y, con ese dato, resolver sobre la competencia de los funcionarios públicos para ejercer determinado acto.

De este modo, el máximo tribunal inició una nueva era jurisprudencial, sosteniendo la diferencia tajante entre garantías individuales y derechos políticos y la no tutela de éstos mediante el juicio de garantías. La jurisprudencia es prolija al respecto.

Como ejemplo de lo anterior, se cita la resolución pronunciada por la SCJN el 30 de octubre de 1884, relativa al amparo promovido por Carlos Fuentes de María contra el gobernador de Tlaxcala. En la publicación respectiva se indica: ¿procede el recurso de amparo cuando se trata de reclamar derechos políticos y no la violación de garantías individuales?⁸

Dicha controversia consistió fundamentalmente en que el quejoso reclamaba del gobernador del Estado que le había impedido la entrada como diputado al salón de sesiones de la legislatura local, con lo que estimaba violados los artículos 16, 20 y 21 constitucionales. La Corte, al revisar la sentencia del juez de distrito, estimó que los hechos no eran competencia de los tribunales federales, sino de las autoridades del estado, con arreglo a su constitución particular y leyes relativas, por tratarse en este caso de intereses políticos y no de garantías individuales.⁹ Con posterioridad, se siguieron sustentando criterios en la misma orientación.

⁷ Javier Moctezuma Barragán, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994, p. 263.

⁸ En las primeras épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, se publicaba la sentencia del juez de distrito, el pedimento del fiscal y la resolución de la Suprema Corte; al inicio se incorporaban los datos del promovente, las autoridades, una relación sucinta de los actos reclamados y los preceptos cuya violación se aducía e iniciaba con una o varias preguntas, como la que se incorpora.

⁹ *Semanario Judicial de la Federación*, Segunda Época, t. VII, p. 701.



La ambigüedad reglamentaria generó conflictos, pues la distinción en la concepción de los derechos políticos al excluirlos de las garantías individuales llevó a que, al margen de posturas políticas, desde el punto de vista estrictamente legal, se estimaran no tutelables en amparo las prerrogativas ciudadanas.

La tendencia subsistió, no obstante la prescripción del *Código Federal de Procedimientos Civiles* del 26 de diciembre de 1908, que en su Artículo 702, fracción V, inciso c, preveía la posibilidad de incoar el juicio de amparo en contra de actos del orden político, y que suscitó la procedencia de diversos juicios de garantías¹⁰ cuyo conocimiento llegó a la SCJN.¹¹

Así, tenemos el caso del amparo administrativo en revisión promovido por los vecinos de Villa García, resuelto el 16 de diciembre de 1918, del cual derivaron las siguientes tesis aisladas,¹² que ilustran el criterio que mantuvo la SCJN al respecto:

DERECHOS DE LOS CIUDADANOS. Su violación no puede reclamarse por medio del amparo.

DERECHO DEL VOTO. Su infracción no puede remediarse por medio del juicio político de garantías, supuesto que no constituye la violación de una garantía individual.

Amparo administrativo en revisión. Villa García, vecinos de. 16 de diciembre de 1918. Mayoría de nueve votos, porque se concediera el amparo, en cuanto al sobreseimiento. Ausente: Agustín de Valle. Disidente: Alberto M. González y por mayoría de cinco votos, por lo que se refiere a los fundamentos de este fallo. Disidentes: José M. Truchuelo, Enrique Colunga, Enrique García Parra y Enrique Moreno. La publicación no menciona el nombre del ponente.

¹⁰ Consúltense la ejecutoria que dio lugar a las tesis publicadas con el registro 289,746 del IUS 2007 [base de datos en DVD], Jurisprudencia y Tesis Aisladas junio 1917- junio 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro DERECHOS POLÍTICOS, correspondiente a la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, t. IV, p. 613.

¹¹ Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.

¹² Tesis publicadas con los registros 290 864 y 290 865 del IUS 2007 [base de datos en DVD], Jurisprudencia y Tesis Aisladas junio 1917-junio 2007, Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondientes a la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, t. III, p. 1312.



Igualmente se pueden citar las tesis siguientes, en las que se advierte claramente la postura de diferenciar los derechos políticos de las garantías individuales.

PRERROGATIVAS DEL CIUDADANO. Las prerrogativas del ciudadano, entre las cuales está la de ser votado para servir los cargos de elección popular, son distintas de los derechos del hombre, cuya violación es la única que puede dar materia a juicios de garantías.

Amparo administrativo. Revisión del auto de improcedencia. Heredia Marcelino. 17 de abril de 1919. Unanimidad de once votos.

Registro 811,163, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. IV, p. 862.

DERECHOS POLÍTICOS. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo.

Amparo administrativo. Revisión del auto de sobreseimiento. Orihuela Manuel y coagraviados. 9 de marzo de 1920. Unanimidad de ocho votos.

Registro 288, 815 Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. VI, p. 463.

AMPARO. Según la fracción I del Artículo 103 de la Constitución, el amparo sólo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquéllas que conciernen al hombre y no a las que se refieren al ciudadano.

DERECHOS POLÍTICOS. La violación de los derechos políticos no puede reclamarse en vía de amparo.

Amparo administrativo. Revisión del auto de improcedencia. Presidente y los ediles del Ayuntamiento de Acayucan, Veracruz. 4 de septiembre de 1920. Unanimidad de diez votos.

Registros 288,331 y 288,332, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, t. VII, p. 941.

Posteriormente, en 1925 se emitió un criterio de la Corte en el sentido de que si bien las cuestiones electorales no están tuteladas por el amparo, cuando se vin-



culan con la posible violación de garantías individuales, sí ha lugar a su procedencia,¹³ como se ve en la tesis siguiente:

DERECHOS POLÍTICOS. Si bien la Corte ha establecido la jurisprudencia de que las violaciones de los derechos políticos, no dan lugar al amparo, porque no se trata de garantías individuales, también lo es que las resoluciones respectivas, se han dado con motivo de actos de autoridad que ejercita funciones políticas y que se relacionan directa y exclusivamente con la realización de derechos de la misma naturaleza; *pero cuando juntamente con la violación de un derecho político, se reclaman actos que entrañan la violación de garantías individuales, no cabe aplicar la jurisprudencia de la Corte, en el punto referido.*¹⁴

Amparo administrativo en revisión 2132/24. Guerra Alvarado José. 29 de diciembre de 1925. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Ernesto Garza Pérez y Francisco Díaz Lombardo. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Sin embargo, hubo múltiples criterios en el sentido de abstenerse de conocer de cuestiones políticas vía amparo, máxime cuando la *Ley de Amparo* de 10 de enero de 1936 fue expedida, previendo en el Artículo 73, fracciones VII y VIII la improcedencia del juicio contra las resoluciones o declaraciones de los presidentes de casilla, juntas computadoras o colegios electorales en materia de elecciones y contra las resoluciones o declaraciones del Congreso federal o de las cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente. Estas disposiciones estuvieron vigentes hasta la reforma del 5 de enero de 1988, en que se modificó la de la fracción VII que actualmente señala genéricamente la improcedencia: Contra las resoluciones y declaraciones en materia electoral.

¹³ La SCJN recientemente sostuvo la postura contraria en el famoso caso de Jorge Castañeda, como se explicará más adelante.

¹⁴ Registro 284,192, del IUS 2007 [base de datos en DVD], *Jurisprudencia y tesis aisladas junio 1917-junio 2007*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondientes a la Quinta Época del *Semanario Judicial de la Federación*, t. XVII, p. 1509.



Cabe mencionar que en la reforma política de 1977 se reformó el Artículo 60 de la Constitución federal, incorporándose la existencia de un recurso de reclamación cuyo conocimiento correspondía al supremo tribunal, el cual tenía el inconveniente de no darle vinculatoriedad a la decisión, por lo que quedaba a criterio del órgano político su cumplimiento, lo que resultaba del todo inconveniente.¹⁵ Dicho texto era el siguiente:

Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.

Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

La ley fijará los requisitos de procedencia y el trámite a que se sujetará este recurso.

Este recurso rigió durante los procesos electorales federales de 1979, 1982 y 1985. En el primero se promovieron seis reclamaciones; en el segundo, dos, y en el tercero, cinco.¹⁶ En consulta en el IUS 2007 [base de datos en DVD], Jurisprudencia y Tesis Aisladas junio 1917-junio 2007, SCJN, únicamente aparecen reportados tres criterios emanados de dichos recursos, que son las tesis aisladas con los rubros y precedentes siguientes:

RECLAMACIÓN ELECTORAL. PARA QUE EL COLEGIO ELECTORAL TOME EN CONSIDERACIÓN LOS ARGUMENTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS INCONFORMES AL CALIFICAR LA ELECCIÓN CORRESPONDIENTE, DEBEN HABERSE HECHO VALER OPORTUNAMENTE. Varios 33/85. Recurso de reclamación electoral. Partido Acción Nacional. 1o. de octubre de 1985. Mayoría de 17 votos. Registro: 232 140, Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, 205-216 Primera Parte, p. 147.

¹⁵ Sobre el tema consúltese la obra de Javier Moctezuma Barragán, *José María Iglesias y la justicia constitucional*, p. 340.

¹⁶ Rodolfo Duarte Rivas, "Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México", en *Evolución histórica de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 132.



AUXILIARES DE LOS COMITÉS DISTRITALES. SU NOMBRAMIENTO POR LA COMISIÓN LOCAL ELECTORAL NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN SUBSTANCIAL QUE ANULE UNA ELECCIÓN. Varios 31/85. Reclamación Electoral Partido Acción Nacional. 1o. de octubre de 1985. Mayoría de 19 votos.

Registro: 232, 158, Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, 199-204 Primera Parte, p. 31.

PRESIDENTES MUNICIPALES. SU ELEGIBILIDAD COMO DIPUTADOS. ARTÍCULO 16, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL ELECTORAL. Varios 35/85. Recurso de reclamación electoral formulada por el Partido Acción Nacional. 1o. de octubre de 1985. Mayoría de 19 votos.

Registro: 232, 182, Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, 199-204 Primera Parte, p. 94.

Con posterioridad, se realizaron diversas reformas en el ámbito de la legislación electoral, con la clara conciencia de la insuficiente reglamentación existente hasta ese momento, y se previeron diversos mecanismos de defensa de los derechos políticos electorales, que siempre resultaron parciales, subsistiendo la improcedencia del amparo en materia electoral.

Así, se expidió la *Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales*, que previó un recurso de inconformidad contra actos del Registro Federal de Electores; posteriormente, el *Código Federal Electoral*, en el que se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, que previó, en la materia que nos ocupa, diversos medios de impugnación al alcance de los ciudadanos, y, finalmente, el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe), con el que nació el Tribunal Federal Electoral y se estableció el recurso de reclamación contra determinaciones de las oficinas municipales del Instituto Federal Electoral (IFE) en cuanto a la conformación de la Lista Nominal de Electores, así como los recursos de revisión y apelación contra las autoridades administrativas electorales.

Con la reforma constitucional de 1994 se produjo un significativo avance en la tutela de los derechos políticos electorales, ya que, como señala María del Pilar Hernández:¹⁷



Primero, se proveyeron reglas para el acreditamiento de los observadores electorales durante el proceso electoral, con lo cual se abrió la puerta para que los ciudadanos accedieran a su derecho a la información pública en relación con la actuación de los órganos electorales, sin necesidad de hacerlo a través de los partidos políticos.

Segundo, se transitó a la ciudadanización del Instituto Federal Electoral, lo que implicó que los ciudadanos accedieran, a través del cumplimiento de ciertos requisitos, al ejercicio de las funciones electorales de manera profesional y remunerada.

Tocante a los criterios adoptados por los órganos jurisdiccionales en esa etapa, debe hacerse hincapié en su carácter restrictivo para ocuparse exclusivamente de los derechos de votar y de ser votado, así como los ejercidos en forma relacionada con éstos; no obstante, también debe resaltarse la adopción de criterios generales que sirvieron de base para la ampliación de esa esfera de derechos.

Así, se reconoció que en los medios de impugnación promovidos por ciudadanos opera el principio *in dubio pro cive*, esto es, que en caso de que exista duda en la aplicación de un precepto jurídico relacionado con derechos políticos, debe privilegiarse cualquier interpretación que sea más favorable para los intereses de los ciudadanos y, por consiguiente, evitarse las que vayan en su perjuicio o detrimento.

La aplicación de este principio tuvo diversas connotaciones en la resolución de los asuntos sometidos a esas instancias jurisdiccionales ya que, por un lado, se tradujo en la generación de una presunción en favor de los ciudadanos cuando la autoridad electoral administrativa no se ceñía al procedimiento previsto por la ley, en aquellos actos en que estuviera en juego un derecho político de contenido electoral,¹⁹ o bien, en la flexibili-

¹⁷ “Análisis y perspectiva de los derechos político-electorales del ciudadano”, en el libro *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*. 2007, p. 552 ss. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2389>

¹⁸ Este criterio quedó recogido en la tesis de jurisprudencia intitulada: CIUDADANOS, RECURSOS DE APELACIÓN DE LOS. INTERPRETACIONES *IN DUBIO PRO CIVE*, con el número de tesis J.57/94, clave de publicación SC2ELJ57/94, Segunda Época [nota de la autora en cita].

¹⁹ Al respecto, conviene citar como ejemplos los casos de las tesis de jurisprudencia intituladas CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. LA AUTORIDAD DEBE PROBAR FEHACIEMENTE EL INTENTO DE DUPLICADO PARA NEGAR SU EXPEDICIÓN (clave de tesis J. 69/94, clave de publicación SC2ELJ 69/94, Segunda Época), CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. CONSECUENCIAS DE LA NEGATIVA A EXPEDIRLA POR ERROR DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE (clave de tesis J. 64/94, clave de publicación SC2ELJ 64/94, Segunda Época) y CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. CUANDO EXISTA UN ERROR ADMINISTRATIVO IMPUTABLE A LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE PRESUMIRSE QUE EL CIUDADANO REALIZÓ EN TIEMPO Y FORMA LOS TRÁMITES NECESARIOS PARA SER INSCRITO EN EL PADRÓN ELECTORAL Y OBTENER LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA (clave de tesis J. 53/94, clave de publicación SC2ELJ 53/94, Segunda Época), en las que el Tribunal Federal Electoral estimó que la autoridad electoral administrativa debía cubrir un conjunto de



dad de las instituciones procesales que regulaban el acceso de los ciudadanos a la justicia electoral.²⁰

Sin perjuicio de lo apuntado, debe señalarse que el principio *in dubio pro cive* contribuyó en la evolución de la impartición de la justicia electoral y, por ende, de los mecanismos para la tutela jurisdiccional de los derechos político-electorales, ya que los medios de impugnación dejaron de ser procedimientos de estricto derecho para, bajo algunos supuestos, aceptar la tutela jurisdiccional de la parte recurrente, en particular, cuando ésta fuera un ciudadano.²¹

De igual manera, partiendo de su carácter de órgano autónomo y máxima autoridad electoral en la materia, el Tribunal Federal Electoral reconoció la necesidad de prever los mecanismos que aseguraran el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, para obtener de esa forma su salvaguarda. De esta manera, *ad exemplum*, determinó que sus sentencias podían, bajo determinados supuestos, sustituir la documentación electoral para permitir a los agraviados el ejercicio del derecho desconocido por un acto de autoridad.²²

Caso contrario ocurrió tratándose del régimen de partidos políticos que prevé nuestra Constitución Política, en relación con los derechos políticos de los ciudadanos en lo individual, ya que la interpretación de los órganos judiciales tendió a encauzar de mane-

supuestos para estar facultada a negar este documento ciudadano, por lo que estableció una presunción *iuris tantum* en favor del solicitante en el sentido que le asistía en todo momento el derecho para solicitarla y obtenerla [nota de la autora en cita].

²⁰ Sobre el particular, cobran relevancia las tesis que fueron emitidas para establecer las reglas del cómputo del plazo para interponer los medios de impugnación promovidos por los ciudadanos, las cuales eran notoriamente favorables para éstos, o bien, para subsanar el cumplimiento de alguno de los requisitos que debía contener todo medio de impugnación. Véanse tesis de jurisprudencia intituladas CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. CUANDO DEBE CONCLUIRSE QUE SU INTERPOSICIÓN NO FUE EXTEMPORÁNEA (clave de tesis J. 52/94, clave de publicación SC2ELJ 52/94, Segunda Época) y CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. CONSECUENCIA JURÍDICA DE LA NO REMISIÓN DE LA CÉDULA DE NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN QUE NIEGA LA EXPEDICIÓN DE CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA (clave de tesis J. 51/94, clave de publicación SC2ELJ 51/94, Segunda Época), así como la relevante denominada CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. LA FALTA DE FIRMA AUTÓGRAFA NO ES CAUSA DE DESECHAMIENTO CUANDO CONSTA LA HUELLA DIGITAL DEL CIUDADANO (clave de tesis SC005.2 EL1, clave de publicación SC2EL 005/94, Segunda Época) [nota de la autora en cita].

²¹ Tesis de jurisprudencia intitulada CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DEBE SUPLIR LA DEFICIENCIA EN LA CITA DE LOS PRECEPTOS JURÍDICOS PRESUNTAMENTE VIOLADOS, identificada con el número de tesis J.56/94, clave de publicación SC2ELJ 56/94, Segunda Época [nota de la autora en cita].

²² Este criterio quedó recogido en la tesis de jurisprudencia intitulada CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DEBE PROVEER LOS MECANISMOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ASEGURAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS, con el número de tesis J.55/94, clave de publicación SC2ELJ 55/94, Segunda Época [nota de la autora en cita].



ra restrictiva la actividad política de los ciudadanos congregados en asociaciones que tuvieran el carácter de partidos políticos, al conferirles de manera exclusiva la legitimación para determinadas actuaciones dentro del proceso electoral²³ o para el ejercicio de los medios de impugnación;²⁴ a *contrario sensu*, vedó, en perjuicio de los partidos políticos, la atribución de impugnar a través del sistema de medios, los actos de las autoridades electorales que supusieran la violación a derechos políticos de carácter electoral, cuyo afectado o afectados fueran plenamente identificables.²⁵

La interpretación de los órganos judiciales de esta época también procuró ocuparse de dilucidar aspectos relevantes a los requisitos establecidos por la ley para ser considerado como ciudadano mexicano y para acceder a los derechos electorales, cuyo análisis nunca fue abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las razones expuestas con antelación en este estudio.

En este aspecto, son de resaltarse aquellos criterios tendentes a la clarificación de los requisitos de elegibilidad para ocupar cargos de elección popular, tales como la vecindad, la residencia²⁶ o el modo honesto de vivir como presupuesto de la ciudadanía.

Finalmente, resulta interesante la labor interpretativa de los órganos jurisdiccionales durante este periodo, en relación con la credencial de elector, dado el significado que guarda para el ejercicio de los derechos esencialmente electorales.²⁷

La otrora Sala Central del Tribunal Federal Electoral dedujo que existía un derecho innato a la calidad de ciudadano para obtener su credencial para votar con fotografía, una vez que se cumplieran los requisitos de ley,²⁸ así como una obligación correlativa

²³ Tesis relevante intitulada ESCRITO DE PROTESTA. LOS CIUDADANOS NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PRESENTARLO, identificada con el número de tesis SC078.1 EL1, clave de publicación SC1EL 078/91, Primera Época [nota de la autora en cita].

²⁴ Tesis relevante intitulada RECURSO DE INCONFORMIDAD. LEGITIMACIÓN PARA INTERPONERLO, identificada con el número de tesis SC136.1 EL1, clave de publicación SC1EL 136/91, Primera Época [nota de la autora en cita].

²⁵ Tesis de jurisprudencia intitulada PARTIDOS POLÍTICOS. CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR SUPUESTAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS, identificada con el número de tesis J.86/94, clave de publicación SC2ELJ 86/94, Segunda Época (NOTA DE LA AUTORA EN CITA).

²⁶ Tesis relevante intitulada DIPUTADOS. SER VECINO DEL ESTADO EN QUE SE HAGA LA ELECCIÓN CON RESIDENCIA EFECTIVA DE MÁS DE SEIS MESES ANTERIORES A LA FECHA DE ELLA, INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE ELEGIBILIDAD, identificada con el número de tesis SI007.2 EL1, clave de publicación SI2EL 007/94, Segunda Época [nota de la autora en cita].

²⁷ Tesis relevante intitulada MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO DE, identificada con el número de tesis SI011.2 EL1, clave de publicación SI2EL 011/94, Segunda Época [nota de la autora en cita].

²⁸ Tesis jurisprudencial intitulada CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. CUANDO SURGE



de la autoridad electoral administrativa a expedirla; de este modo, la negativa a su emisión sin que mediara causa justificada constituía un motivo suficiente para causar agravio al ciudadano petionario.²⁹

La interpretación de esa instancia jurisdiccional estuvo siempre dirigida a hacer prevalecer, en la medida de lo posible, la inclusión de los ciudadanos dentro del Padrón Electoral, para así garantizar su derecho al sufragio, en vez de proveer su exclusión lisa y llana a pesar de que existieran causas suficientes para negar el registro en dicho censo electoral,³⁰ estableciéndose incluso la obligación de la autoridad electoral administrativa de asesorar a los interesados.³¹

No escapa el señalamiento que la interpretación de los órganos jurisdiccionales de entonces derivó en la independencia del trámite de los medios de impugnación promovidos por los ciudadanos para obtener ese documento, respecto de las impugnaciones promovidas por los partidos políticos con motivo de las observaciones que hubiese formulado al Padrón Electoral.³²

Por último, a partir de ese proceso hermenéutico relativo al trámite de tal documento de identidad ciudadana, fue adquiriendo vigencia un derecho que se tutelaba de manera mediata, a saber: el de petición política. La concreción de este derecho ciudadano no fue el producto de la asimilación de la facultad conferida en favor de los ciuda-

EL DERECHO DEL CIUDADANO A QUE LE SEA EXPEDIDA, PREVIA INSCRIPCIÓN EN EL PADRÓN ELECTORAL, identificada con el número de tesis J. 67/94, clave de publicación SC2ELJ 67/94, Segunda Época [nota de la autora en cita].

²⁹ Tesis jurisprudencial intitulada CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. CUANDO LA NEGATIVA A EXPEDIRLA CAUSA AGRAVIO AL CIUDADANO, identificada con el número de tesis J. 66/94, clave de publicación SC2ELJ 66/94, Segunda Época [nota de la autora en cita].

³⁰ En la tesis de jurisprudencia intitulada CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. PROVIDENCIAS QUE DEBE TOMAR LA AUTORIDAD ELECTORAL CUANDO EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL LE ORDENE EXPEDIR LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA QUE HABÍA SIDO NEGADA POR SUPUESTO INTENTO DE DUPLICADO (clave de tesis J. 62/94, clave de publicación SC2ELJ 62/94, Segunda Época), el Tribunal Federal Electoral concluyó en caso de que se advirtiera la intención de obtener la duplicación de un registro en el Padrón Electoral, debía ordenar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral, que adoptara todas las providencias que sean necesarias a fin de que solamente subsistiera una inscripción en el Padrón Electoral y, en su caso, para que hiciera del conocimiento del ciudadano las sanciones a que se hacen acreedores quienes incurrieran en las conductas señaladas en el artículo 403, fracciones II y V del otrora Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal [nota de la autora en cita].

³¹ Tesis jurisprudencial intitulada CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. ES OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE ORIENTAR ADECUADAMENTE A LOS CIUDADANOS PARA LA EXPEDICIÓN DE LA, identificada con el número de tesis J. 68/94, clave de publicación SC2ELJ 68/94, Segunda Época [nota de la autora en cita].

³² Tesis jurisprudencial intitulada PADRÓN ELECTORAL Y LISTAS NOMINALES DE ELECTORES. SU DECLARACIÓN DE VALIDEZ Y DEFINITIVIDAD NO REQUIERE DE LA RESOLUCIÓN DEL TOTAL DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN INTERPUESTOS POR LOS CIUDADANOS, identificada con el núme-



danos por el orden normativo existente en ese momento, sino a través de la deducción de la obligación correlativa de la autoridad a resolver por escrito y en breve término respecto de las solicitudes de inscripción, de rectificación o de movimiento en el Padrón Electoral presentadas por los ciudadanos, a pesar que la legislación electoral no lo estableciera expresamente.³³

Este proceso de inferencia sería, a la postre, el mecanismo comúnmente usado por los órganos jurisdiccionales para la deducción de los demás derechos políticos de contenido electoral, tal y como se verá más adelante en este estudio, con las limitaciones e implicaciones que finalmente afectaron el desarrollo de un verdadero catálogo de esta clase de derechos ciudadanos.

SITUACIÓN ACTUAL

Posteriormente, con la reforma de 1996 se crea el diseño actual en cuanto a la protección de los derechos político-electorales y subsiste la improcedencia del juicio de amparo para su tutela.

En efecto, dicha reforma constituyó uno de los principales avances en el entramado jurídico de la jurisdicción electoral actual, y hoy existe un medio de defensa específico para hacer valer los derechos políticos de los ciudadanos. El Artículo 41 constitucional, en su redacción actual, dispone:

Art. 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

(REFORMADO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

ro de tesis J. 85/94, clave de publicación SC2ELJ 85/94, Segunda Época.

³³ Tesis jurisprudencial intitulada CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. LA FALTA DE RESPUESTA EN TIEMPO Y POR ESCRITO DE LA AUTORIDAD ELECTORAL A LAS SOLICITUDES DE INSCRIPCIÓN, DE RECTIFICACIÓN O DE MOVIMIENTO EN EL PADRÓN ELECTORAL, CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A SUS DERECHOS POLÍTICOS, identificada con el número de tesis J. 58/94, clave de publicación SC2ELJ 58/94, Segunda Época.



La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Con lo anterior, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como órgano cúspide para la resolución de los conflictos electorales, lo que fue para muchos la consolidación de una larga serie de reformas legales y constitucionales. Sin embargo, a pesar de ello y del gran avance que significó no sólo para la justicia electoral, sino para el país mismo, esto debe entenderse como las bases de un futuro desarrollo institucional necesario para el fortalecimiento de nuestra democracia en vías de desarrollo.

En ese sentido, no pueden negarse los importantes avances registrados, tales como la organización y realización de los comicios por un órgano compuesto por ciudadanos y no por autoridades nombradas o subordinadas al poder ejecutivo; consecuentemente, la absoluta autonomía e independencia, tanto en la designación de los miembros del IFE y del TEPJF como en su funcionamiento; la integración de un sistema legal de justicia electoral plasmado en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME), con la consecuente creación de dos juicios que han adquirido una gran relevancia, el de protección de los derechos político electorales del ciudadano y el de revisión constitucional electoral; la existencia de un régimen de fiscalización de los recursos dotados a los partidos políticos para el financiamiento de sus actividades, entre otros muchos aspectos.

En lo que respecta a la justicia electoral, con la implementación de dicho órgano jurisdiccional se creó un nuevo orden y un nuevo contexto político y jurídico, pues toda la conflictividad electoral tendría como cauce juicios y procedimientos. Una nueva realidad se vislumbraba en el panorama de la vida nacional; ya no sería la decisión unipersonal del Poder Ejecutivo, sino que la expectativa radicaba en



cómo iban a funcionar las nuevas instituciones electorales. En ese sentido, la reforma de 1996 implicó un momento refundacional de las instituciones mexicanas: un nuevo pacto social de los mexicanos se ponía en marcha.

En este contexto se expidió la LGSMIME, la cual, en lo que aquí interesa, establece:

LIBRO PRIMERO Del sistema de medios de impugnación

TÍTULO PRIMERO De las disposiciones generales

[...]

CAPÍTULO II De los medios de impugnación

Artículo 3

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

- a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; y
- b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

2. El sistema de medios de impugnación se integra por:

- a) [...]
- b) [...]
- c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; [...]

LIBRO TERCERO Del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano

TÍTULO ÚNICO De las reglas particulares

CAPÍTULO I De la procedencia

Artículo 79

1. El juicio para la protección de los derechos político-electorales, sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. En el supuesto previsto en el inciso e) del párrafo 1 del siguiente artículo, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.



Artículo 80

1. El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;
- e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política; y
- f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior.

Como se desprende de los preceptos transcritos, existe la regulación de un medio idóneo para la protección de los derechos políticos electorales de los ciudadanos que abarca las diversas hipótesis en que dichos derechos pudieran ser violados.

Además, el espectro de protección de esos derechos no se sustenta únicamente en la regulación legal, sino que mediante la jurisprudencia se ha ampliado a diversos supuestos, siempre con un espíritu garantista y tutelador como más adelante se verá.

Aquí conviene hacer una pausa para comentar que, si bien subsiste la improcedencia del juicio de amparo contra actos electorales en términos de lo dispuesto en la *Ley de Amparo*, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que en su Artículo 73 dispone que el juicio de



amparo es improcedente “contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral”, lo cierto es que, en opinión de la autora, esta limitante resulta de mayor beneficio para los ciudadanos, por el tecnicismo que rige en la sustanciación y resolución de los juicios de garantías y, además, porque si bien es cierto que actualmente existen juzgadores de amparo más abiertos y con una visión menos rigorista para la solución de los amparos, no son la generalidad. En cambio, dada la flexibilidad del juicio para la protección de los derechos político-electorales, los criterios sustentados por la Sala Superior del TEPJF, la existencia de la suplencia de la queja y la *expeditez* en la resolución de los asuntos de este órgano jurisdiccional, los gobernados cuentan con una tutela más amplia con la estructura jurídica actual, además de que existe la tendencia en las legislaciones estatales a la creación de este tipo de medio de defensa en el ámbito local.

En este sentido, procederé a hacer algunas referencias a los que, a mi juicio, constituyen los criterios paradigmáticos en la resolución de estos juicios y ponen en evidencia sus bondades y la franca tendencia proteccionista del citado órgano electoral federal.

Conflictos intrapartidistas

Dentro de la tutela de los derechos políticos de los ciudadanos, una de las cuestiones que mayor controversia han generado es la que, a propósito de ello, ha dado lugar a la intervención en la vida interna de los partidos políticos.

Con un histórico cambio de criterio, la Sala Superior del TEPJF resolvió que era procedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos definitivos de partidos políticos, lo que ha causado enorme polémica e inconformidad en los partidos, que han tenido que ser escrupulosos en fundar y motivar sus resoluciones que afectan, de alguna manera, el derecho que un individuo tiene como ciudadano y militante, al ser considerados autoridades para estos efectos, por ser entidades de interés público que pueden, unilateralmente, modificar la esfera jurídica del militante.³⁴

³⁴ La tesis interrumpida fue la S3ELJ 15/2001, publicada en la obra *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002*, pp. 118-119, cuyo rubro era: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS



En efecto, al presentarse diversas impugnaciones en las que los ciudadanos adujeron conculcación a sus derechos político-electorales por parte de los partidos políticos a los que pertenecen, tras profundas reflexiones se asumió una nueva postura en torno a la posibilidad de intervenir en la vida interna de los partidos políticos, y se estableció la jurisprudencia con el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS,³⁵ en la que se sostiene que la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en relación con los diversos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la LGSMIME, lleva a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.

Para lo anterior, se tuvo en cuenta: A) que el derecho a la jurisdicción previsto en el Artículo 17 de la Constitución federal no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna; B) que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano; C) que el Artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos, lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo que

POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS

³⁵ S3ELJ 03/2003 publicada en la revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, pp. 18-20 y *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, pp. 161-164.



evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; D) que en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del Artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el Artículo 79 de la LGSMIME tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, mientras que el Artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el Artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y, en cambio, existir elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario.

Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el Artículo 270 del Cofipe, porque este juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución.

Todo lo anterior permite afirmar que, de mantenerse el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral; lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo el hecho de que en la legislación fal-



ten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.

Fue de tal relevancia este cambio de criterio, que generó un significativo incremento en las impugnaciones relacionadas con estas controversias, prueba de lo cual es que, a la fecha, a partir de su emisión, se han incrementado sustancialmente las impugnaciones relacionadas con conflictos intrapartidistas, es decir, a partir del 28 de marzo de 2003, de 5 896³⁶ juicios de protección de los derechos políticos electorales del ciudadano promovidos, 3 713 están relacionados con la vida interna, esto es, 62.97% inciden en este rubro. Esto significa que la militancia partidista tenía derechos que reclamar pero no existía el cauce idóneo y sencillo para hacerlo, como en la actualidad, y cabe mencionar que, con anterioridad, sí se había planteado ese tipo de controversias, aunque indirectamente, es decir, a través de la impugnación de algún acto de las autoridades administrativas locales, pero dichos cuestionamientos eran en cantidad menor, al no existir la posibilidad de tener acceso directo a un órgano jurisdiccional imparcial.

La intervención en la vida interna de los partidos políticos por la vía jurisdiccional consiste, como en todas las demás relaciones jurídicas, en hacer cumplir el derecho, en el caso, el interno de las instituciones partidistas, independientemente de los creadores de tal derecho.

En estos términos, es claro que si un ente es capaz de transgredir el derecho fundamental de un individuo, esto no debe quedar fuera de la tutela estatal y, más específicamente, jurisdiccional. La esencia de la teoría de los poderes salvajes del garantismo constitucional de Luigi Ferrajoli radica en evitar la arbitrariedad e impunidad de quienes, por su enorme capacidad o poder de facto, pueden modificar la esfera de derechos de una persona, sin que sean autoridades en el sentido tradicional de la palabra. Por lo que, efectivamente, es legal, conveniente y necesario en un verdadero régimen democrático, que la autoridad estatal pueda intervenir, en ciertas circunstancias, para garantizar la democracia interna de los partidos políticos. Es fácil vislumbrar que los dos valores jurídicos que colisionan (aparentemente) en

³⁶ Datos proporcionados por la Dirección de Estadística de la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del TEPJF, con corte al 18 de octubre de 2007.



este punto, es el derecho de autorregulación de los partidos políticos contra los derechos de los militantes de asociación y participación política, envueltos, como es obvio, por la garantía de legalidad y acceso a la jurisdicción. Aquí, como en otros temas delicados e inherentes a la materia electoral, el buen juicio será imprescindible para tomar decisiones legales, justas y prudentes.

Este criterio guarda relación con el diverso que también dio lugar al establecimiento de una tesis jurisprudencial, la J 04/2003, con el rubro: MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, en la que se arribó a la conclusión de que los medios de defensa que los partidos políticos tienen obligación de incluir en sus estatutos, conforme al Artículo 27 del Cofipe, forman parte del sistema de medios de defensa que deben agotar previamente los militantes, como requisito de procedibilidad, para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, en resguardo de sus derechos político-electorales que estimen conculcados por parte de los órganos o dirigentes de un partido político, siempre y cuando: 1) los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos; 2) se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes; 3) se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y 4) que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos.

De manera que cuando falte algún requisito o se presenten los inconvenientes a que su inexistencia da lugar, no se actualiza el gravamen procesal indicado, sino que tales instancias internas quedan como optativas, ante lo cual el afectado podrá acudir directamente a las autoridades jurisdiccionales, *per saltum*, siempre y cuando acredite haber desistido previamente de las instancias internas que hubiera iniciado, y que aún no se hubieran resuelto, a fin de evitar el riesgo de la existencia de dos resoluciones contradictorias.

La instrumentación de esas instancias internas debe apegarse a los mandamientos constitucionales y legales establecidos para la jurisdicción, lo que inclusive debe ser verificado por la máxima autoridad electoral administrativa, como requisito *sine qua non* para su entrada en vigencia, según lo previsto por los artículos 30 y 31 en cita, lo que sitúa a los estatutos partidarios en un rango superior a los de otras aso-



ciaciones; asimismo, esta obligación de los partidos políticos de prever medios de defensa para sus militantes, se traduce en la correlativa carga de emplearlos antes de ocurrir a la jurisdicción del Estado, a fin de garantizar, al máximo posible, la capacidad autoorganizativa de los partidos políticos en ejercicio de la más amplia libertad, pero asegurar, al mismo tiempo, el respeto irrestricto a los derechos individuales de sus miembros, dejando a salvo la garantía esencial que representa para éstos la jurisdicción.

Lo anterior encuentra armonía con la interpretación gramatical del Artículo 10, apartado 1, inciso d), de referencia, pues la expresión utilizada por el precepto cuando establece *los medios previstos en las leyes federales o locales* no determina que se trate de medios creados y regulados directa y totalmente por tales leyes, sino sólo que los haya previsto, por lo que es admisible que el legislador disponga en la ley (*prevea*) la obligación de establecer la clase de medios de impugnación intrapartidista, aunque remita para su regulación a los estatutos de los partidos; supuesto que se da con el Artículo 27, apartado 1, inciso g).

Respecto a la forma de impugnar la violación de los derechos político-electorales por parte de los partidos políticos, se precisó que cuando un ciudadano estime que determinado partido político nacional cometió alguna falta, irregularidad o infracción a la normativa estatutaria partidaria y, como consecuencia de ello, violó su derecho político-electoral de votar, de ser votado, de asociación o afiliación, se encuentra legitimado y tiene interés jurídico para promover en defensa de sus intereses, según cual sea su pretensión en los términos siguientes. Si el ciudadano pretende que el partido político nacional sea sancionado por la supuesta comisión de una falta, irregularidad o infracción a la normativa estatutaria partidaria, deberá interponer una queja o denuncia ante el IFE, en términos del Artículo 270 del Cofipe. El objeto de la resolución de fondo en el procedimiento administrativo sancionador electoral se concreta a la determinación acerca de si se ha acreditado o no la comisión de una falta por el sujeto pasivo del respectivo procedimiento administrativo y, en caso afirmativo, la imposición de una sanción; esta resolución podrá ser impugnada por el propio ciudadano quejoso a través del recurso de apelación y la sentencia correspondiente tendrá como efecto confirmar, revocar o modificar la resolución impugnada. En cambio, si el ciudadano pretende la restitución en el uso y goce de su derecho político-electoral supuestamente violado, deberá promover jui-



cio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, ya que solamente por este medio de carácter jurisdiccional es posible lograr esos efectos restitutorios.³⁷

Candidaturas independientes

No se puede dejar de mencionar el expediente en el que se abordó el tema relativo a las candidaturas independientes, aún pendiente en la agenda legislativa actual.³⁸ En un discutido asunto, se resolvió, sustancialmente, que la negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la Constitución federal, ni los tratados internacionales, toda vez que el derecho de los ciudadanos a ser votados no es absoluto e ilimitado, por lo que se encontró apegada a derecho la negativa del registro como candidato independiente a un ciudadano, con base en la Constitución y en la legislación electoral del estado de Michoacán, que establecen que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular aspirantes a los cargos de elección popular y, por tanto, no consideran las candidaturas independientes, porque la disposición legal que establece que la solicitud de registro sólo la puedan presentar los partidos políticos, ciertamente constituye una limitación derivada de las calidades o condiciones que los ciudadanos deben satisfacer para ejercer su derecho a ser votados, razón por la cual no representa, *per se*, una vulneración de las normas y principios constitucionales o de los tratados internacionales, ya que estos ordenamientos no prohíben las limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales, ni a los derechos fundamentales en general, sino que lo que prohíben es que tales limitaciones o restricciones sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas, o que se traduzcan en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.³⁹ Asimismo, se estableció que de ninguna disposición cons-

³⁷ SUP-JDC-805/2002

³⁸ Recientemente, el estado de Yucatán reguló las candidaturas independientes y en el proceso electoral de 2007 obtuvo un triunfo en ayuntamiento un candidato independiente.

³⁹ Tesis S3EL 048/2002. CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (legislación de Michoacán).



titucional, ni de su interpretación sistemática o funcional se desprende, en forma alguna, que los partidos políticos tengan el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular ni, mucho menos, que al efecto estén prohibidas las de carácter independiente o no partidista, sino simplemente que no se encontraban previstas y reguladas por las normas jurídicas vigentes.⁴⁰

Sobre el tema de las candidaturas independientes, también se sustentó el criterio de que los ciudadanos que hayan figurado como candidatos independientes o no partidarios en las elecciones donde legalmente se encuentra permitido (*v. gr.*, presidencias municipales auxiliares en el estado de Tlaxcala), tienen legitimación e interés jurídico para impugnar las resoluciones electorales, tanto por elegibilidad como para cuestionar los resultados correspondientes.

CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PARA IMPUGNAR LOS RESULTADOS DE LA ELECCIÓN EN QUE PARTICIPEN⁴¹

Derecho a la información

El TEPJF, en el marco de los derechos político-electorales, también estableció jurisprudencia sobre el derecho a la información en esta materia, al determinar que todo ciudadano tiene derecho a conocer la información relativa al registro de los órganos directivos nacional y estatales de los partidos políticos, así como la que se relacione con los procedimientos seguidos para la integración y renovación de tales órganos. Lo anterior, en atención al deber del Estado de garantizar el derecho fundamental a la información; a la obligación legal de los partidos políticos nacionales, cuyo estatus constitucional es el de entidades de interés público, de comunicar

⁴⁰ Tesis S3EL 081/2002. CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN.

⁴¹ Tesis S3EL 015/2002. Al respecto, aunque en la recién aprobada tesis XXIX/2007, de rubro: CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, CUANDO LA LEY REGULA SU PARTICIPACIÓN EN LA ELECCIÓN EN FORMA ANÁLOGA A LOS PARTIDOS POLÍTICOS (legislación de Yucatán), la Sala Superior señala apartarse de la tesis de 2002, respetuosamente me permito disentir de este criterio, en virtud de que, en mi opinión, ambas tesis podrían coexistir dadas la diferencias fundamentales entre las legislaciones interpretadas.



dicha información oportunamente al IFE y a la naturaleza pública del respectivo registro a cargo de un organismo público autónomo, máxime que en el código electoral no se establece que dichos registros tengan carácter confidencial y, por otra parte, al hecho de que un ciudadano debe contar con la mencionada información básica, que constituye, de alguna manera, un prerrequisito para ejercer de manera efectiva su libertad de asociación política con el objeto de que pueda decidir libremente afiliarse o no a determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafilarse.⁴²

Con la misma postura, se revocó un acuerdo del IFE,⁴³ al considerar que la negativa a proporcionar la información relativa a los sueldos mensuales o ingresos que perciben los miembros de los órganos de dirigencia partidista era violatoria del derecho a la información en materia electoral, precisándose además que no es obstáculo el que la ley de transparencia no considere como sujeto obligado a los partidos políticos nacionales, toda vez que la Comisión de Fiscalización no puede afectar el ejercicio de un derecho consagrado constitucionalmente, máxime que la solicitud de información no estuvo dirigida directamente a un partido, sino a un órgano federal autónomo como es el IFE, el cual, por las facultades legales que ejerce, tiene acceso a la información solicitada. Cabe destacar que esta resolución tuvo una mención especial dentro de los documentos relevantes de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano perteneciente a la Organización de Estados Americanos.

Por otra parte, se ha determinado la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuando se trata de actos contravenedores del derecho de acceso a la información pública en materia electoral y, por ende, la competencia del TEPJF para su conocimiento.⁴⁴

⁴² Los precedentes que integran esta tesis surgieron incluso antes de que entrara en vigor la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* publicada en el D.O.F. de 11 de junio de 2002. Tesis S3ELJ 58/2002 de rubro: DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

⁴³ JDC-41/2004.

⁴⁴ Tesis S3EL 039/2005 de rubro: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, publicada en la *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, pp. 487-489.



Elecciones por usos y costumbres

La importante reforma constitucional del 14 de agosto de 2001 estableció un régimen de tutela específica de las comunidades indígenas. En ese marco, en lo que toca a los comicios que se llevan a cabo por usos y costumbres, se estableció que si bien a dichas comunidades no resultan exactamente aplicables los principios rectores previstos en la Constitución para regir toda elección, para que se reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos deben ser compatibles con los derechos fundamentales recogidos por la carta magna y los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, sin que puedan tener como consecuencia impedir a los individuos que las conformen el ejercicio de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y el cumplimiento de las obligaciones correspondientes. En consecuencia, los derechos conferidos constitucionalmente a las colectividades y personas indígenas sólo pueden ceder ante los límites que la norma fundamental expresamente imponga.⁴⁵ En este sentido, se estableció que la característica de universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por la ley, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, o mediante reglas de derecho consuetudinario, sin que para tales efectos sean relevantes otras circunstancias o condiciones sociales o personales. Consecuentemente, si en una comunidad indígena se limitara a algunos ciudadanos su derecho a votar, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, que implica el derecho a no ser discriminado; por lo que se determinó que esta situación queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales; por ello, en consecuencia, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tendría el carácter de democrática.⁴⁶

⁴⁵ JDC-013/2002.

⁴⁶ Tesis S3EL 151/2002.



Esta importante tesis relevante sirve para ilustrar las ideas antes expuestas: USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.

En este mismo tema, recientemente la Sala Superior estableció la tesis que dispone que, tratándose de comunidades indígenas, procede la suplencia de la queja total en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas en los que se plantee la infracción a las prerrogativas ciudadanas tuteladas por este medio de control constitucional, el menoscabo o enervación de la autonomía política con que cuentan dichos pueblos y comunidades para elegir sus autoridades o representantes conforme sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, casos en los cuales la autoridad jurisdiccional electoral está en aptitud no sólo de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad o agravios sino de corregir cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito de demanda, incluso determinar el acto que realmente causa agravio al promovente, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y de contradicción inherentes a todo proceso jurisdiccional, en cuanto se considera que semejante medida es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estas colectividades y sus integrantes. Ello se sustenta en el derecho fundamental a una tutela jurisdiccional efectiva que tiene como presupuesto necesario el acceso para todos los ciudadanos sin obstáculos económicos y técnicos a los tribunales de justicia.

Lo anterior se sustenta en el argumento de que el alcance de la suplencia deficiente entraña un espíritu garantista y por tanto antiformalista, tendente a equilibrar las desventajas procesales en que se encuentran los integrantes de pueblos y comunidades indígenas, con motivo de circunstancias culturales, económicas y sociales desfavorables.⁴⁷

⁴⁷ Tesis IX/2007, bajo el rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA TOTAL EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES, correspondiente a la Cuarta Época de la jurisprudencia electoral. Sobre este tema, véase también la tesis X/2007 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL. EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA.



También se analizaron a la luz de la tutela de los derechos políticos de los ciudadanos diversas controversias relacionadas con disposiciones estatutarias, lo que dio lugar a importantes tesis, entre las que cabe mencionar las de los rubros siguientes:

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA CONSIDERARLOS DEMOCRÁTICOS.⁴⁸

ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS.⁴⁹

ESTATUTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. LA PREVISIÓN LEGAL DE ESTABLECER MEDIOS INTERNOS DE DEFENSA NO SE LIMITA AL SUPUESTO EN QUE SE SANCIONA A UN MILITANTE.⁵⁰

También es de mencionar que, aun cuando el medio de impugnación en que se sostuvo este criterio fue el recurso de apelación SUP-RAP-40/2004, sin embargo, las resoluciones tutelaron derechos ciudadanos. Es el caso del conflicto suscitado por las reformas realizadas por un partido político a sus estatutos, las que, al ser sometidas a aprobación del IFE, este órgano declaró improcedente la relativa al requisito de que para ser candidato interno debía no ser “cónyuge, concubino o pariente consanguíneo, por afinidad, en línea recta u horizontal hasta el segundo grado de los titulares en ejercicio de los cargos de elección popular que aspira a suceder”. La Sala Superior resolvió que esa prohibición estatutaria vulnera el derecho constitucional de ser votado, puesto que las restricciones o limitaciones que se impongan al ejercicio de un derecho o libertad fundamental, como es el derecho a ser votado, no pueden ejercerse de manera arbitraria, por el contrario, deben respetar el contenido esencial de los derechos previstos constitucionalmente y han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos de igual jerarquía, como el

⁴⁸ Tesis S3ELJ 03/2005. *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, op. cit.*, pp. 120-122.

⁴⁹ Tesis S3EL 008/2005. *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, op. cit.*, pp. 559-560.

⁵⁰ Tesis S3EL 007/2004. *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005, op. cit.*, pp. 564-565.



derecho de igualdad, lo que se encuentra plasmado en el artículo 1o. constitucional, en el que se prescribe que todo individuo –en la especie, cuando se trata de derechos políticos, los ciudadanos mexicanos– gozará de las garantías –derechos fundamentales, incluidos los de naturaleza política– que se otorgan en dicho ordenamiento jurídico, las cuales sólo pueden restringirse o suspenderse en los casos y con las condiciones que en ella misma se establezcan.

En ese orden de ideas, las limitaciones o restricciones que se instituyan en la ley deben respetar el contenido esencial de dichos derechos fundamentales previstos constitucionalmente y han de estar razonablemente armonizadas con otros derechos fundamentales de igual jerarquía, como el derecho de igualdad, los derechos de los demás o las necesidades de una sociedad democrática. En todo caso, tales requisitos o condiciones deben establecerse en favor del bien común o del interés general.

Pese a la limitante de la procedencia del juicio de amparo en materia electoral, ha sido inevitable el planteamiento de juicios de garantías relacionados con la materia, y los tribunales de amparo han debido realizar pronunciamientos por esta vía sobre dichos temas.

Así, viene al caso citar la tesis jurisprudencial I.10o.P. J/8, sustentada por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXIII*, de mayo de 2006, página 1525, cuyo texto y rubro son los siguientes:

DERECHOS POLÍTICOS SUSPENSIÓN DE. EL ARTÍCULO 46 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL AMPLÍA LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL QUE PREVÉ LA FRACCIÓN II DEL ORDINAL 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Es improcedente ordenar en el auto de formal prisión la suspensión de los derechos políticos del procesado, pues dicha pena comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena, como lo dispone el numeral 46 del Código Penal Federal, que amplía la garantía constitucional prevista en la fracción II del artículo 38 constitucional, considerando que esta última disposición, establece la suspensión de los derechos políticos de un gobernado por estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de libertad contado desde la fecha del dictado del auto de formal prisión; empero, hay



que recordar que a favor del procesado opera la presunción de inculpabilidad hasta que no se demuestre lo contrario, y esto vendría a definirse en el proceso penal, el cual de terminar con una sentencia ejecutoriada en tal sentido, ello sustentaría la suspensión de los derechos políticos del quejoso, por lo que es inconcuso que aquella norma secundaria es más benéfica, ya que no debe soslayarse que las garantías consagradas en la Constitución son de carácter mínimo y pueden ser ampliadas por el legislador ordinario tal como ocurre en el citado dispositivo 46 de la legislación penal federal, al establecer que la suspensión en comento se hará hasta la sentencia ejecutoria, de manera que al no advertirlo así el Juez instructor, se vulnera en perjuicio del titular del derecho público subjetivo, las garantías contenidas por el tercer párrafo del artículo 14 y primer párrafo del 16 constitucionales.

Tesis en la que se sustenta el criterio de que, ante la posible antinomia existente entre una norma de la Constitución federal y otra de la ley secundaria, prevalece ésta al contener una disposición más benéfica para el gobernado, la que surgió de cinco amparos en revisión en materia penal.

El argumento central consiste en que si bien es cierto que la fracción II del Artículo 38 constitucional prevé la suspensión de derechos del gobernado en los siguientes términos: “Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: [...] II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”, también es verdad que a favor del procesado opera la presunción de inculpabilidad, mientras no se demuestre lo contrario, y esto sucederá dentro del proceso penal, que terminará con una sentencia ejecutoriada en tal sentido, lo cual sustentaría la suspensión de los derechos políticos de los procesados, pues así lo determina el Artículo 46 del *Código Penal Federal*, que dispone:

Artículo 46. La pena de prisión produce la suspensión de los derechos políticos y los de tutela, curatela, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebras, árbitro, arbitrador o representante de ausentes. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena.



De lo transcrito en la fracción II del Artículo 38 constitucional, así como del numeral 46 del *Código Penal Federal*, válidamente se infiere que existe una antinomia o conflicto aparente de normas, el cual podría ser resuelto de acuerdo con el principio de supremacía constitucional y orden jerárquico normativo, en el sentido de que si la legislación ordinaria resulta contraria a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del código supremo y no las de esas leyes ordinarias; empero, si aquella primera disposición es nugatoria de los derechos subjetivos de los procesados –puesto que prevé la suspensión de derechos por estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena corporal, contando desde la fecha del dictado del auto de formal prisión–, y la segunda es más benéfica para ellos –porque establece que la suspensión de sus derechos políticos comenzará a partir de la fecha en que la sentencia emitida se convierta en ejecutoria–, es inconcuso que la responsable como juez ordinario estaba obligada, por ser cuestión de orden público, a someterse a los postulados que le marca su ley ordinaria, porque el precepto secundario, hasta tanto no sea declarado inconstitucional, amplía la garantía constitucional de votar y ser votado en las elecciones políticas y administrativas que se celebren en el país, de acuerdo con el Artículo 35 constitucional.

Ese criterio influyó significativamente en el sentido de la recién aprobada tesis XV/2007 de la Sala Superior, derivada del juicio promovido por José Gregorio Pedraza Longi *vs.* la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores por conducto de su Vocalía en la 06 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Puebla, que dice así:

SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD.-La interpretación armónica, sistemática y funcional del artículo 38, fracción II, en relación con los artículos 14, 16, 19, 21 y 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 7, párrafo 5, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite concluir que la suspensión de los derechos o prerrogativas del ciudadano por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena cor-



poral, a contar desde la fecha del auto de formal prisión no es absoluta ni categórica. En efecto, las referidas disposiciones establecen las bases para admitir que, aun cuando el ciudadano haya sido sujeto a proceso penal, al habersele otorgado la libertad caucional y materialmente no se le hubiere recluso a prisión, no hay razones válidas para justificar la suspensión de sus derechos político-electorales; pues resulta innegable que, salvo la limitación referida, al no haberse privado la libertad personal del sujeto y al operar en su favor la presunción de inocencia, debe continuar con el uso y goce de sus derechos. Por lo anterior, congruentes con la presunción de inocencia reconocida en la Constitución Federal como derecho fundamental y recogida en los citados instrumentos internacionales, aprobados y ratificados en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la suspensión de derechos consistente en la restricción particular y transitoria del ejercicio de los derechos del ciudadano relativos a la participación política, debe basarse en criterios objetivos y razonables. Por tanto, tal situación resulta suficiente para considerar que, mientras no se le prive de la libertad y, por ende, se le impida el ejercicio de sus derechos y prerrogativas constitucionales, tampoco hay razones que justifiquen la suspensión o merma en el derecho político-electoral de votar del ciudadano.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-85/2007.-Actor: José Gregorio Pedraza Longi.-Autoridad responsable: Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores por conducto de su Vocalía en la 06 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Puebla.-20 de junio de 2007.-Unanimidad de votos.-Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.-Secretario: Jorge Sánchez Cordero Grossmann.

También viene al caso citar la tesis aislada del Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXII, de octubre de 2005, con la clave I.15o.A.41 A, página 2341, del rubro y texto siguiente:

DERECHOS POLÍTICOS. REGLAS PARA DETERMINAR EN QUÉ SUPUESTOS PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO CONTRA ACTOS QUE IMPLIQUEN UNA VIOLACIÓN A ESE TIPO DE PRERROGATIVAS. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra diversos derechos fundamentales en favor de los gobernados, entre los que destacan las garantías individuales y los derechos políticos,



ambos inmersos dentro del género de los derechos humanos, que han sido definidos por la doctrina como el conjunto de facultades, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente. Al respecto, los artículos 35 y 41 de la Carta Magna prevén los siguientes derechos de carácter político: votar en elecciones populares; ser votado para todos los cargos en los mencionados sufragios; derecho de asociación y de afiliación; de lo que se infiere que esos privilegios tienen como nota distintiva facultar a los ciudadanos para participar en la integración y ejercicio de los poderes públicos y, en general, en las decisiones de la comunidad. Sobre tales premisas, es necesario tener en consideración que el juicio de garantías fue instituido en los artículos 103 y 107 constitucionales, como un medio extraordinario de control que tienen los gobernados para reclamar los actos de autoridad que estiman lesivos de sus garantías individuales; lo que pone de manifiesto que, por regla general, el juicio de amparo únicamente procede contra actos de autoridad que causen un menoscabo a esos derechos subjetivos públicos; aunque criterios jurisprudenciales existen en los que se ha establecido que en el aludido juicio también pueden impugnarse cuestiones que tienen una connotación eminentemente política, acotándose tales posturas a que conjuntamente con los derechos políticos, se aleguen transgresiones a garantías individuales. En la actualidad, esos criterios no son útiles para determinar cuándo procede el juicio de amparo, en virtud de que ahora la Constitución Federal prevé diversos procedimientos de tutela jurisdiccional para los asuntos en que se involucren tópicos de índole político, ya que en sus artículos 60 y 99 dispone que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad respecto de actos o resoluciones en la materia; en tanto que en su diverso numeral 105, fracciones I y II, instituye a las controversias constitucionales para preservar los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes federal, estatal y del Distrito Federal, así como a las acciones de inconstitucionalidad como la única vía para impugnar leyes del orden político electoral. Por tanto, para decidir sobre la procedencia del juicio de amparo cuando en él se aleguen violaciones a garantías individuales y a derechos políticos, es aplicable el principio de especialización de las normas, pues en la actualidad, las prerrogativas políticas cuentan con una amplia gama de medios de defensa constitucional; de tal suerte que el referido discernimiento debe partir, necesariamente, de la naturaleza jurídica de los actos impugnados y no de los planteamientos que se



hagan valer, ya que en atención al tipo de acto impugnado podrá conocerse cuál es la vía constitucional especial procedente.

Amparo en revisión 254/2005. Octavio Flores Millán. 24 de agosto de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Armando Cortés Galván. Secretario: Gabriel Regis López.

Finalmente, debe invocarse el interesante asunto de las candidaturas independientes correspondiente al amparo en revisión 743/2005, promovido por Jorge Castañeda Gutman, resuelto el 8 y 16 de agosto de 2005 por mayoría de siete votos, con la disidencia de los ministros José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Este asunto se planteó como amparo indirecto ante el Séptimo Juzgado de Distrito en Materia Administrativa y, posteriormente, vía ejercicio de la facultad de atracción, se radicó ante la SCJN, estableciéndose los criterios siguientes, que reiteran la improcedencia del amparo en cuestiones electorales.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA LEY ELECTORAL QUE OMITA REGULARLAS, Y ELLO IMPIDA A UN CIUDADANO CONTENDER EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. De los artículos 41, 94, 99 y 105, fracción II, de la norma suprema, en relación con el artículo 73, fracción VII, de la Ley de Amparo, el juicio de garantías es improcedente en contra de normas de carácter electoral que sean omisas en regular las candidaturas independientes y, por ende, impidan a un ciudadano contender en la elección de Presidente de la República, aun cuando los derechos políticos formen parte de los derechos fundamentales del hombre y sin que ello implique la inimpugnabilidad de aquéllas, toda vez que el sistema de justicia constitucional en materia electoral permite controvertir, por un lado, las leyes electorales exclusivamente a través de la acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, por otro lado, los actos y/o resoluciones en esa materia ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, máxime que las actuaciones legislativas de carácter omisivo no son reclamables a través del proceso de amparo, ya que el principio de relatividad impide el dictado de una sentencia vinculatoria con efectos generales.

Tesis: P. LXI/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, enero de 2007, p. 102.



SISTEMA CONSTITUCIONAL DE JUSTICIA EN MATERIA ELECTORAL. De los artículos 94, 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución estableció un sistema integral de justicia en materia electoral, a fin de contar con los mecanismos necesarios para que las leyes y actos en esa materia estuvieran sujetos a control constitucional, haciendo una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Así, conforme a la Constitución Federal, existe un sistema de justicia electoral que permite, por un lado, impugnar leyes electorales, vía acción de inconstitucionalidad y, por otro, actos o resoluciones en materia electoral. Dichos medios se armonizan con el juicio de amparo, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales frente a leyes o actos de la autoridad, mediante el cual podrán combatirse leyes que, aun cuando su denominación sea esencialmente electoral, pudiesen vulnerar algún derecho fundamental, debiendo comprenderse en la materia de estudio sólo ese aspecto, es decir, con la promoción del amparo no podrán impugnarse disposiciones que atañan estrictamente a la materia electoral, o bien al ejercicio de derechos políticos cuando éstos incidan sobre el proceso electoral, pues de acuerdo con el mencionado sistema, dicho examen corresponde realizarse únicamente a través de los medios expresamente indicados en la Ley Fundamental para tal efecto.

Tesis: P. 1/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXV, enero de 2007, p. 105.

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CUANDO SU EJERCICIO INCIDA TOTALMENTE SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON EL PROCESO ELECTORAL, NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PREVISTO PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO, AUN CUANDO SE VIN- CULE CON LA VIOLACIÓN DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, excepcionalmente, cuando junto con la violación de un derecho político se reclamen leyes o actos que entrañen la violación de otros derechos fundamentales, resulta procedente el juicio de garantías; sin embargo, dicha excepción no se actualiza cuando a través de ese medio de control se pretende combatir la violación de derechos políticos que, aun cuando pueden constituir un derecho fundamental, inciden totalmente sobre cuestiones electorales, esto es, sobre el proceso o contienda electoral, ya que cuando el ejercicio de las garantías y prerrogativas



que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentre estrechamente vinculado con el sistema de justicia electoral, su examen debe hacerse conforme a los artículos 41 y 116, fracción IV, constitucionales, que regulan los aspectos relacionados con la participación del pueblo en la vida democrática del país y el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público. Por consiguiente, el hecho de que en un juicio de amparo, el quejoso considere que el ordenamiento electoral impugnado viola el ejercicio de algún derecho político (como el de ser votado para un cargo de elección popular), además de otros derechos fundamentales, como el de igualdad, no discriminación, asociación política, libertad de trabajo, etcétera, no hace procedente tal medio de control constitucional, pues el análisis de dichas violaciones tendrá que realizarse de acuerdo con el sistema electoral mexicano, esto es, a través de la acción de inconstitucionalidad y del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Tesis: P. II/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, enero de 2007, p. 103.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA LEY ELECTORAL QUE NO PERMITE AL QUEJOSO CONTENDER COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE EN LA ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Cuando a través del juicio de garantías se impugna una ley en materia electoral que establece que sólo los partidos políticos podrán registrar candidatos para la elección de Presidente de la República, y la pretensión del quejoso es obtener la protección de la Justicia Federal para poder participar como candidato independiente, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que se trata del ejercicio del derecho político de ser votado lo que, conforme al criterio que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituye un aspecto comprendido dentro de la materia electoral, respecto de la cual el sistema constitucional mexicano ha establecido otros medios de control constitucional para combatir las leyes y los actos o resoluciones en esa materia. Aunado a lo anterior, de conformidad con el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el juicio de garantías rige el principio de relatividad, conforme al cual la sentencia que se dicte no puede tener efectos generales, sino sólo respecto de quien lo solicitó, por lo que no podría obligarse a las autoridades responsables a legislar en un determinado sentido, o bien a otorgar a un ciudadano en particular un trato



diverso al que la Constitución o leyes aplicables han establecido, en concordancia con los principios de certeza y equidad que en esa materia deben regir.

Tesis: P. III/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, enero de 2007, p. 101.

CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL JUICIO DE AMPARO ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE LA AUTORIDAD ELECTORAL QUE NIEGA AL QUEJOSO EL REGISTRO COMO CANDIDATO INDEPENDIENTE A LA ELECCIÓN PARA EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. Aun cuando los derechos políticos forman parte de los derechos fundamentales del hombre y, en el orden constitucional mexicano, es el juicio de amparo el medio de control constitucional establecido para defenderlos frente a leyes y actos de las autoridades, tal circunstancia no lo hace procedente contra la resolución del Instituto Federal Electoral que niega al quejoso el registro como candidato independiente a la elección para el cargo de Presidente de la República, toda vez que a partir de la reforma de 1996 al artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el examen de la constitucionalidad o legalidad de actos o resoluciones electorales corresponde, en exclusiva, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado en la materia, previéndose en la fracción IV del citado precepto que dicho órgano será quien resuelva, en forma definitiva e inatacable, sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen la Constitución y las leyes. Además, en concordancia con tal disposición constitucional, la fracción VII del artículo 73 de la Ley de Amparo prevé la improcedencia del juicio de garantías contra resoluciones de un organismo electoral.

Tesis: P. IV/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, enero de 2007, p. 5.

En este asunto resultan de especial relevancia lo sostenido por los ministros disidentes en su voto.

En su voto particular, el ministro Genaro David Góngora Pimentel establece como razones fundamentales de su disenso:⁵¹

⁵¹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, enero de 2007, p. 76.



Con todo respeto me permito disentir del fallo de la mayoría pues, a criterio del que suscribe, *el juicio de amparo es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos políticos-electorales del ciudadano, cuando no existan otros medios específicos para conseguir su restitución oportuna y directa.*

Al respecto, son de resaltar los siguientes razonamientos fundamentales, que me llevan a formular el presente voto particular.

Primero: El derecho a ser votado, que establece la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indudablemente un derecho político, pero también una garantía individual que, ante su eventual violación, debe ser protegida a través del juicio de amparo.

Segundo: El actual sistema de medios de impugnación en materia electoral y en particular el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, no es vía idónea para que se lleve a cabo el control de constitucionalidad de actos y leyes en la materia.

Tercero: El particular afectado por una resolución, como la que se analiza no está legitimado para promover la acción de inconstitucionalidad contra la ley que viola su garantía individual.

Por su parte, el ministro José Ramón Cossío Díaz, en un magnífico ejercicio argumentativo, formuló su voto particular, que él mismo sintetiza de la manera siguiente.⁵²

En definitiva, nos parece que aceptar la natural procedencia del juicio de amparo en materia electoral (excluyéndolo sólo para aquel subconjunto de normas que hemos llamado leyes electorales que disciplinan el sistema electoral entendido en sentido estricto) tiene las siguientes e importantes ventajas:

⁵² No puede dejarse de leer este voto publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, enero de 2007, p. 84.



- Respetar la necesidad de que el grueso de normas relativas al funcionamiento de la maquinaria electoral (las “leyes electorales” a que se refiere el 105) sólo pueda ser revisado ante la Suprema Corte antes de los procesos electorales, mediante la vía de la acción de inconstitucionalidad.
- Respetar las competencias del Tribunal Electoral, pues todo lo que afecte a las mismas será improcedente en vía de amparo sobre la base de lo establecido en la fracción VII del 73.
- Es la única vía de no dejar sin contenido los derechos fundamentales que quedan afectados por las múltiples leyes que tienen incidencia en la representación, en la materia electoral en sentido amplio.

La solución que proponemos no implica desconocer la literalidad de la ley (en específico la del tercer párrafo de la fracción II del artículo 105), pues todas y cada una de las provisiones constitucionales no pueden sino entenderse en relación con lo dispuesto por las demás. La Suprema Corte no puede interpretar el artículo 105 de un modo que haga nugatorios los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ministra Luna Ramos, en una más de sus brillantes intervenciones sostuvo, en esencia:⁵³

En suma, desde mi punto de vista, el sobreseimiento decretado en el juicio fue correcto, pero insuficiente, porque la falta de remisión de la demanda al tribunal competente, previa modificación de las tesis jurisprudenciales de referencia, cerró las vías de acceso al gobernado para la defensa de los derechos constitucionales de participación democrática invocados, de ahí la emisión del presente voto concurrente.

CONCLUSIONES

- La existencia del TEPJF como máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación con competencia para

⁵³ También es imprescindible la lectura de este voto en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXV, enero de 2007, p. 93.



conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, así como su vocación garantista y vanguardista en cuanto a la tutela de derechos, permite vislumbrar un futuro prometedor en este aspecto para nuestro país. Los avances registrados han sido sustanciales y en el camino correcto; los ciudadanos tienen derechos y el medio jurisdiccional para exigir su respeto, como se advierte de los criterios y tesis contenidos en el desarrollo de este análisis.

- La reforma electoral en proceso puede llegar a consolidar la tutela de los derechos o constituir un franco retroceso, en la medida en que la legislación secundaria aborde la intervención del TEPJF en la vida interna de los partidos políticos, pues si bien estas entidades no están conformes con lo que llaman la injerencia del tribunal en su vida interna, esta intervención ha permitido la salvaguarda de los derechos de la militancia partidista y, al final, ha evitado, mediante los cauces institucionales, escisiones o fracturas internas más severas de las que hemos venido atestiguando hasta la fecha.
- En la actualidad, no existe todavía una clara distinción entre la tutela que debe darse a los derechos políticos electorales y su diferencia con las garantías individuales. Si bien se ha desarrollado una estructura legal muy avanzada en relación con la protección de cada uno, hay puntos de toque en los que, por la tradición de mantener ajeno el juicio de amparo de las cuestiones electorales, pueden quedar controversias fuera de la tutela judicial, como acontece con el caso de las candidaturas independientes y, por ende, puede darse el caso de derechos sin tutela.
- Sería positivo establecer una figura similar a la de la suspensión de plano en el amparo, tratándose de los juicios para la protección de los derechos político-electorales, ya que aún cuando se resuelven muy rápidamente, la posibilidad de suspender los actos de que se trate permitiría al órgano jurisdiccional detener la ejecución de actos atentatorios de los derechos ciudadanos y preservarlos de manera más expedita.
- Resulta muy conveniente la existencia de una tutela específica de los derechos político-electorales, diversa a la del juicio de amparo, con mayor flexibilidad y rapidez en su solución.



BIBLIOGRAFÍA

- BAZDRESCH, Luis, *El juicio de amparo*, Curso general, 5ª ed., 2ª reimp., México, Trillas, 1992.
- , *Garantías constitucionales*. Curso introductorio actualizado, 4ª ed., 1ª reimp., México, Trillas, 1992.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el gobierno del Presidente José López Portillo (1977-1982)*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.
- DUARTE RIVAS, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México”, en *Evolución histórica de la justicia electoral en México*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2002, p. 132.
- HERNÁNDEZ, Pilar, “Análisis y perspectiva de los derechos político-electorales del ciudadano”, en *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, 2007, p. 552 ss. Disponible en:
<http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2389>
- FIX ZAMUDIO, Héctor, *Ensayos sobre el derecho de amparo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1999.
- MARTÍNEZ SILVA, Mario y Roberto Salcedo Aquino, *Diccionario Electoral 2000*, México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2000.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1994.
- NORIEGA CANTÚ, Alfonso, *Lecciones de amparo*, 3ª ed., t. I, México, Porrúa, 1991.
- OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (comp.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral III*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Instituto Federal Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad de Quintana Roo - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1999.
- TERRAZAS SALGADO, Rodolfo, “El juicio de amparo y los derechos político-electorales”, *Justicia Electoral*, Revista del Tribunal Federal Electoral, vol. V, núm. 8, México, p. 102.



VALADÉS, Diego y Miguel Carbonell (coords.), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

IUS 2007 [base de datos en DVD], Jurisprudencia y tesis aisladas junio 1917- junio 2007, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Jurisprudencia histórica 1879-1910 [base de datos en DVD], México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

Ley de Amparo y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación [base de datos en CD-ROM], México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.

XIV. ¿Qué protege el derecho penal electoral?

Humberto Ayala Herrera

INTRODUCCIÓN

En razón de la trascendencia e importancia que revisten las cuestiones electorales en nuestro país, la consolidación de instituciones democráticas, los embates de la delincuencia electoral y la expansión de diversos comportamientos que forman parte del catálogo de peligro abstracto y concreto, surgió a la vida jurídica el Derecho Penal Electoral, el cual responde a las necesidades de la reforma penal de 1990, principalmente en el Libro Segundo, Título Vigésimo Cuarto, Capítulo Único, correspondiente a los Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

Esa reforma, en la que se incorporaron al *Código Penal Federal* diversas hipótesis que van en contra del correcto desarrollo del proceso electoral, conlleva una inominada posición de bienes jurídicos que se pretende tutelar por la norma jurídico-penal sustantiva, toda vez que la doctrina ha considerado que el bien jurídico tutelado de manera amplia en los delitos electorales es el adecuado desarrollo de la función pública electoral, y el bien jurídico tutelado en forma específica por la norma es el sufragio.

Tal situación es, desde mi perspectiva, completamente desacertada, ya que cabe destacar que el sufragio forma parte, entre otros, de objetos jurídicos de la tutela penal, susceptible de exhibir o contener la materialidad de la ilicitud del comportamiento, mas no –como la doctrina pretende hacer valer– como bien jurídico tutelado por la norma penal en los ilícitos electorales. Hay que recordar que el bien jurídico que tutela la norma es y debe ser etéreo, y aunque para muchos resultara una exageración, considero que no lo es el hecho de identificar a los ilícitos electorales con una configuración delictual de peligro abstracto, cuyo bien jurídico protegido por la norma corresponde a los denominados colectivos o supraindividuales, en los que se anticipa la intervención penal a momentos previos de la efectiva



lesión de bienes jurídicos individuales, lo cual da cabida a la imputación de responsabilidad penal por un ilícito electoral sin necesidad de la existencia previa y material de una efectiva lesión al bien jurídico colectivo. Ello, con base en el grado de peligrosidad de la acción emprendida en contra del bien jurídico colectivo o supraindividual, por lo que, en el caso que nos ocupa, estamos en presencia de determinadas acciones peligrosas que, llevadas a cabo en el presente, pueden implicar un resultado o riesgo futuro; acciones que *ab initio* no engendran un daño real, inmediato y perceptible por los sentidos, dada la magnitud del bien jurídico colectivo, pero que si las sumamos en su conjunto, son capaces de desestabilizar el orden social, situación que engendra un completo estado de indefensión e inseguridad jurídica para quien resiente los embates de la justicia penal electoral.

CUESTIONES PRELIMINARES

En una comunidad social, resulta intolerable la grave lesión de los bienes o intereses básicos de la sociedad. La determinación de aquello que en una colectividad aparece como “bien” depende del propio ordenamiento regulador de la misma, a través de disposiciones normativas. El derecho penal, en cuanto núcleo de conminaciones legales a las que corresponde la tutela de los bienes más elevados, presupone la existencia en la sociedad de un ordenamiento jurídico general, en el que incumbe al legislador ordinario la ineludible ponderación de bienes y valores que revisten una relevancia indeclinable para el desarrollo y perfeccionamiento de la vida social en las condiciones de libertad y dignidad inherentes a la persona humana.

Entonces, para poder pronunciarnos acerca de las funciones que el bien jurídico ha de cumplir, debemos partir de que el derecho penal en un Estado democrático es fruto de contradicciones dialécticas entre la imposición de unas pautas de conducta y el reconocimiento de la libertad e individualidad del sujeto ciudadano frente al Estado. Existe en la génesis del derecho penal una dialéctica continua cuya justificación interna viene dada por la propia sociedad, en ocasiones, al margen del legislador.

Por ello, la sociedad es crítica con el derecho penal y exige al legislador la elaboración de leyes penales justificadas, con base en una explicación lógica de las



razones de su intervención, lo que se articula dogmáticamente en torno al expediente del bien jurídico. Sólo cuando la intervención penal responde a lo que la sociedad –la mayoría– estima una “causa justa” (bien jurídico), se autorizará y respetará su intervención en un Estado democrático que funcione.

El bien jurídico funcionará, por lo tanto, como elemento vivificador del concepto de delito, que legitima y justifica al derecho penal como forma de *control social formal* e, inclusive, es un concepto limitador del *ius puniendi* o derecho de castigar del propio Estado. Ello, en virtud de que el derecho penal no persigue ni sanciona pensamientos, sino que solamente interviene ante determinados comportamientos ofensivos que ocasionan un resultado traducido en la lesión o efectiva puesta en peligro de los bienes jurídicos sujetos a la tutela penal, por lo que el imperativo de la norma jurídico-penal no es gratuito, sino que se dirige a la tutela o protección de bienes jurídicos.

En consecuencia, la protección de bienes jurídicos por medio del derecho penal significa que, mediante el establecimiento de normas jurídicas producto del reclamo social y no del capricho del legislador, se prohíben bajo amenaza legal las acciones idóneas para menoscabar los intereses vitales de la comunidad.¹

BIEN JURÍDICO EN MATERIA PENAL ELECTORAL

El concepto de *bien jurídico* fue acuñado por Birnbaum en 1834,² y a pesar de innumerables contradicciones doctrinarias, se lo ha identificado constitucionalmente como un derecho subjetivo o intrínseco que la propia norma tutela, por lo que podemos decir que el bien jurídico son los valores tangibles e intangibles del hombre o de la sociedad que la norma subjetiva de determinación y objetiva de valoración protege mediante la prohibición de determinadas acciones o abstenciones, cuyos contenidos son la materia descrita por la ley penal. Todo delito, por el solo hecho de estar previsto, identifica un bien jurídico, una situación que el legislador intenta asegurar o tutelar; de lo contrario, la norma no tendría ni razón de existir,³

¹ Simón Pablo Herrera Bazán, *La imputación objetiva en el juicio de tipicidad*, 2ª ed., México, Flores Editores, 2007, pp. 308-309.

² Edmundo Mezger, *Tratado de derecho penal. Parte general*, México, Cárdenas Editor, 1980, p. 39.

³ Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995, p. 101, especialmente en las referencias que hace a las propuestas de Padovani.



por lo que dicha situación se protege mediante la prohibición de acciones cuyos contenidos son la materia descrita por la ley penal.⁴

Para Mezger, existen numerosos delitos en los que no es posible la demostración fáctica de la efectiva lesión de un derecho subjetivo. Con base en dicha afirmación, la doctrina ha identificado al bien jurídico con la idea de una pretensión estatal de preservar el orden social, que en su sentido más propio importa la idea de utilidad social.⁵

Por su parte, afirma Jescheck que el bien jurídico constituye el punto de partida y la idea que preside la formación del tipo. Además, asevera que son bienes jurídicos aquellos intereses de la vida, de la comunidad, a los que presta protección el derecho penal, cuyas funciones van referidas al ámbito de la dogmática.⁶

El bien jurídico se denomina de diversas formas, tales como derecho protegido, bien garantizado, interés jurídicamente tutelado, etc. Por su parte, Pisapia señala que “por objeto jurídico del delito, se entiende generalmente, el bien o el interés protegido por la norma y la lesión o puesta en peligro con el delito”.⁷ No puede existir la figura delictiva cuando, por inexistencia del objeto o por la idoneidad de la correspondiente acción u omisión, es imposible la lesión de un bien jurídico o, por lo menos, su efectiva puesta en peligro. En materia electoral, el bien jurídico reside en la legal protección del proceso electoral, sin comprometer los objetos jurídicos de la tutela.

DOCTRINA Y BIEN JURÍDICO

La postura tradicional o clásica en relación con la función del derecho penal estriba en que, sin la realización de un comportamiento antijurídico que por su gravedad intrínseca requiera la reacción punitiva del Estado, y sin la presencia de un objeto de protección que por su significación social exija su tutela, el derecho penal carecería de todo sentido como ordenamiento jurídico y como medio de control social de carácter formal.

⁴ Elías González Ferrer Campo, *Tipo e injusto*, publicación del Departamento de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá, 1979, p. 30.

⁵ Antón Cobo del Rosal y Vives, *Derecho penal. Parte general*, Madrid, Tirant lo Blanch, 1988, pp. 249 y ss.

⁶ Hans H. Jescheck, *Tratado de derecho penal, Parte general*. Traducción y adiciones de derecho penal español por Santiago Mir Puig y Francisco Muñoz Conde, vol. 1, Barcelona, Bosch, 1981, p. 350.

⁷ Giandoménico Pisapia, *Istituzioni di diritto penale. Parte generale e parte speciale*, Padua, Cedam, Dott Vicenza, 1965, p. 43.



Por ello, el reconocimiento del concepto de bien jurídico representa un presupuesto básico e indispensable para la justificación del derecho penal, ya que si no existe en los términos más ajustados posibles un bien jurídico previamente definido en la norma o si, por el contrario, la conducta no es idónea para lesionarlo o por lo menos ponerlo en peligro, el derecho penal no debe intervenir, bajo ningún pretexto.⁸

En este sentido, se pretende dotar al bien jurídico de contenido material y hacerlo practicable para su aplicación dogmática como elemento típico, por lo que, con base en el principio de ofensividad, se someten a prueba los bienes jurídicos que, independientemente de su importancia social y la necesidad de protección, han de ser susceptibles de protección.

Para una postura doctrinal ontológico-normativista, el delito, desde el punto de vista material, es la lesión o la puesta en peligro de un bien jurídico, por lo que una vez que los bienes jurídicos han sido definidos por el legislador, con base en el principio de taxatividad abstracta, el siguiente paso necesario para configurar el injusto penal será la fehaciente comprobación del grado de la ofensa recaída al bien jurídico.

Frente a dicha postura tradicional de tutela de bienes jurídicos concebidos como categoría ontológica, aparece la postura funcional-normativista, cuyo principal exponente es el profesor Gunther Jakobs, de Bonn. Esta postura se basa en el supuesto de que las normas son expectativas sociales y varían no sólo de una sociedad a otra, sino también a lo largo del tiempo, por lo que los bienes jurídicos no pueden ser considerados un supraconcepto de lo que el derecho penal persigue, sino que son categorías normativas configuradas por el propio derecho.

Por ello, al contrario de la corriente tradicional, el objeto de la tutela penal no puede ser la lesión o puesta en peligro empíricamente constatable de un bien jurídico, sino que el objeto de protección penal consiste en la efectiva garantía del mantenimiento de las expectativas normativas con independencia de su eventual lesión. En otras palabras, bien jurídico penal es, para Jakobs, “la firmeza de las expectativas normativas esenciales frente a la defraudación”,⁹ y esta firmeza no es

⁸ Luigi Ferrajoli, *op. cit.*, p. 3.

⁹ Gunther Jakobs, “El concepto jurídico penal de acción”, traducción al castellano de Manuel Cancio Meliá, en *Estudios de derecho penal*, traducción al castellano y estudio preliminar por Enrique Peñaranda Ramos/Carlos J. Suárez González/Manuel Cancio Meliá, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y Civitas, 1997, pp. 101 ss.



otra cosa que la *vigencia de la propia norma*, por lo que el delito es una lesión de la norma, es decir, un ataque a la vigencia de la misma.

Los principales argumentos de esta postura normativista radican en el hecho de que resulta absurdo o forzado explicar la función del derecho penal diciendo que consiste en la tutela de bienes jurídicos, siendo, a juicio del citado autor, que los delitos, precisamente, ponen de manifiesto que un bien jurídico ha resultado efectivamente lesionado o, al menos, ha corrido un riesgo jurídicamente desaprobado, situación que da cabida a formularse las siguientes interrogantes en relación con el bien jurídico: ¿podría afirmarse que el derecho penal protege bienes jurídicos cuando ya se ha producido la lesión irreparable al mismo?; ¿cómo explicar que la función del derecho penal consiste precisamente en prevenir esas lesiones?

El profesor Jakobs considera que, tratándose de delitos consumados, tal prevención ha resultado completamente ineficaz, ya que si bien es cierto que ha llegado, lo ha hecho tarde, como dice Marcelo Sancinetti –tomando como base a Hans Welzel: “el derecho penal siempre llega tarde para proteger bienes jurídicos”–,¹⁰ por lo que, a juicio del profesor de Bonn, en esos casos el derecho penal se torna ineficaz.

Con base a lo anterior, el concepto de vigencia de la norma se convierte en un razonamiento rector de toda la construcción dogmática funcionalista y un criterio de definición del ámbito de lo penal, ya que le impone la característica de normativo al resultado de la acción, a tal grado que el desvalor del resultado conlleva un desvalor normativo, al ser considerado un quebrantamiento de las expectativas normativas.

Cabe mencionar que me uno a los postulados de la corriente ontologista, en virtud de que no podemos condicionar la eficacia del derecho penal al restablecimiento de la vigencia de la norma, y mucho menos podemos sustituir el concepto de bien jurídico por el de estabilidad normativa. Hay que tomar en consideración que el bien jurídico es el objeto de protección de una norma, y si condicionáramos la validez de la misma como un bien jurídico penal, estaríamos en la posición de considerar que la norma no tiene ningún significado, por lo que el reconocimiento del concepto de bien jurídico representa un presupuesto básico e imprescindible para la justificación del sistema penal. Ello, en virtud de que un ordenamiento punitivo que

¹⁰ Marcelo A Sancinetti, *Por qué un concepto de ilícito penal sin desvalor de resultado permite una dogmática más racional. El pensamiento filosófico y jurídico penal de Gunther Jakobs*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2005, p. 576.



no aspire a salvaguardar los valores más trascendentes para la existencia humana será un ordenamiento carente de legitimación, ya que al realizar dentro del injusto penal la interpretación, tanto del desvalor de la acción como del resultado (necesariamente ha y debe hacerse desde el bien jurídico tutelado por el ordenamiento legal), no podemos equiparar la finalidad perseguida por la norma con el significado del concepto dogmático del bien jurídico, puesto que sería llegar al absurdo de aproximarlo a la propia *ratio legis* establecida por el legislador omnímodo.

Igualmente, es dable manifestar que, si analizamos el injusto penal dentro de la postura normativista, en el momento de desvalorizar el resultado (normativo), caeríamos en el absurdo de considerar el injusto de tentativa exactamente igual que el injusto de un delito consumado, al darse en ambos un perfecto quebrantamiento de la norma y de las expectativas normativas establecidas por el legislador, por lo que dicha dirección doctrinal, en definitiva, considera que el objeto protegido por la norma consiste en la finalidad perseguida por el legislador ordinario, y no en el bien o valor que por ser merecedor de la tutela penal justifica la imposición de una norma jurídico-penal.

El bien jurídico, entendido como concepto ontológico, constituye el objeto de protección de cada norma jurídico-penal, el cual es garantizado y protegido por la descripción de cada tipo penal, al ser éste un elemento esencial de la juridicidad material de todas y cada una de las figuras delictivas descritas en el ordenamiento punitivo. Entre el bien jurídico en cuanto objeto de garantía, por un lado, y el objeto de la acción sobre el que recae el movimiento corporal, por el otro, se reconoce la categoría del objeto jurídico de la tutela penal, concebido éste como el concreto objeto susceptible de ser lesionado o puesto en peligro, que se encuentra vinculado con la consecuencia condicionada o pretensión punitiva contenida en la propia norma.

BIENES JURÍDICOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS

La vida jurídica ofrece una gama de protección legal, y por ello reconoce la existencia de bienes jurídicos individuales y colectivos.¹¹ No surge dificultad alguna

¹¹ Elías González Ferrer Campo, *op. cit.*, p. 4.



para identificar a los primeros, entre los que pueden distinguirse los llamados bienes materiales y los inmateriales. Los segundos son aquellos que corresponden a la familia, la sociedad, la comunidad local, nacional o internacional; a este tipo de bienes jurídicos, Pisapia los ha denominado intereses de todos.

Si un bien jurídico sirve a los intereses de una persona o de un determinado grupo de personas, estamos ante un bien jurídico individual; si sirve a los intereses de una colectividad, de una nación o de una generalidad de gobernados, lo denominamos bien jurídico colectivo o universal. Un ejemplo del segundo tipo es la correcta aplicación de los procesos electorales que configuran la democracia, de cuyo uso y aprovechamiento nadie puede ser excluido: si la realización ilícita de un integrante de la sociedad la compromete, tal comportamiento no perjudica ni impide el uso o aprovechamiento de los demás integrantes de la sociedad. La delimitación entre bienes jurídicos colectivos e individuales puede quedar clara con el uso del concepto adicional de integridad absoluta o insoluble.¹²

Puede decirse que un bien será identificado y reconocido como de protección colectiva cuando sea conceptual, real y jurídicamente imposible de dividir, por lo cual no resultará factible asignar una porción del mismo a un individuo integrante de la sociedad. Entonces, los bienes colectivos serán aquellos que por su naturaleza no son susceptibles de individualizar, como sucede en el caso de la democracia como bien jurídico de carácter colectivo tutelado por la norma penal electoral.

Entonces, los bienes jurídicos individuales y colectivos ya no constituyen dos categorías independientes, sino distintas soluciones jurídicas a distintas situaciones sociales, con una única finalidad, una misma justificación e idénticos criterios de aplicación. La creación de bienes jurídicos supraindividuales supone anticipar la intervención penal a momentos previos a la lesión de bienes jurídicos de naturaleza colectiva. Pero no todos los bienes jurídicos supraindividuales sitúan la barrera de protección en el mismo momento, sino que existen bienes jurídicos que realizan una protección más adelantada que otros.

La anticipación de la tutela penal mediante la criminalización en el terreno previo a la lesión se alcanza fundamentalmente por medio de dos vías complementa-

¹² Conferencia impartida por el doctor Simón Herrera Bazán sobre “El estado actual de la dogmática penal”, en Comitán de Domínguez, Chiapas, el 24 de octubre de 2002, en el marco de los cursos de actualización y profesionalización para la Secretaría de Seguridad Pública del Estado.



rias. Por un lado, allí donde se quiere adelantar la frontera de la punibilidad se construyen bienes colectivos “previos” a los bienes jurídicos individuales, ya sea por considerar que partir de la tutela de bienes jurídicos individuales supone una intervención que llega muy tarde y que es insuficiente desde la perspectiva “egocéntrica” que parece ir imponiéndose, ya sea por evadir las dificultades que puedan existir en cuanto a la prueba de la causalidad o del aspecto subjetivo en relación con los eventuales efectos finales. Por otro lado, se recurre a la construcción de diversos tipos delictivos que convierten en penalmente relevantes esas fases previas a la lesión, como lo es el supuesto de difusión o divulgación de los resultados electorales o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias del electorado, conductas previas al propio peligro en sí, con el objetivo de minimizar de este modo el riesgo para los bienes en juego.

Muestra de esta tendencia es la creación de tipos penales electorales que solamente pueden interpretarse a partir del concepto denominado por la doctrina alemana “delitos por acumulación”, es decir, tipos delictivos en los que se tipifica una conducta que no puede llegar a afectar al bien jurídico protegido sino sólo en la medida en que sea realizada o repetida de manera masiva. Evidentemente, esto apunta en una dirección que va más allá de la tipificación preferente de delitos electorales de peligro abstracto, que constituye el modelo de referencia para la punición de comportamientos electorales aunque los mismos no hayan engendrado una efectiva lesión al bien jurídico colectivo.

TOMA DE POSTURA

El derecho penal aparece como instrumento regulador indispensable en la protección de bienes jurídicos, cuya selección obedece a los esfuerzos de la política criminal en la función legislativa. Repitiendo a Radbruch, *los bienes jurídicos no se descubren, sino que se hallan*, por ser especialmente importantes en el desarrollo y la convivencia social. Los bienes jurídicos fundamentales inician con la vida, la integridad personal, la propiedad, etc.; sin embargo, nuestra sociedad vigente demanda la protección de nuevos intereses conforme lo señala la evolución tecnológica y social. Para Silva Sánchez, esto obedece probablemente a tres circunstancias:



La primera, es la conformación o generación de nuevas realidades que antes no existían, en cuyo contexto se van desarrollando las personas y la sociedad (instituciones financieras, democracia, intelectualidad); La segunda corresponde al deterioro de realidades tradicionalmente abundantes y que en nuestros días, empiezan a manifestarse como bienes escasos, atribuyéndoseles un valor que anteriormente no se les asignaba (medio ambiente, recursos naturales, salud pública); y por último, se debe contemplar el incremento del valor que experimentan con motivo del cambio social y cultural, ciertas realidades que siempre estuvieron ahí sin que se les diera el justo reconocimiento o protección (patrimonio cultural, histórico, libertad sexual).¹³

En este orden de ideas, el bien jurídico en los delitos electorales no es un producto caprichoso de la política criminal, ni se puede ubicar su conocimiento en los llamados tipos de realización material o consumación; se trata de un bien jurídico colectivo cuya naturaleza trasciende el interés individual y se coloca como indicativo de la estabilidad democrática de una nación, de ahí que se hable de un bien jurídico supraindividual o colectivo, cuya lesión es imposible constatar con la comisión de un comportamiento ilícito individual, sino que se requerirá una múltiple actividad ilícita para que, en conjunto o agrupada, sea capaz de causarle una lesión. De aquí que sólo sea posible hablar de resultados de peligro en materia penal electoral, y que ni siquiera se permita establecer un peligro concreto; ante la atomizada presencia de la tutela jurídica sólo puede hablarse de un peligro abstracto.

La evolución social alcanza metas propuestas en un proyecto de gobierno, la democracia es un planteamiento general que se invoca a través del sufragio, de ahí que la protección alcance a los medios empleados para lograrla, mediante la tipificación de conductas e hipótesis de causalidad, sin que precisamente sean esos medios el objetivo de la protección jurídica, aunque así se conforme la naturaleza objetiva de cada tipo penal, cuya circunstancia de agravamiento depende de la calidad o cualidad de quien surge en la realización con su comportamiento. Por lo que hace a la subjetividad exigida, el título de imputación que reconoce la tipicidad electoral se corresponde exclusivamente con la realización dolosa, las variables que

¹³ Jesús María Silva Sánchez, *La expansión del derecho penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 2001, p. 25.



surgen producto de la infracción del deber quedan marginadas por determinación legal, al quedar excluidas del catálogo *numerus clausus* del delito culposo.

Por su resultado, los delitos electorales encierran la verificación de un peligro abstracto, cuya frecuencia cumulativa tiende a crear riesgos futuros, en los que el interés penal coincide con la evitación de afectaciones universales. De ahí que se cumpla el carácter preventivo del derecho penal con el contenido de las hipótesis legislativas de las cuales conoce la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), cuya función es doblemente preventiva, al inhibir comportamientos individuales que, sumados, causen un evento magno por la lesión o desestabilización de la protección penal, y al investigar los comportamientos, causalidad condicionalmente objetiva y resultado típico que, representados en la exigencia de integración y acreditación del cuerpo del delito y probable responsabilidad, representan el interés dirigido a la protección de un bien jurídico irreemplazable, esto es, la democracia, entendida como “objeto de la protección de un concreto interés, social, individual o colectivo reconocido y protegido por el Estado, a través de la ley penal”.¹⁴

Los objetos que sirven para alcanzar la democracia, como el sufragio, por ejemplo, son objetos individualizables en los que es necesaria la identificación; esa es la razón de que no puedan ser considerados bienes jurídicos como tales, sino objetos jurídicos de la tutela penal, ya que se puede decir que son aquellos medios u objetos que resienten materialmente la realización ilícita por parte del ejercicio de la correspondiente acción u omisión y que son susceptibles de exhibir o contener la materialidad de la ilicitud del comportamiento, por ejemplo, el derecho a la libertad de voto, la legal credencial electoral, los materiales electorales, los documentos electorales y sus procedimientos de emisión y control.

La democracia y los procesos para alcanzarla, entendidos estos últimos como los debidos procesos o la debida función electoral, se caracterizan por la posibilidad de ser utilizados y beneficiar a cada miembro de la sociedad. Existe una atomización de pertenencia y responsabilidad de mantener su integridad a cada individuo, por lo que no es posible relacionarlo en todo o en parte con un único sector de la misma o un individuo en particular. La FEPADE parte de prevenir los compor-

¹⁴ Gustavo Malo Camacho, *Derecho penal mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000, p. 280.



tamientos ilícitos que amenazan la democracia como bien jurídico tutelado,¹⁵ empleando los instrumentos legales a su alcance para defender la integridad de los medios, formas y objetos para alcanzarla, investigando la ilicitud de comportamientos y los resultados que lesionan los procesos electorales, integrados por la libertad y el derecho a voto, los documentos y materiales electorales y de debida o legal competencia electoral, y persiguiendo la demostración de la responsabilidad penal de aquel a quien se le atribuya la conducta prevista en la norma penal electoral.

Todo ello plantea las graves inconsistencias que respecto al principio de lesividad contienen los ilícitos en materia electoral, ya que la utilización de hipótesis normativas repetitivas que son inaplicables a la realidad política en que vivimos, la innominación de los bienes jurídicos tutelados por la norma en los ilícitos electorales y la incertada equiparación del objeto material sobre el cual recae la materialidad de la acción con los bienes jurídicos tutelados por la norma, crean innumerables conflictos jurídicos, entre los que destacan principalmente las excesivas consignaciones de expedientes carentes de futuro jurídico al ser sometidas al Poder Judicial de la Federación, ello con base en la imposibilidad de desvalorar objetivamente el resultado, que se traduce en la efectiva lesión o puesta en peligro del bien jurídico tutelado por la norma penal electoral, al ser éste un riesgo futuro producido por una determinada acción *ex ante* peligrosa.

En suma, lo anteriormente expresado compone un cuadro en el que se refleja la paradoja del derecho penal electoral, en el que, desde mi personal opinión, se debe hacer uso de la dogmática jurídico-penal para la debida taxatividad de los tipos penales, de manera que se encuentre perfectamente nominado (y que no se preste a confusión) el bien jurídico colectivo que se pretende proteger por la norma, el cual como ha quedado asentado, es finalmente la democracia, entendida ésta como base del correcto desarrollo del proceso electoral.

¹⁵ Susana Huerta Tolcido, *Principios básicos del derecho penal y art. 325 del Código Penal*. “La tutela penal de estos bienes jurídicos (colectivos) requiere, para ser verdaderamente eficaz, que la consumación se anticipe al momento de la producción de un resultado de perjuicio efectivo y concreto, lo que, en principio, no tiene por que ser contrario al principio de intervención mínima siempre y cuando tal anticipación se mantenga dentro de unas coordenadas razonables de proximidad del peligro representado por la conducta a la efectiva producción de la lesión de dicho bien jurídico”.



BIBLIOGRAFÍA

- COBO DEL ROSAL Y VIVES, Antón, *Derecho penal. Parte general*, Madrid, Tirant lo Blanch, 1988.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 1995.
- GONZÁLEZ FERRER CAMPO, Elías, *Tipo e injusto*, publicación del Departamento de Ciencias Penales y Criminológicas de la Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá, 1979.
- HERRERA BAZÁN, Simón Pablo, *La imputación objetiva en el juicio de tipicidad*, 2ª ed., México, Flores Editores, 2007.
- JAKOBS, Gunther, *¿Cómo protege el derecho penal y qué es o qué protege?* El pensamiento filosófico y jurídico penal de Gunther Jakobs, México, Flores Editor y Distribuidor, 2002.
- , *El concepto jurídico penal de acción*, Universidad Autónoma de Madrid y Civitas, Madrid, 1997.
- JESCHECK, Hans H., *Tratado de derecho penal, Parte general*, vol. 1, Barcelona, Bosch, 1981.
- MALO CAMACHO, Gustavo, *Derecho penal mexicano*, 3ª ed., México, Porrúa, 2000.
- MEZGER, Edmundo, *Tratado de derecho penal. Parte general*, México, Cárdenas Editor, 1980.
- PISAPIA, Giandoménico, *Instituzioni di diritto penale. Parte generale e parte speciale*, Padua, Cedam, Dott Vicenza, 1965.
- SANCINETTI, Marcelo A., *Por qué un concepto de ilícito penal sin desvalor de resultado permite una dogmática más racional. El pensamiento filosófico y jurídico penal de Gunther Jakobs*, México, Flores Editor y Distribuidor, 2005.
- SILVA SÁNCHEZ, Jesús María, *La expansión del derecho penal, Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 2001.

XV. Sistema de medios de impugnación en materia electoral

Alfredo Islas Colín

NOTA ACLARATORIA

A la fecha de entrega del presente trabajo, no habían sido publicadas las reformas a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación* (LGSMIME), ni a la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF) relativas a su adecuación a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

La Constitución se modificó mediante publicación, en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007, del decreto que reforma los artículos 6o, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el Artículo 134 y deroga un párrafo del Artículo 97. El texto expresa que se reforma

el primer párrafo del artículo 6o.; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

con dicha reforma, el Artículo 99 queda en los términos siguientes, en relación con el tema de los medios de impugnación:

Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.



Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en *forma permanente* con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. *Las salas regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.*

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procede-



rá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. *Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;*

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones *por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes, y*

IX. Las demás que señale la ley.

Las salas del Tribunal Electoral harán uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley.

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución.

Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del Tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por el Presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un Magistrado Electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El Tribunal propondrá su presupuesto al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el Tribunal expedirá su Reglamento Interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los Magistrados Electorales que integren las salas Superior y regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La elección de quienes las integren será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley.



Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, que no podrán ser menores a los que se exigen para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y durarán en su encargo nueve años improrrogables. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 de esta Constitución.

Los Magistrados Electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser Magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

En caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo Magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original.

El personal del Tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.*

Por lo anterior, la presente exposición no contiene las disposiciones que reforman la LGSMIME, ni la LOPJF, aunque en el mes de junio de 2008, la Cámara de Senadores de la República conoció una iniciativa que reforma la LOPJF y LGSMIME, la que fue aprobada por 71 votos a favor y 0 en contra. El proyecto fue turnado a la Cámara de Diputados para su dictamen en comisiones, siendo igualmente aprobado. Está pendiente su discusión en el pleno de la propia Cámara. El proyecto en discusión establece, para el caso de la LGSMIME, la distribución de competencias entre las salas Superior y regionales; la inaplicación de leyes electorales; causales de improcedencia; incidentes sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo; causales de nulidad; medios de notificación electrónica y causas de improcedencia, entre otros. A su vez, para la modificación de la LOPJF, el proyecto ratifica la per-

*Las cursivas son nuestras, para indicar la reforma al Artículo 99, por el decreto del 13 de noviembre de 2007.



manencia de las salas regionales, regula la facultad de atracción de la Sala Superior y precisa las facultades de la Sala Superior y de la Comisión de Administración.

INTRODUCCIÓN

La reforma constitucional de agosto de 1996 modificó, entre otros, los artículos 41, 60 y 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. De dicha reforma se derivó una nueva integración de los órganos electorales. El Tribunal Federal Electoral (Trife) dejó de ser independiente y pasó a formar parte del Poder Judicial de la Federación bajo la denominación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Además, como consecuencia de esta reforma, en noviembre de 1996 el Ejecutivo federal envió una propuesta de reforma electoral, reformándose y adicionándose el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe). Se suprimieron los títulos sexto y séptimo del Cofipe, referentes al Trife, y a los medios de impugnación. Se expidió la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME). En esta ley, el sistema de medios de impugnación tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como dar definitividad a los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

El sistema de medios de impugnación se integra por:

1. El recurso de apelación
2. El juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano
3. El juicio de revisión constitucional en materia electoral
4. El recurso de reconsideración
5. El juicio de inconformidad
6. El recurso de revisión
7. Los medios de impugnación relativos a los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral (IFE) y sus servidores.

Nosotros expondremos los primeros cinco medios de impugnación en materia electoral. Para la consulta de los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala



Superior del TEPJF, consúltese *Prontuario Electoral*, tomos I, II, III, Porrúa, 2004, 2100 pp. De la autoría del que escribe estas líneas.

1. RECURSO DE APELACIÓN (RAP)

Origen etimológico de *recursare*: *re* y *cursare*: volver a cursar, volver a andar.

Apellatio: Recurrir a un juez o tribunal superior para anular o enmendar la sentencia dada por el inferior.

Recurso. Para José Castillo Larrañaga, el “[R]ecurso es un medio de impugnación de las resoluciones judiciales, pero no todos los medios de impugnación son recursos”, y para José Ovalle Favela, “[L]os medios de impugnación son actos procesales de las partes, para combatir las resoluciones del juez”. En este sentido, el recurso es un medio de impugnación jurídico procesal dirigido a combatir resoluciones judiciales, que se concede a las partes en litigio.

Apelación. Según Sergio García Ramírez, apelación es un recurso devolutivo para combatir las resoluciones de un juzgador (*a quo*) ante un superior de grado (*ad quem*). Se da una segunda instancia procesal, pues la apelación tiene por objeto que el superior en grado confirme, modifique o revoque la resolución recurrida.

En el contencioso electoral, las características de la apelación difieren: se combate una resolución administrativa y no jurisdiccional; es improcedente el efecto devolutivo pues no devuelve la jurisdicción, ya que la autoridad impugnada es administrativa (órgano del IFE).

Antecedentes legislativos y jurisdiccionales

En 1987 surge con el *Código Federal Electoral* (CFE). El órgano competente es el Tribunal de lo Contencioso Electoral. La procedencia del recurso es contra resoluciones dictadas al resolverse el recurso de revisión y las de la Comisión Federal Electoral dictadas sobre la revocación.

En 1990 se abroga el CFE, surge el Cofipe y se regula la apelación con las reformas de 1993. El órgano competente es el Trife, entre procesos federales ordinarios.



La procedencia del recurso:

1. Los ciudadanos: contra actos y resoluciones del Registro Federal de Electores (RFE), una vez agotada la instancia administrativa para obtener la credencial para votar y su inclusión o exclusión indebida en la lista nominal.
2. Los partidos políticos: contra resoluciones recaídas a los recursos de revisión en contra de actos o resoluciones de órganos centrales del IFE.
3. Impugnación del informe de la Comisión de Consejeros, designada por el Consejo General del IFE, relacionado con el origen y monto de ingresos de los partidos políticos.
4. Impugnación del informe de la Dirección Ejecutiva del RFE, respecto a las observaciones de las listas nominales.
5. Las organizaciones o agrupaciones políticas: contra la negativa de registro como partido político.

Procedencia del recurso: durante el proceso electoral, en la etapa de preparación de la elección:

1. Los ciudadanos, una vez agotada la instancia administrativa, a fin de obtener la credencial para votar y su inclusión o exclusión de listas nominales
2. Los partidos políticos, para impugnar:
 - a) Resoluciones de los recursos de revisión, por actos o resoluciones del Consejo General del IFE
 - b) El dictamen financiero y el informe de observaciones a las listas nominales de electores

Con la creación de la LGSMIME, la apelación de ciudadanos y la tutela de otros derechos, pasó a ser materia del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

Concepto del recurso de apelación. Es el medio de impugnación jurisdiccional que interponen los partidos y las agrupaciones políticas con registro, las agrupaciones de ciudadanos, los ciudadanos, las personas físicas y morales, con el propósito de



impugnar las resoluciones recaídas a los recursos de revisión, los actos y resoluciones del IFE no impugnables a través del recurso de revisión, del juicio de inconformidad o del recurso de reconsideración, así como el informe de las observaciones realizadas por los partidos políticos a las listas nominales de electores, y la determinación y aplicación de sanciones efectuadas por el Consejo General del IFE.

Procedibilidad. El recurso de apelación es procedente, atendiendo a la distinción de dos tiempos electorales, considerando el año de proceso electoral: 1) durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales; 2) durante la etapa de preparación del proceso electoral federal (artículos 40, 41 y 42 de la LGSMIME).

A su vez, existen cuatro opciones de procedencia, atendiendo a lo estipulado por los artículos citados: durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal; en la etapa de resultados y declaración de validez de elecciones; anualmente; en cualquier tiempo.

- 1) Durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales y durante la etapa de preparación del proceso electoral federal:
 - a) Las resoluciones que recaigan al recurso de revisión
 - b) Los actos o resoluciones de cualesquiera de los órganos del IFE, no impugnables a través del recurso de revisión y que causen perjuicio al partido o agrupación política que, teniendo interés jurídico, lo promueva
- 2) En la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones. Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión interpuestos contra actos o resoluciones del IFE, que causen un perjuicio al interés jurídico del partido recurrente y su naturaleza sea diversa a las que puedan recurrirse en inconformidad y reconsideración y que no tengan relación con el proceso electoral y con sus resultados.
- 3) Anualmente. Para impugnar el informe que rinda la Dirección Ejecutiva del RFE a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del IFE, relacionado con las observaciones de los partidos políticos a las listas nominales de electores.
- 4) En cualquier tiempo para impugnar la determinación y aplicación de sanciones efectuadas por el Consejo General del IFE.



Criterios. Consultar los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF, bajo los rubros siguientes:

- a) *Apelación. Es improcedente contra el acuerdo que rechaza una prueba dentro del procedimiento incoado con motivo de una queja presentada por un partido político, en materia de financiamiento.*
- b) *Recurso de apelación. Para su procedencia debe analizarse la materia del acto impugnado, a efecto de determinar la etapa del proceso electoral en que se emitió.*

Competencia. El TEPJF tiene la competencia siguiente:

- 1) La Sala Superior del TEPJF es competente para conocer de las siguientes cuestiones:
 - a) Impugnaciones hechas en periodo “interproceso”
 - b) Actos y resoluciones del consejero presidente, del Consejo General del IFE , de la Junta General Ejecutiva
 - c) Impugnación hecha al informe de la Dirección Ejecutiva del RFE, respecto de las observaciones formuladas por partidos políticos a las listas nominales de electores
- 2) Las salas regionales del TEPJF son competentes para conocer:
 - a) Impugnaciones hechas durante el proceso electoral
 - b) Impugnaciones hechas durante los procesos electorales federales extraordinarios

Consultar el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF, bajo el rubro siguiente:

- a) *Comisiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de la impugnación de sus actos.*

Sujetos. Los sujetos procesales en recurso de apelación son los siguientes:

- a) Actor o promovente. Los partidos y agrupaciones políticos (en la generalidad). Los partidos políticos, los ciudadanos, las agrupaciones políticas o de ciudada-



nos, las personas físicas o morales (cuando la impugnación trate sobre sanciones del Consejo General del IFE).

Consúltese el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF bajo el rubro siguiente:

- a) *Partidos políticos nacionales. Pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos contra los actos de preparación de las elecciones.*
- b) Tercero interesado o compareciente: pueden ser el ciudadano, los partidos políticos, la coalición, el candidato, las agrupaciones políticas o de ciudadanos, que tienen interés legítimo derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.
- c) Autoridad responsable. Es el órgano del IFE que emite el acto o la resolución que se impugna.
- d) Los coadyuvantes pueden ser el candidato que ayuda con el partido político que lo registró y se manifiesta, con el promovente o compareciente, de acuerdo con su interés. Los candidatos como coadyuvantes del partido político que los registró. El coadyuvante no es parte en el proceso pero sí ayuda o coadyuva con el promovente o con el tercero interesado, según sus intereses. Los requisitos para ser coadyuvante son los siguientes:
 - 1) Presentación de escrito que manifieste lo que a su derecho convenga, sin que se amplíe o modifique la controversia planteada
 - 2) Presentación de escritos en los plazos establecidos (medio de impugnación o del tercero interesado)
 - 3) Anexión de los documentos que acrediten su personería
 - 4) Ofrecimiento y aportación de pruebas, dentro de los plazos legales
 - 5) Firma autógrafa de los documentos

Legitimación. Es la representatividad del sujeto en su calidad de parte en el procedimiento jurisdiccional.

Personería. Es la demostración en el caso concreto de la calidad de parte. Son los documentos que identifican a quien actúa como parte legítima en el proceso. De las personas que interpusieron el recurso:



- a) Los partidos políticos a través de representantes legítimos:
 - 1) Registrados en el órgano electoral responsable de la emisión del acto o resolución
 - 2) Miembros de comités nacionales, estatales, distritales o municipales
 - 3) Quienes tienen representación conforme estatutos o con poder otorgado en escritura pública por los funcionarios del partido político facultados para ello
- b) Las agrupaciones políticas con registro, a través de representantes legítimos: los autorizados conforme a estatutos o mediante poder otorgado en escritura pública por quien tiene facultades para ello (ley electoral aplicable o ley civil)
- c) El candidato como coadyuvante acude por su propio derecho: debe acompañar original o copia certificada del documento en el que consta su registro.

En el caso específico de la interposición del recurso contra la aplicación de sanciones, el promovente puede ser:

- 1) Los partidos políticos (representantes legítimos)
- 2) Los ciudadanos (por su propio derecho)
- 3) Las organizaciones, agrupaciones políticas o de ciudadanos (representantes legítimos)
- 4) Las personas físicas o morales (por su propio derecho o a través de representante).

Plazos. Debe presentarse dentro de los cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquél en que se conoce el acto o resolución que se impugna. La ley distingue entre:

- a) el tiempo del proceso electoral, y
- b) el tiempo “inter-proceso”

Excepciones

- a) La primera es de conformidad con el Artículo 43.1 de la LGSMIME; el plazo es de tres días –contados a partir de que se dé a conocer el informe a los partidos políticos– para impugnar el informe que rinde la Dirección Ejecutiva del RFE a la



Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del IFE, que se relaciona con las observaciones realizadas por los partidos políticos a las listas nominales de electores.

- b) La segunda es de conformidad con el Artículo 12.3 b) de la LGSMIME; el coadyuvante tiene el plazo del promoverte (cuatro días), o del compareciente (72 horas), según a cuál de ellos pretenda apoyar con su escrito (se toma en cuenta el que afecte a uno u otro), corriendo a partir de las 72 horas.

Consúltese el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF, bajo el rubro siguiente:

a) Recurso de apelación interpuesto dentro de los cinco días previos a la jornada electoral. Caso en que no ha lugar a su archivo.

Requisitos de presentación de la demanda. De conformidad con el Artículo 9º de la LGSMIME, son los siguientes:

- a) Presentar por escrito.
- b) Hacer constar el nombre del actor.
- c) Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, nombre de quien pueda oír las y recibirlas.
- d) Anexar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente.
- e) Identificar acto o resolución que se impugna y autoridad responsable.
- f) Hacer mención expresa y clara de hechos y agravios en que se basa la impugnación y los preceptos legales presuntamente violados.
- g) Ofrecer y aportar pruebas dentro de plazos legales, hacer mención de las que se aportarán dentro de esos plazos y las que deban requerirse posteriormente.
- h) Incluir el nombre y firma autógrafa del promovente. Si no se presenta por escrito el recurso, no consta el nombre del promovente o carece de firma autógrafa, se desechará de plano.
- i) El escrito debe presentarse ante la autoridad responsable del acto o resolución que se impugna.



Consúltese el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF, bajo el rubro siguiente:

- a) *Medio de impugnación presentado ante autoridad distinta de la señalada como responsable, procede el desechamiento.*

Excepción. El Artículo 9º remite al 43.1.a) de la misma LGSMIME, cuando se va a impugnar el informe que rinde la Dirección Ejecutiva del RFE, respecto a las observaciones hechas por los partidos políticos.

Requerimientos. Falta de documentación. Se formula requerimiento a la falta de los documentos siguientes:

- a) Documentos que acrediten personería del promovente
- b) Identificación del acto o resolución reclamada
- c) Identificación de la autoridad responsable

Si dichos elementos no pueden obtenerse del expediente, en el término de veinticuatro horas se debe dar contestación; de lo contrario, se tiene por no presentado el recurso.

La falta de pruebas ofrecidas provoca que la sala competente resuelva con los elementos que obren en autos. Al tratarse violaciones sobre cuestiones de derecho, no es necesaria la presentación de pruebas.

Escritos de terceros interesados. Requisitos de presentación de los escritos de terceros interesados:

- a) Presentarlos dentro de las setenta y dos horas de la publicación del recurso.
- b) Presentarlos ante autoridad responsable.
- c) Citar nombre del tercero interesado.
- d) Acompañar documentos que acrediten personería.
- d) Señalar interés jurídico.
- e) Incluir nombre y firma autógrafa.
- f) Ofrecer y aportar pruebas.



- g) Señalar domicilio para oír y recibir notificaciones.
- h) Excepción: el incumplimiento de requisitos provoca la no presentación del escrito.

Coadyuvante. Los escritos de los coadyuvantes deben cumplir con las siguientes exigencias:

- a) No ampliar o modificar la controversia planteada.
- b) Acreditar personería .
- c) Ofrecer y aportar pruebas relacionadas con hechos o agravios planteados.

Casos especiales de recursos de apelación

- 1) El que impugna el informe de la Dirección Ejecutiva del RFE (observaciones de partidos políticos a listas nominales).
 - a) Impugnación de sanciones del Consejo General del IFE.
 - b) Recurso interpuesto dentro de los cinco días anteriores a la elección.
- 2) El que impugna el informe de la Dirección Ejecutiva del RFE tiene de plazo para su presentación.
 - a) Tres días, a partir del siguiente a aquel en que se dé a conocer el informe.
 - b) De conformidad con el Artículo 158 del Cofipe: en periodo interproceso, el 25 de marzo es fecha límite para que los partidos políticos tengan a su disposición las listas nominales y dentro de los siguientes 20 días naturales los partidos políticos deben realizar observaciones.
- 3) El que impugna el informe de la Dirección Ejecutiva del RFE.
 - a) El 15 de mayo la Dirección Ejecutiva del RFE rinde su informe al Consejo General del IFE y la Comisión Nacional de Vigilancia, con las observaciones realizadas por los partidos políticos; dicho informe es el que puede impugnarse.
 - b) De conformidad con el Artículo 159 del Cofipe, en año de proceso electoral, el 15 de marzo los partidos políticos tendrán medios magnéticos; el 25 de marzo tendrán impresión en papel de las listas; los partidos realizarán observaciones a más tardar el 14 de abril, y el 15 de mayo se dictará el informe.
- 4) El que impugna el informe de la Dirección Ejecutiva del RFE.



De conformidad con el Artículo 159 del Cofipe, de no impugnarse el informe o una vez resueltos por el TEPJF los recursos interpuestos, el Consejo General del IFE sesiona y declara que el Padrón Electoral y los listados nominales de electores son válidos y definitivos.

La autoridad ante quien se promueven los casos especiales de recurso de apelación es el Consejo General del IFE.

Requisitos de interposición

- a) El partido político acredita que realizó observaciones de las inclusiones o exclusiones indebidas de las listas nominales.
- b) Señala hechos y actos concretos, que debieron señalarse en las observaciones originales.

En contra del incumplimiento de los requisitos procede el desechamiento del recurso, por notoriamente improcedente:

- 1) El que impugna la determinación y aplicación de sanciones del Consejo General del IFE.

Los artículos 264 al 267 del Cofipe establecen las sanciones del Consejo General del IFE.

La autoridad competente para el recurso de apelación es la Sala Superior del TEPJF. El recurso de apelación es permanente.

Los promoventes son los partidos políticos, los ciudadanos, las personas físicas, morales, las agrupaciones políticas o de ciudadanos.

La Sala Superior puede citar a las partes para celebrar audiencia, que se lleva a cabo con la presencia o ausencia de las partes.

La impugnación, dentro de los cinco días anteriores a la elección:

- a) Se resuelve conjuntamente con los juicios de inconformidad con los que guarde relación; y
- b) El promovente tiene que acreditar la conexidad de la causa y sólo se resuelve la inconformidad, mencionándose el antecedente de la apelación pues existe acumulación.



Tramitación del recurso de apelación. Consiste en el conjunto de actividades que realiza la autoridad impugnada, desde la recepción del recurso hasta que lo remite a la autoridad jurisdiccional competente.

Si una autoridad incompetente recibe el recurso, debe remitirlo a la competente del IFE, para su debido trámite. La autoridad impugnada, al recibir el recurso, bajo su responsabilidad y en forma expedita debe informar a la Sala del TEPJF competente de su presentación: se debe publicar cédula durante setenta y dos horas en estrados.

Promovente: Acto o resolución impugnado y fecha y hora de presentación.

Reglas generales para el trámite. En el tiempo de la publicación, pueden comparecer terceros interesados con sus escritos. El incumplimiento de la autoridad, en cuanto al informe de presentación, la hace acreedora a sanción: la Sala Superior puede tomar medidas para la puntual tramitación del recurso.

Pasadas las setenta y dos horas de la publicidad, en las siguientes veinticuatro, la autoridad impugnada remite a la sala competente:

- 1) Escrito original del recurso y pruebas presentadas
- 2) Copia del documento del acto o resolución impugnados
- 3) Escritos de terceros interesados, coadyuvantes y sus pruebas
- 4) Informe circunstanciado

Informe circunstanciado. En él se señalan las razones y bases legales que tomó en cuenta la autoridad para emitir su acto. El contenido es:

- a) Mención de reconocimiento de la personería del promovente y / o compareciente
- b) Motivos y fundamentos legales para sostener la constitucionalidad y legalidad del acto o resolución
- c) Firma del funcionario que lo rinde

La sala competente puede requerir a la autoridad para que remita el informe circunstanciado en el término de veinticuatro horas. En caso de falta de informe, la sala resuelve con los elementos que tiene, considerando presuntivamente ciertos los hechos que se imputan. Una vez cumplido el envío de la documentación aludida, se inicia la etapa de sustanciación del recurso.



Sustanciación del recurso. Es la actividad que realiza la autoridad jurisdiccional, a partir del momento en que recibe la documentación del recurso interpuesto, hasta su resolución. Tiene las siguientes etapas:

- 1) El magistrado presidente de la Sala turna expediente al magistrado electoral.
- 2) El magistrado electoral recibe y revisa la documentación.
 - a) Si reúne los requisitos, dicta el auto admisorio.
 - b) Si no reúne los requisitos, requiere a la autoridad responsable, al promovente, al compareciente, al partido político, al candidato, a toda autoridad, agrupación o particular. El plazo para dar cumplimiento a los requerimientos es de veinticuatro horas contadas a partir de su notificación.
- 3) De ser necesario, se ordena el desahogo de pruebas o diligencias, siempre que no dilaten la reparación de la violación causada.
- 4) De advertirse alguna causa de desechamiento o de notoria improcedencia, el magistrado propone proyecto de desechamiento.
- 5) Se dicta auto de reserva, si falta ofrecer pruebas o se trata de recurso interpuesto cinco días antes de la elección.
- 6) Se puede ordenar acumulación, incorporando el más reciente, al antiguo.
- 7) Cerrada la instrucción, el magistrado dicta proyecto de sentencia, para aprobación de la Sala.
- 8) El expediente queda en estado de resolución, para que la Sala resuelva en sesión pública:
 - a) *sobreseimiento*: la litis queda sin materia antes de que se dicte sentencia, si es que ocurre alguna causal de las consignadas en la ley. Las causas pueden ser:
 - 1) El promovente se desiste por escrito.
 - 2) La autoridad responsable modifica o revoca el auto o resolución impugnado.
 - 3) Admitido el recurso, sobreviene alguna causa de improcedencia.
 - 4) El ciudadano agraviado fallece o es privado de sus derechos políticos electorales.Estas causales concluyen la litis, quedando sin materia el recurso, antes de que se dicte sentencia.

Sentencias. Tienen como propósito confirmar, modificar o revocar el acto o reso-



lución impugnado. Se emiten dentro de los seis días siguientes a aquél en que se admitan los recursos. Los requisitos de las sentencias son los siguientes:

1. Lugar, fecha y sala que la emite
2. Resumen de hechos controvertidos
3. Análisis de agravios, examen y valoración de pruebas
4. Fundamentos jurídicos
5. Puntos resolutivos
6. En su caso, plazo para su cumplimiento

Las sentencias se pronuncian en sesión pública. Se convoca cuando menos con veinticuatro horas de anticipación, con una lista de los asuntos a tratar que se publica en estrados; son definitivas e inatacables.

Notificaciones. Son los actos por los cuales se hace del conocimiento de las partes una determinación del juzgador. En materia electoral, en la Sala Superior es responsabilidad del secretario general de Acuerdos llevarlas a cabo. En las salas regionales será de los secretarios generales (artículos 201, fracción IV; y 204, fracción VI, de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF)). Surten efectos el día que se practican. En época de proceso electoral: se practican en cualquier día y hora. En interproceso electoral se practican en días hábiles.

La sentencia de apelación debe notificarse a más tardar el día siguiente al que se dicta. La notificación es personal si el domicilio señalado por el interesado se encuentra en la ciudad sede de la sala competente. Si el compareciente o el promovente son omisos en señalar domicilio, o éste resulta incierto, se notifica a través de estrados.

La sentencia de apelación debe notificarse, a más tardar, el día siguiente al que se dicta:

- 1) Al promovente, por correo certificado, telegrama o personalmente.
- 2) A la autoridad impugnada, por correo certificado, telegrama, personalmente, por oficio; con copia certificada de la resolución.
- 3) A los terceros interesados, por correo certificado, telegrama, o personalmente.



2. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO (JDC)

Antecedentes históricos. Antes de desarrollar el presente medio de impugnación, es necesario recordar que durante muchos años dominaron dos tesis respecto de la intervención de las autoridades jurisdiccionales en los actos electorales. Por una parte, la tesis que más tiempo dominó en México fue la del ex presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio Vallarta, que sostenía que el poder judicial federal no tenía competencia para conocer de actos electorales; por el contrario, la tesis del otro ex presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José María Iglesias, sostuvo que dicho poder sí tenía competencia para conocer de los actos electorales. Ésta última tesis es la que domina en México.

1. Tesis de José María Iglesias

- a) En un sistema republicano no se puede permitir la posible corrupción de los colegios electorales.
- b) No es posible admitir que los colegios electorales se sientan por encima de cualquier obligación. Esto, en virtud de la connotada frase de Iglesias: “sobre la Constitución nada, nadie sobre la Constitución”.
- c) Los conceptos de incompetencia y legitimidad, aunque diferentes en principio, están íntimamente ligados, por lo que es imposible distinguir dónde termina uno y dónde comienza el otro. Por lo mismo, la interpretación del texto constitucional justifica el adoptarlos.
- d) Si se concede el amparo por una falta tal vez dudosa o cuestionable de competencia, con mayor razón debe concederse por la falta absoluta de legitimidad.
- e) La Corte tenía como facultad fundamental la custodia de la Constitución, por lo que debía velar, en general, por la constitucionalidad y la correcta aplicación de ésta, y, por lo mismo, no se permitía al Supremo Tribunal no analizar hechos de gran gravedad, como eran los casos de usurpadores del poder, que en todo caso dimanaba de la propia Constitución.

2. Tesis de Ignacio Vallarta

- a) La legitimidad se refiere a la persona, al individuo nombrado para tal cargo, y la



- competencia con la autoridad en sí y a sus facultades ejercidas dentro de su ámbito de acción.
- b) Pensar que la misma autoridad sea la encargada de analizar la competencia y la legitimidad nos llevaría a la invasión de soberanías y a la subversión del orden constitucional.
 - c) En nuestro sistema federal de facultades expresas, si a la Suprema Corte de Justicia de la Nación no le es concedida expresamente la posibilidad de analizar la legitimidad de los funcionarios locales, debe entenderse reservado este derecho a los estados.
 - d) El acto de analizar cuestiones políticas a través del juicio de amparo politizaría al mismo amparo, desnaturalizando al poder judicial, que debe moverse dentro de un orden jurídico.
 - e) Toma ideas del sistema judicial norteamericano, del cual será conocedor y admirador. Retoma así ideas del juez Marshall, en el sentido de que el Poder Judicial no puede usurpar las funciones políticas de otros órganos del gobierno con base en el principio de la división de poderes.

Es importante relacionar los derechos políticos del ciudadano con otros derechos.

Garantías constitucionales
Derechos fundamentales
Garantías individuales
Derechos del ciudadano
Derechos políticos
Derechos políticos electorales
Derechos humanos

Garantías constitucionales. Son una relación jurídica que vincula, por una parte, a la persona física, como gobernado o como sujeto activo; y por la otra, a las autoridades u órganos del poder público como sujeto pasivo. Es importante resaltar que toda relación jurídica tiene como corolario un derecho y una obligación correlativa. En este caso, el individuo es el titular de un derecho constitucional y el Estado, como órgano de gobierno, está sujeto al cumplimiento de una obligación.



Derechos fundamentales. Son aquellos derechos necesarios para el desarrollo de las personas reconocidos en la constituciones políticas de los estados.

Garantías individuales. Son derechos de carácter sustantivo o adjetivo, “son relaciones jurídicas”. Estas relaciones jurídicas son de los siguientes tipos: coordinación, entre particulares; supraordenación, entre distintos órganos del gobierno; y suprasubordinación, entre el poder público y los particulares (gobernantes y gobernados). Las garantías individuales no son, en realidad, sino una verdadera garantía constitucional. Las garantías individuales comprenden las garantías de igualdad (artículos 1, 2, 12 y 13 de la Constitución); las garantías de libertad (artículos 2, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 16, 24, 28 de la Constitución); las garantías de seguridad (artículos 8, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, (29) de la Constitución; y las garantías sociales (artículos 3, 27, 123 de la Constitución), entre otras.

Derechos del ciudadano. Son aquellos derechos que tienen las personas que cumpliendo con los requisitos que señalan las leyes, tienen la calidad de ciudadanos para participar en los derechos de una nación.

Derechos políticos. Son los derechos que, en esencia, según Kelsen, conceden a su titular una participación en la formación de la voluntad social. Estos derechos permiten la participación de los individuos, a quienes se ha conferido la ciudadanía en la estructuración política de la comunidad social.

Derechos políticos electorales. Se encuentran regulados en los artículos 30 al 38 de la Constitución política: los derechos de ciudadanía, los derechos de reunión y asociación, los derechos de expresión de ideas políticas, los derechos de participación política, y la libertad de determinación política, entre otros. Los derechos políticos electorales los podemos caracterizar de la siguiente manera: son las facultades que poseen los ciudadanos para tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas del país; para elegir a los propios gobernantes a través del voto universal, libre, secreto y directo, ejercido periódicamente en elecciones auténticas. Partiendo de la premisa de *Derechos Humanos*, podemos decir que los derechos políticos electorales son los derechos humanos que posee el sector de la población



denominado *ciudadanos* para que, dentro de un sistema democrático y por medio del voto libre y periódico, tengan acceso a las funciones públicas de su país y conformen de esta manera la voluntad del Estado.

Derechos humanos. La noción de derechos humanos es, en gran parte, producto de la historia de la civilización y, por tanto, está sujeta a evolución y modificación. De hecho, también la concepción de los derechos humanos ha conocido varias etapas. Así, el concepto fue en su origen un concepto político, que se traducía en el respeto por parte del Estado de una esfera de libertad y autonomía de la persona humana. En otros términos, el Estado estaba obligado a no intervenir en esta esfera de los *derechos civiles*, es decir, de los derechos que velan por la protección de la vida, la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona humana. Estos derechos provienen, en su conjunto, de una concepción individualista. Los derechos humanos son aquellos que corresponden al hombre por su propia naturaleza, como fundamentales e innatos, tales como la vida, la dignidad y la libertad. Estos derechos no provienen de una ley positiva, sino que pertenecen al mundo determinados por un proceso histórico de la humanidad. Los derechos humanos comprenden los derechos de la primera generación: derechos de libertad, derechos de igualdad, derechos de personalidad, derechos de la seguridad personal, derechos políticos, entre otros; los derechos de la segunda generación, que incluyen los siguientes: derecho a la educación, derecho a la salud, derechos laborales, entre otros, y los derechos de la tercera generación, que son los derechos a la paz de los pueblos; derechos al patrimonio común de la humanidad; derechos al medio ambiente sano y equilibrado, entre otros.

Naturaleza jurídica de los derechos políticos electorales. Son verdaderos derechos subjetivos ejercidos frente al mismo Estado y, por consecuencia, tienen una naturaleza análoga a la de los derechos humanos, consagrados en nuestro país. De acuerdo con el ámbito de validez de la norma que los contiene, no son de naturaleza permanente sino de ejercicio temporal; no son derechos subjetivos originarios, sino que se conceden únicamente a un sector de la población que cuenta con una cualidad jurídica concreta: la ciudadanía, y que, por medio del voto libre y periódico, tiene acceso a las funciones públicas de su país y conforma de esta manera la voluntad del Estado. Se refieren directamente a la posibilidad de ejercer las funciones



públicas del país, participar conjunta o separadamente en las mismas y elegir a los gobernantes, y no únicamente, como considera la doctrina comparada anteriormente transcrita, a la creación misma del derecho, ni tampoco únicamente a la formación de los órganos políticos.

Ciudadanía mexicana. Son ciudadanos mexicanos los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir (Artículo 34 Constitucional).

Pérdida de la ciudadanía mexicana. Se deben tomar en consideración los siguientes aspectos:

- A) Ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad.
- B) La nacionalidad mexicana por naturalización se perderá en los siguientes casos:
 - I. Por adquisición voluntaria de una nacionalidad extranjera, por hacerse pasar en cualquier instrumento público como extranjero, por usar un pasaporte extranjero, o por aceptar o usar títulos nobiliarios que impliquen sumisión a un Estado extranjero; y
 - II. Por residir durante cinco años continuos en el extranjero.
- C) La ciudadanía mexicana se pierde:
 - I. Por aceptar o usar títulos nobiliarios de gobiernos extranjeros.
 - II. Por prestar voluntariamente servicios oficiales a un gobierno extranjero sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente (Artículo 37 Constitucional).
 - III. Por aceptar o usar condecoraciones extranjeras sin permiso del Congreso federal o de su Comisión Permanente;
 - IV. Por admitir del gobierno de otro país títulos o funciones sin previa licencia del Congreso federal o de su Comisión Permanente, exceptuando los títulos literarios, científicos o humanitarios que pueden aceptarse libremente (Art. 37 Constitucional).
 - V. Por ayudar, en contra de la Nación, a un extranjero o a un gobierno extranjero, en cualquier reclamación diplomática o ante un tribunal internacional, y
 - VI. En los demás casos que fijan las leyes. (Artículo 37 Constitucional).

En el caso de las fracciones II a IV de este apartado, el Congreso de la Unión esta-



blecerá en la ley reglamentaria respectiva, los casos de excepción en los cuales los permisos y licencias se entenderán otorgados, una vez transcurrido el plazo que la propia ley señale, con la sola presentación de la solicitud del interesado (Artículo 37 Constitucional).

Suspensión de los derechos de los ciudadanos. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

- I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el Artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión (Artículo 38 Constitucional);
- III. Durante la extinción de una pena corporal;
- IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;
- V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal, y
- VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación (Artículo 38 Constitucional).

Prerrogativas del ciudadano. Son las siguientes:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición (Artículo 35 Constitucional).



Requisitos de elegibilidad para ser diputado o senador

- I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;
- II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;
- III. Ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella. Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

- IV. No estar en servicio activo en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el Distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;
- V. No ser titular de alguno de los organismos a los que esta constitución otorga autonomía, ni ser secretario o subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la administración pública federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

No ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni magistrado, ni secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto Federal Electoral, ni secretario ejecutivo, director ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Los gobernadores de los estados y el jefe de Gobierno del Distrito Federal no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios del gobierno de los estados y del Distrito Federal, los magistrados y jueces federales o del estado o del Distrito Federal, así como los presidentes municipales y titulares de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes del día de la elección;



- VI. No ser ministro de algún culto religioso, y
- VII. No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59. (Artículo 55 Constitucional).

Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de veinticinco años cumplidos el día de la elección. (Artículo 58 Constitucional).

Criterios. Consúltense los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF, bajo el rubro:

a) Elegibilidad de candidatos. Oportunidad para su análisis e impugnación.

Requisitos de elegibilidad para ser presidente de la República

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser secretario o subsecretario de Estado, procurador general de la República, gobernador de algún Estado ni jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el Artículo 83. (Artículo 82 Constitucional).

Son requisitos para ser diputado federal o senador, además de los que señalan respectivamente los artículos 55 y 58 de la Constitución, los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con Credencial para Votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de



- la Federación, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
 - d) No ser consejero presidente o consejero electoral en los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
 - e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral, y
 - f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección. (Artículo 7 del Cofipe)

Naturaleza jurídica del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano. De conformidad con el Artículo 41, fracción I, párrafo 2, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos (fracción IV) y el sistema de medios de impugnación garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación. Al Tribunal Electoral le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

...V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta constitución y las leyes... (Artículo 99, cuarto párrafo)

Objeto del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. Es el medio de impugnación con el que cuentan los ciudadanos para impugnar las violaciones a sus derechos de votar y ser votados en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas.

**Procede para impugnar:**

1. No obtención oportuna del documento para votar
2. No inclusión en la lista nominal de electores
3. Exclusión de la lista nominal de electores
4. Negativa de registro como candidato a un cargo de elección popular
5. Negativa de registro como partido político o agrupación política
6. Cualquier otra violación a los derechos político-electorales de votar y ser votado, asociación política, o de afiliación libre e individual a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas (Artículo 80, párrafo 1, LGSMIME)
7. Los casos relativos a la democracia interna de partidos: selección de dirigentes políticos y candidatos a cargos de elección popular; las disposiciones internas de los partidos políticos como estatutos, declaración de principios; la autoorganización de los partidos políticos, entre otras

El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto (Artículo 80, párrafo 2, LGSMIME).

En los casos en que el ciudadano impugne la afectación de su derecho político-electoral de votar, deberá agotar previamente la instancia administrativa establecida en el Cofipe. En este supuesto, la autoridad responsable le proporcionará orientación y pondrá a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de la demanda respectiva (Artículo 81 de la LGSMIME).

Criterios. Consúltense los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF, bajo los rubros siguientes:

- a) *Candidatos. Sustitución por revocación jurisdiccional del registro, sus efectos jurídicos están condicionados a lo que se resuelva en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.*
- b) *Decreto legislativo de naturaleza administrativo-electoral. Los ciudadanos están legitimados para impugnarlo.*



- c) *Financiamiento público. Es improcedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra la determinación de su entrega.*
- d) *Formato de demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El que proporciona la autoridad electoral administrativa para promoverlo, no es de uso obligatorio.*
- e) *Funcionarios electorales. Contra su designación resulta improcedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.*
- f) *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Procede cuando se aduzcan violaciones a diversos derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación.*
- g) *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Requisitos para su procedencia.*
- h) *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. No es procedente para impugnar resultados electorales por nulidad de la votación recibida en casilla.*
- i) *Registro de candidaturas. Es impugnabile sobre la base de que los candidatos no fueron electos conforme a los estatutos del partido postulante.*
- j) *Relatividad de la sentencia. Supuesto de inaplicación del principio, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.*
- k) *Usos y costumbres indígenas. Efectos de las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se trata de actos materialmente administrativos de carácter electoral de un congreso estatal.*

Plazo para impugnar. Dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado o bien de la fecha en que sea notificado conforme a la ley.

Procedibilidad. Los requisitos de procedibilidad son los siguientes:

- a) Si las autoridades electorales competentes determinan no otorgar o revocar la constancia de mayoría o de asignación respectiva a algún candidato por causa de inelegibilidad, debe atenderse a lo siguiente.
- b) Si se trata de procesos electorales federales, sólo son impugnables éstos a través



del juicio de inconformidad o, en su caso, el recurso de reconsideración correspondiente.

- c) Si se trata de las entidades federativas, sólo podrá ser procedente el juicio cuando la ley electoral correspondiente no confiera un medio de impugnación jurisdiccional que sea procedente en esos casos, o cuando considere que no se reparó la violación constitucional reclamada.

Legitimación. La regla general es que sólo el ciudadano por sí mismo y en forma individual puede presentar la demanda. Excepción: en el caso de negativa de registro como partido político o agrupación política, la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada.

Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente:

A. Durante los procesos electorales federales.

I. La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, cuando sea promovido por la violación del derecho de votar, sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales en las entidades federativas;

II. La Sala Superior, en única instancia, en los casos en que la violación reclamada se refiera a un derecho distinto al de votar.

III. La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, exclusivamente cuando se impugne la violación al derecho de votar y sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales.

B. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y en los procesos electorales federales extraordinarios, la Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia.

Efectos de las sentencias. Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano son definitivas e inatacables. Las sentencias pueden confirmar el acto o resolución impugnada; revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y



goce del derecho político-electoral que le haya sido violado (Artículo 84, párrafo 1, LGSMIME).

Notificación de las sentencias

- a) Al actor que promovió el juicio y, en su caso, a los terceros interesados, a más tardar dentro de los dos días siguientes al día en que se dictó la sentencia, personalmente, siempre y cuando haya señalado domicilio ubicado en el Distrito Federal o en la ciudad sede de la sala competente. En cualquier otro caso, la notificación se hará por correo certificado, por telegrama o por estrados.
- b) A la autoridad responsable, a más tardar dentro de los dos días siguientes al día en que se dictó la sentencia, por oficio o acompañado de la copia certificada de la sentencia (Artículo 84, párrafo 2, LGSMIME).

Regla especial. Cuando se hayan impugnado violaciones al derecho de votar, y la sentencia resulte favorable, si por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material no se pueda incluir al ciudadano en la lista nominal de electores correspondiente, o expedirle el documento para poder sufragar, basta la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutiveos del fallo, además de una identificación, para que se le permita ejercer su derecho al voto el día de la jornada electoral.

3. JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL (JRC)

Concepto. El juicio de revisión constitucional lo podemos conceptualizar como un proceso de control constitucional, que puede ser interpuesto por los siguientes personas: los representantes legítimos de los partidos políticos, para impugnar la constitucionalidad y legalidad de los actos o las resoluciones definitivas de las autoridades electorales, ya sean administrativas o jurisdiccionales de las entidades federativas; las autoridades encargadas de organizar y calificar los procesos electorales locales o municipales, o bien resolver las controversias que en éstos se susciten, por considerar que se viola un precepto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, teniendo como pretensión la revocación o modificación del acto o resolución impugnada.



Fundamento. Las fracciones IV del Artículo 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; los artículos 185, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso e) de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*; y el Libro Cuarto, título único, en cinco capítulos, artículos 86 al 93, de la LGSMIME.

Naturaleza jurídica. Es considerado como un juicio uniinstancial, ya que la Sala Superior del TEPJF dictará una resolución definitiva e inatacable. No es un recurso, ni una instancia en un proceso, es un nuevo juicio que surge a la vida jurídica.

Cuando el partido político inicia ante órgano jurisdiccional que pertenece al Estado y que tiene facultades para resolver el conflicto de intereses jurídicos entre dos o más partes mediante la aplicación del derecho, para que esta incitación se dé, será necesario haber agotado todas las instancias administrativas y/o jurisdiccionales que se encuentren consideradas en la Constitución de la entidad federativa o en la legislación electoral local correspondiente, a efecto de que el acto o resolución impugnado tenga carácter de definitivo y firme.

Criterios. Consultar los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF, bajo los rubros siguientes:

- a) *Actos preparatorios en el contencioso electoral. Sólo pueden ser combatidos en el juicio de revisión constitucional electoral, a través de la impugnación a la sentencia definitiva o resolución que ponga fin al procedimiento.*
- b) *Competencia de la sala superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La tiene para conocer de posibles violaciones a normas constitucionales no electorales.*
- c) *Definitividad y firmeza como requisito del juicio de revisión constitucional electoral. Debe tenerse por satisfecho cuando por causas ajenas al promovente resulta difícil o imposible la restitución de derechos a través de los medios impugnativos locales.*
- d) *Definitividad y firmeza de la resolución impugnada en revisión constitucional. Circunstancias especiales que conducen a tenerlas por satisfechas en ciertos casos.*
- e) *Definitividad y firmeza, constituyen un solo requisito de procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral.*
- f) *Definitividad y firmeza. Si el agotamiento de los medios impugnativos ordinarios implican*



- la merma o extinción de la pretensión del actor, debe tenerse por cumplido el requisito.*
- g) Determinancia para el juicio de revisión constitucional electoral. No deben tomarse en cuenta los actos artificiosos tendientes a crearla.*
 - h) Financiamiento público. Toda afectación a este derecho es determinante para la procedencia del juicio de revisión constitucional.*
 - i) Juicio de revisión constitucional electoral. Cuando es procedente en contra de los desechamientos y sobreseimientos del juicio de inconformidad (legislación de Campeche).*
 - j) Juicio de revisión constitucional electoral. Interpretación del requisito de procedencia previsto en el Artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la ley de la materia.*
 - k) Juicio de revisión constitucional electoral. Procede su desechamiento de plano, cuando el acto impugnado tiene relación con un proceso electoral concluido.*
 - l) Juicio de revisión constitucional electoral. Supuesto en el que se actualiza el requisito de procedencia previsto en el Artículo 86, párrafo 1, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.*
 - m) Nulidad de elección o de la votación recibida en una casilla. Criterios para establecer cuándo una irregularidad es determinante para su resultado.*
 - n) Plazos electorales. Concepto y diferencia con los plazos procesales (interpretación del Artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución).*
 - o) Proceso electoral. Supuesto en que el principio de definitividad de cada una de sus etapas propicia la irreparabilidad de las pretendidas violaciones cometidas en una etapa anterior (legislación del estado de Tamaulipas y similares).*
 - p) Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). La impugnación al acuerdo que lo aprueba es determinante como requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral.*
 - q) Recurso de reconsideración. Su agotamiento es optativo antes de acudir al juicio de revisión constitucional electoral, cuando el acto impugnado es una sentencia recaída a dos recursos de inconformidad de acumulación necesaria, en la que se desecha uno de ellos y se resuelve el fondo en el otro (legislación de Michoacán).*
 - r) Registro de candidatos. Momento en que adquiere definitividad (legislación del estado de Chihuahua).*
 - s) Registro de un partido político estatal. Contra la resolución que al respecto se dicte, procede el juicio de revisión constitucional electoral, a pesar de que se emita fuera de proceso electoral.*



- t) *Reparabilidad, como requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral. Debe determinarse en función del momento en que surja la sentencia y no sobre la base de algún otro acto procesal.*
- u) *Revisión constitucional electoral juicio. Observancia del principio de definitividad.*
- v) *Sanciones y multas. Parámetro a tener en cuenta para la procedibilidad del juicio de revisión constitucional electoral.*
- w) *Violación determinante en el juicio de revisión constitucional electoral. Surtimiento de tal requisito.*

Características. Es un juicio extraordinario, vertical, terminal, jurisdiccional, de estricto derecho, selectivo y de plena jurisdicción.

Requisitos generales. Presentarse por escrito ante la autoridad responsable; hacer constar el nombre del actor; señalar domicilio para oír y recibir y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; acompañar los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente e identificar el acto o resolución impugnado y la autoridad responsable; mencionar de manera clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados; ofrecer y aportar pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente solicitó por escrito al órgano competente y éstas no hubieren sido entregadas, y hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

Criterios. Consultar los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF, bajo los rubros siguientes:

- a) *Demanda de juicio de revisión constitucional electoral. Su ampliación o la presentación de un segundo libelo es inadmisibles.*
- b) *Demanda. Su presentación ante la autoridad primigeniamente responsable es válida, cuando el órgano jurisdiccional local se encuentra en receso.*
- c) *Incompetencia de origen. No procede analizarla en la sentencia de un juicio de revisión constitucional contra una resolución jurisdiccional.*



Requisitos especiales. Que los actos impugnados sean *definitivos y firmes*; que violen un precepto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o toma de posesión de los funcionarios electos; y que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de los cuales se pudiera haber modificado, revocado o anulado.

Criterios. Consultar los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF, bajo los rubros siguientes:

- a) *Comités vecinales. Es improcedente impugnar su elección a través del juicio de revisión constitucional electoral (legislación del Distrito Federal).*
- b) *Determinancia. La variación del porcentaje de votación de un partido político necesario para conservar su registro, debe ser objeto de estudio al momento de analizar este requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral.*
- c) *Juicio de revisión constitucional electoral. Es procedente cuando se impugna, por vicios propios, un nuevo acto, dictado como consecuencia de la revocación de uno anterior.*
- d) *Reenvío. No debe decretarse cuando con ello se imposibilita la reparación material de la violación alegada.*

Partes. Son: el actor, autoridades responsables (administrativas o jurisdiccionales), tercero interesado y coadyuvante.

Actores. El partido político, a través de sus representantes legítimos (Artículo 13 de la LGSMIME): a los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando éste haya dictado el acto o resolución impugnado; a los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual recayó la resolución; los que



hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación al cual recayó la resolución impugnada; y a los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que sean distintos a los precisados en los casos anteriores.

Criterios. Consultar los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF, bajo los rubros siguientes:

- a) *Cancelación del registro como partido político. La que se encuentre sub iudice, por regla general, no legitima a la organización subyacente para promover el juicio de revisión constitucional electoral.*
- b) *Candidatos. La aptitud para interponer recursos locales, no los legitima para la revisión constitucional en representación de su partido.*
- c) *Coalición. Tiene legitimación para promover los medios impugnativos en materia electoral.*
- d) *Legitimación. Se presume que el candidato promueve el juicio de revisión constitucional electoral como representante legítimo del partido que lo postuló, cuando la legislación electoral local le otorga tal carácter.*
- e) *Partidos políticos nacionales. Pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos contra los actos de preparación de las elecciones.*
- f) *Personería en el juicio de revisión constitucional electoral. Caso en que el promovente es distinto de quien interpuso el medio de impugnación ordinario.*
- g) *Personería en el juicio de revisión constitucional electoral. La tiene cualquiera de los apoderados, si en el instrumento respectivo no se precisa el ejercicio conjunto del mandato.*
- h) *Personería en el juicio de revisión constitucional electoral. No cabe objetarla si se trata de la misma persona que actuó en la instancia previa.*
- i) *Personería en la revisión constitucional electoral. Es suficiente con tener facultades en los estatutos del representado.*
- j) *Personería, la tienen los representantes de los partidos políticos registrados ante los órganos electorales materialmente responsables, aunque éstos no sean formalmente autoridades responsables ni sus actos sean impugnados directamente en el juicio de revisión constitucional.*
- k) *Personería. La representación delegada de un partido político debe constar en instrumento notarial.*



Autoridades responsables. Las autoridades competentes en las entidades federativas para organizar y calificar las elecciones son los institutos electorales de cada uno de los estados y en ocasiones los colegios electorales (como en los estados de Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Oaxaca y Puebla). Las autoridades locales que resuelven las controversias que surgen en los comicios de las entidades federativas son los tribunales electorales estatales, pertenecientes al Poder Judicial del Estado; los tribunales electorales autónomos, y las salas especializadas en materia electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Criterios. Consultar el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF, bajo el rubro siguiente:

a) Autoridad responsable. Tiene tal carácter aquélla que en ejercicio de una atribución prevista en la ley, designa a los integrantes de un órgano electoral local, de carácter administrativo o jurisdiccional.

Plazos. Deberá presentarse dentro de los cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o bien, se hubiere notificado de conformidad con la ley aplicable. La LGSMIME no establece plazo para que el órgano resolutor emita la sentencia.

Competencia. De la Sala Superior del TEPJF (Artículo 87 de la LGSMIME).

Trámite. La autoridad responsable, al recibir el escrito del Juicio de revisión constitucional electoral, informa inmediatamente a la Sala Superior y remite el escrito original de demanda, el expediente completo en el que se haya dictado el acto o resolución. Se publica la interposición del medio por setenta y dos horas para que comparezcan a rendir sus alegatos los terceros interesados.

Sustanciación. Recibida la demanda, con todos sus anexos y documentos remitidos por la autoridad responsable, se le asignará un número de expediente, y será turnada de inmediato al magistrado instructor para la sustanciación y formulación del



proyecto de resolución. El magistrado instructor procederá a revisar que el escrito de impugnación reúna todos y cada uno de los requisitos de ley, y si así fuere dictará el auto de admisión correspondiente; a falta de un requisito que de acuerdo con la ley sea subsanable, el magistrado podrá requerir al actor, a la autoridad responsable o al tercero interesado para que dentro de un término de veinticuatro horas dé cumplimiento al requerimiento, con el apercibimiento para el actor de que en caso de incumplimiento se tendrá por no presentada la demanda. En casos extraordinarios, el magistrado podrá ordenar que se realicen diligencias para mejor proveer. Si el magistrado instructor advierte que existe una causal de desechamiento o que se acredite una causal de improcedencia, propondrá al pleno de la Sala el desechamiento de plano del medio impugnativo. Así mismo, si se acredita una causal de sobreseimiento, propondrá al pleno de la Sala el proyecto de sentencia. Una vez cerrada la instrucción, el magistrado instructor procederá a formular el proyecto de sentencia, el cual someterá al pleno de la Sala Superior para que, en sesión pública, dicte la resolución correspondiente.

Criterios. Consultar el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF, bajo el rubro siguiente: *a) Revisión constitucional electoral. En su sustanciación son aplicables las reglas comunes a todos los medios de impugnación en materia electoral.*

Efectos de las sentencias. Confirmar el acto o resolución impugnado, revocar el acto o resolución impugnado y modificar el acto o resolución impugnado.

Notificación de las sentencias. Al actor o a los terceros interesados, al día siguiente al que se dictó la resolución; personalmente siempre que hayan señalado domicilio en el Distrito Federal, por correo certificado en cualquier otro caso. A la autoridad responsable, al día siguiente al que se dictó la resolución, por oficio, acompañando copia certificada de la sentencia (Artículo 93, párrafo 2, incisos a) y b), de la LGSMIME).

4. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN (REC)

Concepto. Es el medio de impugnación establecido por regla general en favor de



los partidos políticos y excepcionalmente de los candidatos, para controvertir la constitucionalidad o la legalidad de la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, así como las sentencias de fondo emitidas por las salas regionales del Tribunal Electoral, al resolver los juicios de inconformidad; con la finalidad de obtener la anulación, revocación o modificación de la sentencia.

Criterios. Los criterios jurisprudenciales emitidos por la Sala Superior del TEPJF son los siguientes:

- a) *Inelegibilidad de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional. Es impugnabile a través del recurso de reconsideración.*
- b) *Reconsideración recurso de, es improcedente contra sentencias del juicio de inconformidad promovido contra el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores de representación proporcional.*
- c) *Reconsideración. Concepto de sentencia de fondo, para la interposición del recurso.*
- d) *Recurso de reconsideración. Los requisitos de procedencia son de carácter formal y no de fondo (legislación del estado de Michoacán).*
- e) *Violaciones procesales. Su estudio en el recurso de reconsideración debe realizarse si trascienden al resultado del fallo.*

En el Artículo 60 de la Constitución política se establece la atribución constitucional para que el IFE sea quien declare la validez de las elecciones y otorgue las constancias respectivas a los diputados y senadores; se establece el derecho de impugnar esa declaración de validez y otorgamiento de constancias ante las salas regionales del TEPJF (párrafo segundo); el derecho de impugnar ante la Sala Superior del propio Tribunal las resoluciones que dicten las salas regionales, mediante el medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección (párrafo tercero).

Objeto. El recurso de reconsideración tiene por objeto, en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal (Artículo 3º de la LGSMIME).



Calificación de las elecciones. Existen cuatro sistemas de calificación:

1. El sistema de autocalificación, en el que la atribución de revisar y determinar la validez o nulidad de una elección popular está confiada a las personas que han resultado electas.
2. El sistema de heterocalificación, en la facultad de revisar y determinar la nulidad o validez de la elección está confiada a un órgano jurisdiccional ordinario o especializado. Tiene como fundamento central la idea de que la calificación es una función formalmente legislativa.
3. El sistema mixto es la calificación jurídico-política de las elecciones.
4. El sistema jurisdiccional. Este sistema de calificación estriba en que las resoluciones de los conflictos de impugnación sobre los procedimientos electorales recae estrictamente en una autoridad jurisdiccional.

La evolución del sistema de calificación de las elecciones en México es importante recordarla para el análisis del Dictamen. 1) Desde 1812 hasta 1986 se realizó la calificación de las elecciones mediante actos políticos emitidos por la Cámara de Diputados en Colegio Electoral, sistema que tenía la desventaja de ser revisada la legalidad de las elecciones mediante sistemas partidistas, por lo tanto parciales, subjetivos, sin respetar la igualdad de las partes. 2) Por ello se modificó dicho sistema para quedar un segundo modelo de verificación de las elecciones en 1986 y 1987, el cual se realizaba la calificación mediante actos administrativos emitidos por el Tribunal de lo Contencioso Electoral, cuyas resoluciones podrían ser modificadas por la Cámara Baja, sistema inspirado en el modelo inglés, solamente que aquí en México, sí se modificaron las resoluciones emitidas por dichos tribunales, mientras que en Inglaterra nunca modificaron por los parlamentarios las resoluciones de los jueces, por el respeto tan grande que tienen a las mismas. Dicho sistema tampoco cumplía con las garantías necesarias para verificar la legalidad de las elecciones. 3) Fue en 1996 cuando se creó un verdadero tribunal electoral para que, como todos los jueces, resolviera la legalidad de las elecciones mediante actos jurisdiccionales, actos propios de los jueces, pues dichos actos garantizan plenamente la imparcialidad del acto, la independencia de la autoridad que lo emite, el establecimiento de



un procedimiento previo en la ley sobre las etapas del proceso, se crea la igualdad de las partes y la resolución que dicta dicha autoridad es definitiva e inatacable, y pone fin a la controversia electoral de verificación de que las elecciones son conforme o no a la ley.

Naturaleza jurídica. Es un medio de impugnación con el que los partidos políticos cuentan para impugnar dos actos de diferente naturaleza: las asignaciones de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional que realice el Consejo General del IFE, siempre y cuando se reúnan los requisitos constitucional y legalmente previstos; y la sentencia de fondo emitida por las salas regionales del Tribunal Electoral, al resolver el juicio de inconformidad interpuesto, admitido y sustanciado en su oportunidad.

Clasificación. El recurso de reconsideración es procesal, es formal, es especial, es extraordinario, es vertical, es temporal y es terminal.

Fundamento. Los artículos 60, párrafo tercero, y 99, párrafo cuarto, fracción I, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; el artículo 186, fracción I, y 189, fracción I, inciso b), de la LOPJF; el Artículo 186, fracción I, y 189, fracción i, inciso b), de la LOPJF; el Artículo 4° de la LGSMIME, y los artículos 61 al 70 de la LGS-MIME.

Competencia. El Artículo 99, párrafo cuarto, fracción I; 60, párrafo tercero, y 41, fracción IV, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; el Artículo 186, fracción I, 189, fracción I, inciso B), de la LOPJF; y el Artículo 64, de la LGS-MIME.

Procedencia. Para la procedencia del recurso de reconsideración, se deben hacer valer los agravios por los que se pueda modificar el resultado de la elección; que se satisfagan los presupuestos establecidos en la ley reglamentaria; y que se cumpla con los requisitos de procedencia que establezca la ley.

Criterios. Véanse los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF:



1. *Recurso de reconsideración. Los requisitos de procedencia son de carácter formal y no de fondo (legislación del estado de Michoacán).*
2. *Reconsideración recurso de, es improcedente contra sentencias del juicio de inconformidad promovido contra el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores de representación proporcional.*
3. *Inelegibilidad de candidatos a diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional. Es impugnable a través del recurso de reconsideración.*

Primera exigencia constitucional. En lo referente a esta exigencia para la procedencia del recurso, la Ley de la materia señala que se modifica el resultado de una elección cuando el fallo pueda tener como efecto [Artículo 63, párrafo 1, inciso c), de la LGSMIME]:

- a) Anular la elección; revocar la anulación de la elección;
- b) Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinta a la que originalmente determinó el Consejo correspondiente del Instituto;
- c) Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos, o
- d) Corregir la asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del IFE.

Segunda exigencia constitucional. Se refiere a los presupuestos para el recurso de reconsideración, es decir, que se satisfagan los presupuestos establecidos en la ley reglamentaria, de conformidad con el Artículo 62 de la LGSMIME.

Tratándose de aquellas impugnaciones en contra de las sentencias de fondo de las salas regionales del Tribunal, el recurso de reconsideración procederá:

1. Cuando la sentencia haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad previstas por la ley, las cuales hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, y por las cuales se hubiera podido modificar el resultado de la elección.
2. Cuando la sentencia de la Sala haya otorgado indebidamente la constancia o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a aquella a la que originalmente se le otorgó o asignó.
3. Cuando la sentencia de la Sala haya anulado indebidamente una elección.



En el caso de que se impugne la asignación de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional que realiza el Consejo General del IFE:

1. Cuando exista error aritmético en los cálculos y, por lo tanto, la asignación de diputados o senadores por dicho principio, se considere imprecisa. Véase el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF, bajo el rubro *Error grave en el cómputo de votos. Cuándo es determinante para el resultado de la votación (legislación del estado de Zacatecas y similares)*.
2. Cuando el Consejo General realice dicha asignación sin tomar en cuenta las resoluciones que, en su caso, hubiesen dictado las salas del Tribunal Electoral; o
3. Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución política y en el Cofipe.

Tercera exigencia constitucional. Es relativa a los requisitos de procedencia. La LGSMIME señala:

PRIMERO. Se debe cumplir con los requisitos “genéricos” establecidos en el párrafo 1 del Artículo 9 de la LGSMIME.

1. Deberá presentarse por escrito ante el órgano del Instituto o sala del tribunal que realizó el acto o dictó la resolución.
2. Se hará constar el nombre del actor y el domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir. Si el promovente omite señalar domicilio para recibirlas, se practicará por estrados.
3. En caso de que el promovente no tenga acreditada la personalidad ante la autoridad frente a la que actúa, acompañará los documentos con los que se acredita.
4. Se identificará el acto o resolución impugnada y la autoridad responsable del mismo.
5. Se deberán mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnados y los preceptos presuntamente violados.
6. Se hará constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.



SEGUNDO. Requisitos específicos:

1. Haber agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por la ley.
2. Señalar claramente el presupuesto de la impugnación.
3. Expresar agravios por los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección.

Partes. Los artículos 12 y 65 de la LGSMIME establecen que podrán ser partes en el recurso de reconsideración.

- a) El actor será un partido político, a través de sus representantes legítimos, o el candidato, que deberá actuar por sí mismo y sin que sea admisible representación alguna.
- b) La autoridad responsable será una sala regional o el Consejo General del IFE, según corresponda.
- c) El tercero interesado será el partido político, la coalición o candidato, según corresponda, con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende el actor.

Legitimación y personería. Los partidos políticos, a través:

- a) Del representante que interpuso el juicio de inconformidad (Jin).
- b) Del representante que compareció como tercero interesado en el Jin.
- c) De los representantes ante el Consejo General del Instituto.

Véase el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF, bajo el rubro *Partidos políticos nacionales. Pueden deducir acciones tuitivas de intereses difusos contra los actos de preparación de las elecciones.*

Los candidatos por su propio derecho, sin que sea admisible representación alguna, únicamente cuando se confirma la inelegibilidad.

Véase el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF bajo el rubro *Autorizado para recibir notificaciones. Puede acreditar la personería del promovente, en cumplimiento de tal requerimiento.*



Plazos y términos. El Artículo 66 de la LGSMIME señala un plazo específico:

- a. Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la sentencia de fondo de la Sala Regional; y
- b. Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral, haya realizado la asignación de diputados o senadores por el principio de Representación Proporcional.

Trámite. 1. En el caso del recurso de reconsideración, una vez recibido éste por la sala cuya resolución hubiese sido impugnada o por el Consejo General del Instituto, lo turnará de inmediato a la Sala Superior y lo hará del conocimiento público mediante cédula que se fijará en los estrados durante 48 horas. Los terceros interesados y coadyuvantes únicamente podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes dentro de dicho plazo, los cuales serán turnados de inmediato a la Sala Superior. En todo caso, se dará cuenta por la vía más expedita de la conclusión de dicho término. 2. Una vez recibido el recurso de reconsideración en la Sala Superior del Tribunal, será turnado al magistrado electoral que corresponda, a efecto de que revise y dictamine si precede o se desecha.

Véase el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF bajo el rubro *Notificación por estrados. Requisitos para su validez (legislación del estado de Coahuila)*.

EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS RECAÍDAS EN LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

PRIMERO. Los recursos de reconsideración que versen sobre los cómputos distritales de la elección de diputados y de entidad federativa de senadores, deberán ser resueltos a más tardar el 19 de agosto del año del proceso electoral. Los demás recursos deberán ser resueltos a más tardar tres días antes del día en que se instalen las cámaras del Congreso de la Unión.

SEGUNDO. El Artículo 69, párrafo 2, de la LGSMIME establece en su parte final que los fallos de la Sala Superior serán definitivos e inatacables, pudiendo tener los siguientes efectos:



1. Confirmar el acto o sentencia impugnado.
2. Modificar la sentencia impugnada para anular la elección, revocar la anulación de la elección, otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinto, o asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distinto.
3. Modificar la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional.

Las sentencias del recurso de reconsideración deben hacerse constar por escrito y contener:

1. La fecha, el lugar y la mención de que es la Sala Superior quien las dicta
2. El resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos
3. El análisis de los agravios expresados, así como el examen y la valoración de las pruebas pertinentes
4. Los fundamentos jurídicos
5. Los puntos resolutivos
6. En su caso, el plazo para su cumplimiento

Acumulación. Procede la acumulación en los siguientes casos: Artículo 73 del Reglamento Interno del TEPJF:

- a) En la fracción IV del Artículo 73 del Reglamento interno citado, los recursos de reconsideración en los que dos o más partidos políticos impugnen simultáneamente el mismo acto o resolución, o un partido político interponga dos o más recursos de reconsideración en contra del mismo acto o resolución.
- b) En la fracción V del Artículo 73 del mismo reglamento, los recursos de reconsideración en los que el partido político y el candidato impugnen el mismo supuesto de cualquiera de los incisos del párrafo 2 del Artículo 65 de la LGSMIME.

Notificaciones. a) Al partido político o candidato que interpuso el recurso y a los terceros interesados, a más tardar dentro de los dos días siguientes al día en que se dictó la sentencia, personalmente siempre y cuando hayan señalado domicilio ubi-



cado en el Distrito Federal o en la ciudad sede de la sala cuya sentencia fue impugnada; en cualquier otro caso, la notificación se hará por estrados. *b)* Al Consejo General del IFE, por oficio acompañado de copia certificada de la sentencia, a más tardar al día siguiente al día en que se dictó. *c)* A la Oficialía Mayor de la cámara que corresponda del Congreso de la Unión, a más tardar al día siguiente al día en que se dictó la sentencia.

5. JUICIO DE INCONFORMIDAD (JIN)

Procedencia. Los actos impugnables mediante el juicio de inconformidad son los siguientes:

1. En relación con la elección de presidente de la República, los resultados contenidos en las actas de cómputo distrital, por nulidad de votación recibida en casilla o por error aritmético.
2. En relación con la elección de diputados y senadores de mayoría relativa y de la primera minoría, los resultados contenidos en las actas de cómputo (distrital o de entidad federativa), por nulidad de votación recibida en casilla o por error aritmético.
3. En relación con los diputados y senadores de representación proporcional, los resultados contenidos en las actas de cómputo (distrital o de entidad federativa), por nulidad de votación recibida en casilla o por error aritmético.
4. En relación con los diputados y senadores de mayoría relativa y primera minoría: la nulidad de elección; las declaraciones de validez de las elecciones; el otorgamiento de constancias de mayoría y de asignación a la primera minoría, y la determinación sobre el otorgamiento de constancias de mayoría y validez y de asignación a la primera minoría.

Véase el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF bajo el rubro: *Improcedencia. No se actualiza si se impugnan en un mismo escrito dos actos relacionados con una elección.*

La autoridad responsable es el IFE.



Estructura del IFE		Órganos		
Nivel	Denominación	Dirección	Ejecutivos técnicos	Vigilancia
Nacional	Órganos centrales	Consejo General	Junta General Ejecutiva	Comisión Nacional de Vigilancia del IFE
Entidad	Delegaciones	Consejo Local	Junta Local Ejecutiva	Comisión Local de Vigilancia del IFE
Distrital	Subdelegaciones	Consejo Distrital	Junta Distrital Ejecutiva	Comisión Distrital de Vigilancia del IFE
Municipal	Oficina		Oficina municipal	
Seccional	Módulo		Módulo del Registro Federal de Electores	

Escrito de protesta. Es un requisito de procedibilidad, el cual constituye un medio para establecer la existencia de presuntas violaciones durante el día de la jornada electoral.

Es requisito de procedibilidad sólo para hacer valer las causales de nulidad previstas en el Artículo 75 de la LGSMIME, excepto en la causal prevista en el inciso b) del mismo artículo, que consiste en entregar, sin causa justificada, el paquete electoral fuera de los plazos.

Causales de nulidad de votación recibida en casilla

A. Instalar la casilla, sin causa justificada, en un lugar distinto al señalado por el consejo distrital correspondiente [(inciso a) del Artículo 75 de la LGSMIME].

Véanse los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF, bajo los rubros siguientes:

a) Escrutinio y cómputo. Cuando justifica su realización en local diferente, al autorizado.

b) Nulidad de votación recibida en casilla. Diferencia entre las causales específicas y la genérica.

B. Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale [(inciso b) del Artículo 75 de la LGSMIME].

C. Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al deter-



- minado por el Consejo respectivo [(inciso c) del Artículo 75 de la LGSMIME].
- D. Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección [(inciso d) del Artículo 75 de la LGSMIME].
- E. Recibir la votación por personas u órganos distintos a los facultados por el Cofipe [(inciso e) del Artículo 75 de la LGSMIME].

Véanse los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF, bajo los rubros siguientes:

- a) *Acta de escrutinio y cómputo. Falta de firma de algún funcionario de la mesa directiva de casilla en el, no es suficiente para presumir su ausencia (legislación del estado de Durango y similares).*
- b) *Escrutadores. Su ausencia total durante la fase de recepción de la votación, es motivo suficiente para considerar que la mesa directiva de casilla se integró indebidamente.*
- F. Haber mediado error o dolo en la computación de los votos, siempre que sea determinante para el resultado de la votación [(inciso f) del Artículo 75 de la LGSMIME].

Véanse los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF bajo los rubros siguientes:

- a) *Acta de escrutinio y cómputo. Su valor probatorio disminuye en proporción a la importancia de los datos discordantes o faltantes.*
- b) *Error en la computación de los votos. El hecho de que determinados rubros del acta de escrutinio y cómputo aparezcan en blanco o ilegibles, o el número consignado en un apartado no coincida con otros de similar naturaleza, no es causa suficiente para anular la votación.*
- c) *Error grave en el cómputo de votos. Cuándo es determinante para el resultado de la votación (legislación del estado de Zacatecas y similares).*
- d) *Nulidad de elección o de la votación recibida en una casilla. Criterios para establecer cuándo una irregularidad es determinante para su resultado.*
- G. Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar con Fotografía o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, siempre que sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Cofipe [(inciso g) del Artículo 75 de la LGSMIME].
- H. Haber impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos o haber-



los expulsado, sin causa justificada [(inciso h) del Artículo 75 de la LGSMIME].

- I. Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación [(inciso i) del Artículo 75 de la LGSMIME].
- J. Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho del voto a los ciudadanos y que sea determinante para el resultado de la votación [(inciso j) del Artículo 75 de la LGSMIME].

Véase el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF bajo el rubro:

a) Cierre anticipado de casilla. No necesariamente constituye causa de nulidad de su votación.

- K. Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma [(inciso k) del Artículo 75 de la LGSMIME].

Véanse los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF bajo los rubros siguientes:

a) Procedimiento de escrutinio y cómputo. Sus formalidades dotan de certeza al resultado de la votación.

b) Boletas con talón de folio adherido. No constituyen, por sí mismas, una irregularidad grave que actualice la nulidad de la votación recibida en casillas.

c) Error en el escrutinio y cómputo de los votos. El interés para impugnarlo corresponde a cualquiera de los partidos contendientes en la elección.

Asimismo, véase el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF bajo el rubro: *Sistema de anulación de la votación recibida en una casilla, opera de manera individual.*

Como requisitos del escrito de protesta tenemos que el partido político lo presenta; se debe identificar la mesa directiva de casilla ante la que se presenta; la elección que se protesta; la causa por la que se presenta la protesta; individualización de la casilla, si se presenta ante el Consejo distrital; nombre, firma y cargo partidista de quien lo presenta. La presentación puede ser ante la mesa directiva de casilla, al término del escrutinio y cómputo; o ante el consejo distrital, antes de que inicie la sesión de cómputos distritales.

Véanse los criterios jurisprudenciales emitidos por el TEPJF, bajo los rubros



siguientes:

a) *Actas electorales. La firma sin protesta de los representantes de los partidos políticos no convalida violación legal alguna.*

b) *Escritos de protesta y de incidentes. Cuando carecen de valor probatorio.*

Es necesario señalar que no se aplica la jurisprudencia del TEPJF siguiente: *Escrito de protesta, su exigibilidad como requisito de procedibilidad de los medios de impugnación en materia electoral, es violatorio del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Jurisprudencia 6/99. Ello, debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió, en la contradicción de tesis 2/2000, lo siguiente: que el TEPJF no tiene competencia para pronunciarse respecto de la inconstitucionalidad de leyes; que no existe contradicción de criterios entre el TEPJF y la SCJN cuando se trata de constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes electorales; la única vía para impugnar leyes electorales es la acción de inconstitucionalidad, competencia exclusiva de la SCJN; y que aquellas tesis sustentadas por el TEPJF sobre inconstitucionalidad de leyes electorales no constituyen jurisprudencia.

Trámite, sustanciación y resolución. Los requisitos de la demanda son los siguientes: señalar la elección que se impugna; mencionar de manera individualizada el acta que se impugna (distrital o de entidad federativa) y citar de manera individualizada las casillas que se impugnan y la causal de nulidad para cada una de ellas; señalar el error aritmético, cuando por este motivo se impugnen los resultados del acta de cómputo respectiva, en su caso, la conexidad de la causa que guarde con otras impugnaciones. Asimismo, es necesario tomar en consideración que si se impugna la elección de diputados por ambos principios, se presenta un solo escrito; y si se impugna la elección de senadores por ambos principios y asignación a la primera minoría, un solo escrito.

Véase el criterio jurisprudencial emitido por el TEPJF, bajo el rubro siguiente:

a) *Suplencia en la expresión de los agravios. Su alcance tratándose de causas de nulidad de la votación recibida en casilla.*



1. Tiempo para resolver respecto de la elección de diputados, el plazo máximo es el

Cómputo	Interposición de demanda	Publicación	Remisión de expediente	Días para resolver
5 de julio	6 de julio	9 de julio	10 de julio	24
	7 de julio	10 de julio	11 de julio	23
	8 de julio	11 de julio	12 de julio	22
	9 de julio	12 de julio	13 de julio	21
8 de julio	9 de julio	12 de julio	13 de julio	21
	10 de julio	13 de julio	14 de julio	20
	11 de julio	14 de julio	15 de julio	19
	12 de julio	15 de julio	16 de julio	18

2 de julio:

2. Tiempo para resolver respecto de la elección de senadores, el plazo máximo es el

Cómputo	Interposición de demanda	Publicación	Remisión de expediente	Días para resolver
9 de julio	10 de julio	13 de julio	14 de julio	20
	11 de julio	14 de julio	15 de julio	19
	12 de julio	15 de julio	16 de julio	18
	13 de julio	16 de julio	17 de julio	17

2 de julio:

3. Asignación de diputados y senadores por el principio de representación propor-

Autoridad que lo realiza	Fecha límite	Interposición de demanda de reconsideración (48 hrs.)	Remisión a la autoridad competente (Sala Superior del TSEJF)	La Sala Superior deberá resolver tres días antes de la instalación de los órganos (28 de agosto)
Consejo General del IRE	25 de agosto	24 de agosto	24 de agosto	4 días
		25 de agosto	25 de agosto	5 días

cional

Efectos de la sentencia. Los efectos de las sentencias dictadas son los siguientes:

1. Si se impugna la validez de la elección:
 - a) Confirmar los actos impugnados.
 - b) Modificar los actos impugnados.
 - c) Declarar la nulidad de la votación en la casilla electoral. La declaración de la nulidad de la elección en la casilla puede dar lugar a alguna de las tres hipótesis siguientes:



1ª hipótesis: Se modifica el cómputo distrital o de entidad federativa; si no hay cambio en el vencedor de la elección, confirma el otorgamiento de la constancia y se confirma la declaración de validez de la elección.

2ª hipótesis: Se modifica el cómputo distrital o de entidad federativa; si hubiere cambio en el vencedor de la elección, revoca el otorgamiento de la constancia y la otorga al ganador y confirma la declaración de validez de la elección.

3ª hipótesis: Se declara la nulidad de la elección de diputado o senador por mayoría relativa; revoca el otorgamiento de constancia y revoca la declaración de validez de la elección.

2. Si se impugna el error aritmético: corregir los cálculos distritales o de entidad federativa.

Sección de ejecución de la sentencia. Consiste en concentrar las casillas anuladas en diferentes juicios para determinar si se actualizan los supuestos de nulidad de elección de diputados o senadores.

Al resolver cada juicio de inconformidad, se declara la nulidad de votación recibida en casilla y se reservan los demás efectos al resolverse el último de los juicios de inconformidad, se ordena abrir la sección de ejecución en las que se realizarán los actos siguientes:

- a) Se suman las casillas anuladas en cada uno de los juicios de inconformidad.
- b) Se modifica el acta de cómputo distrital o de entidad federativa.
- c) Se confirma o revoca el otorgamiento de la constancia y, en su caso, se la otorga a la fórmula o candidato que resulte ganador.
- d) Se confirma o no la declaración de validez de la elección.
- e) Se declara la nulidad de la elección.

BIBLIOGRAFÍA

ALMOND, Gabriel, *The Politics of the Developing Areas*, Estados Unidos, Princeton Center of the International Studies, 1988, 591 pp.

—, *Comparative politics Today a World View*, Estados Unidos, General Editor, 1988, 595 pp.

ALS, George, *Le Luxembourg. Profil historique géographique économique*, 1980, 118 pp.



- D'ARCY, F., *La représentation*, París, Económica, 1985.
- ARAZI, Arye, *Le Système Electoral Israélien*, núm. 15, Ginebra, Librería Dalloz, 1963, 209 pp.
- ATTALI, J., *Analyse économique de la vie politique*, París, PUF (Colección SUP), 1972.
- , *Les modèles politiques*, París, PUF (Colección SUP), 1972.
- AUBERT, Jean François, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Suiza, Jurisprudence Générale Dalloz y Editions Ides et Calendes, 1967, t. I, 391 pp., t. II, pp. 393-784.
- , *Petit Histoire Constitutionnel de la Suisse*, Monografías de historia suiza, publicadas por la Societé Générale Suisse d'Histoire, vol. 9, Berna, Francke, 1975, 118 pp.
- , *Petit Histoire Constitutionnel de la Suisse*, Berna, Editorial Payato Laussane, 1990, 317 pp.
- AVRIL, Pierre, *Essai sur les partis*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1986, 213 pp.
- BALINSKI, Michel y Peyton Young, *Fair Representation. Meeting the Ideal of On Man, One Vote*, Londres, Yale University, 1982, 191 pp.
- BANKG, Arthur y Thomas C. Muller, *Political Handbook of the World*, Estados Unidos, 1987, 850 pp.
- BLONDEL, Jean, "Party Systems and Pattern of Government in Western Democracies", *Revue Canadienne de Science Politique*, núm 183, junio de 1968, 480 pp.
- , *An Introduction to Comparative Government*, Londres, Wildwood House, 1969, 557 pp.
- , *Political Parties. Genuine Case for Discontent?*, Londres, Wildwood House, 1996, 237 pp.
- BRUN, Henri y Guy Tremblay, 1997, *Droit Constitutionnel (Canadien)*, 2^a ed., Canada, Les Editions Yvon Blais, 1232 pp.
- BURDEAU, George, *Traité de Science Politique: La Dynamique Politique*, 2^a ed., t. III, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1968, 375 pp.
- BUTLER, D.E., *The Electoral System in Britain 1818-1951*, Oxford, Clarendon Press, 1998, 222 pp.
- CADART, Jacques, *Les Modes de Scrutin des Dix-Huit Pays Libres de l'Europe Occidentale: leurs Résultats et leurs Effets Comparés: Elections Nationales et Européennes*,



- París, PUF, 1983, 477 pp.
- , «Régime Électoral et Régime Parlementaire en Grande-Bretagne», Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, núm. 5, París, 1948, 224 pp.
- CAMPION, G.C.B., *An Introduction to the procedure of the House of Commons*, 3ª ed., Londres, Macmillan y COLTD, 1958, 350 pp.
- CATSIAPIS, Jean, “Les dix ans de la Constitution Grecque du 9 juin 1975”, *Revue de Droit Public*, París, 1987, pp. 399-418.
- CHALVIDAN, Pierre Henri y Hervé Trnka, *Les régimes politiques de l'Europe des Douze*, 1ª ed., París, EYROLLES (Colección Droit et Sciences Humaines), 1990, 149 pp.
- CHARLOT, Jean, “Du parti dominant”, *Projet*, núm. 48, septiembre-octubre de 1970, París, pp. 941-952.
- , *Les partis politiques*, 2ª ed., París, Armand Colin, 1972, 255 pp.
- , “Les Groupes politiques dans leur environnement”, en *Traité de science politique*, t. III, París, PUF, 1985, pp. 249-495.
- , “Partis politiques pour une nouvelle synthèse théorique”, en *Idéologies, partis politiques et groupes sociaux*, Estudios reunidos por Ives Meny para George Lavau, 1ª ed., París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2000, pp. 285-295.
- CHARLOT, Monica, *Le pouvoir politique en Grande Bretagne*, 2ª. ed., PUF (Colección Thémis), París, 2001.
- COTTERET, J. M. y Claude Emeri, *Les systèmes électoraux*, 4ª ed., París, PUF (Colección Que sais-je?), 1988, 127 pp.
- DEMICHEL, André y Francine, *Droit Electoral*, París, Librería Dalloz, 1973, 393 pp.
- DOUBLET, Yves-Marie, *Le Financement de la Vie Politique*, 1ª ed., París, PUF (Colección Que sais-je?, núm. 2550), 1990, 127 pp.
- , *Le Financement des Partis Politiques en République Fédérale d'Allemagne*, 1ª ed., París, Economica (Colección Instituciones Políticas y Administrativas de Alemania Federal), 1991, 365 pp.
- DUHAMEL, Olivier e Yves Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, París, PUF, 1992, 1112 pp.
- DURAND, Claire-Françoise, *Le Gerrymandering aux Etat-Unis Découpage des Circonscriptions Electorales et Démocratie Représentative*, París, 1978, 1501 pp. Tesis de doctorado, Universidad de París II.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957, 457 pp.



- , *Introduction à la Politique*, París, Gallimard (Colección Folio), 1964.
- , *Sociologie politique*, 3^a ed., París, PUF (Colección Thémis), 1968, 342 pp.
- , «L'Influence des systèmes électoraux sur la vie politique», *Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques* núm. 16, París, Hachette, 1975, 169 pp.
- , *Les partis politiques*, 1^a ed., París, Armand Colin (Colección Points, série Politique, núm. 114), 1976, 566 pp.
- , *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel: Les grands systèmes politiques*, t. I, 16^a ed., París, PUF (Colección Thémis), 1980, 263 pp.
- , “Les Partis Politiques et le Développement de la Démocratie”, en *Presencia de Maurice Duverger en México*, 1^a ed., México, Porrúa, 1988, pp. 147-159.
- FAVRE, P., *La Decisión de Majorité*, París, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1976, 326 pp.
- , «La mort d l'électeur», *Revue Française de Science Politique*, 26 (5), París, octubre de 1976.
- FUSILIER, Raymond, *Les Monarchies Parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)*, París, Editions Ouvrière, 2008, 627 pp.
- GARANT, Patrice, “La Charte Constitutionnelle de 1982 et la démocratie électorale canadienne”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 5, París, 1991, pp. 1-34.
- GARRONE, Pierre, “Le Suffrage universel et égal en Suisse”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, núm. 10, París, 1992, pp. 251-269.
- GEORGEL, Jacques, Geoffrey Hand y Christoph Sasse, *Les régimes électoraux dans la communauté européenne*, París, La Documentation Française, 1979, 338 pp.
- JALOWICZ, J.A., *Droit Anglais*, 2^a ed., París, Dalloz, 1992, 477 pp.
- JOUVE, Edmond, “Modes de Scrutin et Systèmes Électoraux”, *Revue Documents d'études, droit constitutionnel et institutions politiques*, La Documentation Française, núm. 1, 15, París, septiembere de 1973, 49 pp.
- KAPLAN-GEST, Patricia, *Droit anglais, Institutions politiques et judiciaires*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1993, 671 pp.
- KOMMERS, DONALD, P., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Estados Unidos, Duke University Press Durham and London, 1989, 591 pp.
- LA PALOMBARA, Joseph y Mirón Winer, *Political Parties and Political Development*,



- Princeton, Librairie Princeton University Press, 1966, 487 pp.
- LAMBERT, Jacques y Alain Gandolfi, *Les Système politique d l'Amérique Latine*, 1^a ed., París, PUF (Colección Thémis, Ciencia Política), 1987, 590 pp.
- LASSALE, Jean-Pierre, *Les Partis Politiques aux Etats-Unis*, 1^a ed., París, PUF (Colección Que sais-je?, núm. 2350), 1987, 125 pp.
- LAUVAUX, Philippe, *Le parlementarisme*, París, PUF (Colección Que sais-je?), 1987, 127 pp.
- , *Les Grandes Démocraties Contemporaines*, 1^a ed., París, PUF (Colección Droit Fondamental, Droit Politique et Théorique), 1990, 713 pp.
- LAVROFF, Dimitri George, *Les Partis Politiques en Afrique Noire*, 2^a ed., París, PUF (Colección Que sais-je?, núm. 138), 1978, 127 pp.
- MASCLET, Jean-Claude, *Le Droit des Elections Politique*, 1^a ed., París, PUF (Colección Que sais-je?, núm. 2643), 1992, 126 pp.
- OFFERLE, Michael, *Les partis politiques*, 2^a ed. corregida, París, PUF (Colección Que sais-je?, núm. 2376), 1991, 125 pp.
- OSTROGORSKI, Moisei, *La démocratie et les partis politiques*, vol. 2, París, Ediciones du Seuil (Colección Points, Section politique, núm. 100), 1998, 306 pp.
- OWEN, Bernard y Halina Opolska, “Les lois electorales”, en *La ré-invention démocratique. Les premières élections en Europe de l'Est*, París, Association Française de Science Politique, 1991, pp. 1-13.
- , “Les effets des systèmes électoraux”, en *La ré-invention démocratique. Les premières élections en Europe de l'Est*, París, Association Française de Science Politique, 2002, pp. 1-13.
- SCHWARTZENBERG, Roger-Gérard, “Les impasses de la Ve bis”, *Projet*, núm. 48, París, septiembre-octubre de 1970, pp. 925-940.
- , “La politique rétro”, *Revue l'Express*, París, 17 de diciembre de 1973.
- , *L'Etat Spectacle: essai sur et contre le star system en politique*, París, Flammarion, 1977, 318 pp.
- , *Sociologie Politique: Elements de Science Politique*, 4^a ed., París, Montchretien, 1988, 592 pp.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA DE DIVERSOS PAÍSES



OBERDORFF, Henri, Textos reunidos por *Les Constitutions de l'Europe des deux*, París, La Documentation Française (Colección Retour aux textes), 1992, 369 pp.

DUVERGER, Maurice, *Constitutions et Documents Politiques*, 12^a ed., París, PUF (Colección Thémis), 1989.

RIALS, Stephane, *Textes Constitutionnels Étrangers*, 3^a ed., París, PUF (Colección Que sais-je?, núm. 2060), París, 1988, 127 pp.

Alemania

AKALIN, Oguz, “Loi électorale Fédérale”, *Documentation sur la Politique et la Société en République Fédérale d'Allemagne*, Colonia, Inter Naciones, 1986, pp.17-50.

WOHRMANN, Gotthard, “Loi sur la Cour Constitutionnelle Fédérale”, *Documentation sur la Politique et la Société dans la République Fédérale d'Allemagne*, Colonia, 1982, 79 pp.

KEIN, Walter y Oguz Akalin, “Loi électorale Fédérale », *Documentation sur la Politique et la Société dans la République Fédérale d'Allemagne*, Colonia, Inter Naciones, 1980, 5-63 pp.

Austria

“LOI FÉDÉRALE SUR LES ÉLECTIONS AU CONSEIL NATIONAL, n° 391. 27 novembre 1970”, en *CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, elecciones* (Documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III, 1970.

Bélgica

SERVAIS, Jean y Mechellynk, “Code electoral (19 août 1928 et 28 avril 1929)”, *Les Codes Belges, Matières Administratives et de Droit Public*, Bruselas, 1975, pp. 189-223.

Bulgaria

FRISON-ROCHE, F., *La Loi électorale de l'Assemblée Constituante de Bulgarie, adoptée par la 9^{ème} Assemblée nationale le 3 mars 1990*, París, Centre D'Etudes Comparatives des Elections, 1990, 27 pp.

Canadá



LE DIRECTEUR GENERAL DES ELECTIONS DU QUÉBEC ET LE DIRECTEUR GENERAL DU FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES, *Referendum. Recueil des Lois sur les élections*, Direction Générale des Publications du Ministère des Communications du Québec, Québec, 1981, 335 pp.

LE DIRECTEUR GENERAL DES ELECTIONS DU QUÉBEC, *Recueil des lois sur les élections*, Direction Générale des Publications du Ministère des Communications du Québec, Québec, 1983, 373 pp.

Checoslovaquia

The Federal Assembly of the Czechoslovak Socialist Republic passed the following law (22 de febrero de 1990), Praga, 1990, 16 pp.

España

AJA, Eliseo (ed.), “Reglamento provisional del congreso de los diputados de 17 de octubre de 1977, BOC núm. 21, 22 de octubre de 1990”, *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 179-203.

—, “Ley Orgánica del Tribunal Constitucional 2/1979, de 3 de octubre (BOE núm. 239, de 5 de octubre de 1979)”, *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, pp. 300-330.

—, “Ley orgánica 3 du 2 juillet 1987 sobre la financiación de los partidos políticos”, *Leyes políticas del Estado*, Madrid, Civitas, 1990, pp. 515-521.

Francia

GERARD, Patrick, “Contentieux electoral”, *Juris-Classeurs*, Administratif, fascicule 760, París, 1991, pp. 1-12.

CONSEIL D’ETAT, *Jurisprudence du Conseil d’Etat et du Tribunal des conflits*, Cuadros decenales 1975-1984, t. IV, París, Sirey, 1987.

DALLOZ, *Code électoral*, 5^a ed., París, Sirey, 1989, 808 pp.

FAVOREU, Louis y Loïc Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 5^a ed., París, Sirey, 1989, 808 pp.

Gran Bretaña

BUTLER, D.E., *The Electoral System in Britain 1918-1951*, Londres, Oxford University Press, Amen House, 1953, 222 pp.



Hungría

One The Election of the Members of Parlement, Act n° XXXIV of 1989, 33 pp.

India

MEHTAS, M., *A commentary on indian constitutional law*, Second revised and updated edition with Constitution of India 1949 and Constitution amendment Acts (195-1990), Nueva Deli, Deep & Deep Publications, 1990.

Japón

Constitution du Japon, París, 1969, pp. 1-27.

Règlement de la Chambre des Représentants, París, 1969, pp. 129-182.

“Public offices Election Law” (ley núm. 100 del 15 de abril de 1950), en *Law Bulletin Series*, Tokio, Eibun- Honorai-Sha, 1958, 1-222 pp.

Luxemburgo

“Loi electoral du 31 juillet 1924”, en CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Elecciones* (documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III, 1924.

“Règlement de la Chambre de Députés (25 octobre 1965)”, en CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Elecciones* (documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III), 1965.

Noruega

“Constitution de la Norvège”, La Documentation Française, diciembre, núm. 3349, París, 1966, 23 pp.

Polonia

OPOLASKAS, Halina y Bernard OWEN, *La Loi electorale Polonaise (7 avril 1989)*, presentación, análisis y traducción, París, Centre d'Études Comparatives des Elections, 1990, 29 pp.

Portugal



“Lei eleitoral para a Assembleia da República, nº 14/79” (16 mai 1979) en CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Elecciones* (documentación preparada para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Electoral), núm. 30, t. III).

Rumania

FRISON-ROCHE, F., *Decret-Loi concernant les Elections Presidentielles et legislatives de Roumanie*, *Journal officiel* du 18 mars 1990, París, Centre d'Études Comparatives des Elections, 1990, 28 pp.

Suecia

“Constitution de la Suède”, enero, núm. 3256, París, La Documentation Française, 1966, 32 pp.

Suiza

“Loi Fédérale sur les droits politiques” (17 décembre 1976), en *Recueil des Lois Fédérales*, tomo de 1978, Ginebra, 1978, pp. 688-711.

“Ordonnance sur les droits politiques” (24 mai 1978), en *Recueil des Lois Fédérales*, tomo de 1978, Ginebra, 1978, pp. 711-734.

U.R.S.S.

OPOLSKAS, Halina y Bernard Owen, *La Loi elettorale de L'URSS (1 decembre 1988)*, presentación, análisis y traducción, París, Centre D'Études Comparatives des Elections, 1990, 34 pp.

XVI. La reforma penal electoral

Arely Gómez González

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 13 de noviembre de 2007, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto mediante el cual se reformaron los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; se adicionó el 134 y se derogó el párrafo tercero del Artículo 97 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ello tiene como consecuencia que el marco normativo en materia electoral se modifique y presente nuevos escenarios jurídicos de análisis, razón que motiva este ensayo sobre un punto específico que debe incorporarse al tema, con el fin de obtener resultados integrales. Para tales efectos se tratan seis temas generales.

En este sentido, cabe iniciar comentando que los principios constitucionales en materia electoral, recientemente aprobados, deben ser normados de conformidad con sus diversos ámbitos de aplicación: el administrativo, el jurisdiccional y el penal. Cada uno de esos ámbitos tiene perfectamente definidos un ordenamiento legal y una institución encargada de velar por su efectiva aplicación. Así las cosas, podemos afirmar que para que sean plenamente factibles las reformas constitucionales en materia electoral referidas, se requiere la adecuación de las leyes secundarias, como ha sucedido con el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales* (Cofipe) publicado el 14 de enero de 2008 en el DOF; la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME), aprobada el pasado 20 de junio y publicada por el mismo medio el 1 de julio de 2008, y, desde luego, el *Código Penal Federal* (CPF), particularmente en su Título Vigésimo Cuarto, que a la fecha no ha sido reformado.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), es una de las instituciones encargadas de garantizar la democracia y salvaguardar los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, recto-



res del sufragio, por lo que se ha convertido en la principal impulsora de una reforma penal electoral integral, no sólo acorde con las recientes reformas constitucionales y legales en materia electoral, sino también con el propósito de brindar a las autoridades encargadas de investigar y perseguir delitos e impartir justicia los instrumentos jurídicos para combatir toda conducta delictiva que pretenda afectar la organización, el desarrollo y los resultados de los procesos electorales federales. La reforma penal electoral que plantea la FEPADE contribuye, sin duda, a hacer más eficaz la función sustantiva del Ministerio Público.

Se expondrán aquí brevemente antecedentes de los delitos electorales, se explicarán los tipos penales vigentes, el problema que ha representado su aplicación, y se analizarán las causas que motivan la necesidad de una reforma, para finalmente comentar los planteamientos del proyecto de modificaciones en materia penal electoral federal elaborado por la Procuraduría General de la República (PGR), a través de la FEPADE.

De manera complementaria, al final se efectúa un acercamiento al tema de la prevención del delito electoral federal, por considerarse una acción necesaria, no sólo para la materia penal electoral, sino para cualquier ámbito tendente a combatir la criminalidad.

2. ANTECEDENTES

En nuestro país, los delitos electorales han estado contenidos en diversidad de ordenamientos jurídicos, desde la Constitución de Cádiz de 1812, que fue la primera legislación que rigió en nuestro país, hasta su incorporación en el actual CPF.

La evolución de la regulación jurídica de los delitos electorales en nuestro país ha sido dividida en cinco periodos para su análisis, a saber:¹

- a. Desde la promulgación de la Constitución de Cádiz hasta 1871, con la promulgación del Código Penal denominado Martínez de Castro; durante este periodo las disposiciones en materia electoral regularon tanto las faltas administrativas como los delitos electorales.

¹ Francisco Javier Barreiro Perera, "Derecho penal electoral", *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, octubre de 2002, Procuraduría General de la República, p. 147.



- b. La entrada en vigor del Código Penal Martínez de Castro de 1871 marca el inicio del segundo periodo, que concluye con la promulgación, el 2 de julio de 1918, de la *Ley para la Elección de Poderes Federales*. Durante esos años se mantuvieron en las leyes electorales las faltas administrativas, a la vez que en el Código Penal referido se incorporó un capítulo para sancionar las coerciones y los fraudes electorales, siendo la pena más severa de un año de prisión.
- c. La *Ley para la Elección de Poderes Federales* de 1918, da inicio al tercer periodo, el que culmina con la entrada en vigor del Código Almaraz el 15 de diciembre de 1929. Se aplicó el catálogo de delitos electorales de la *Ley Electoral* de 1918 y, supletoriamente, el capítulo relativo a los delitos electorales del Código Martínez de Castro.
- d. La promulgación del Código Almaraz de 1929 indica el comienzo del cuarto periodo, que se extiende hasta 1990, año en que –el 15 de agosto– entra en vigor el actual Título Vigésimo Cuarto del CPF. En este periodo vio la luz una nutrida legislación en materia electoral, entre ellas, el *Código Penal* de 1931. En esa época, la normatividad expedida en materia electoral reguló, tanto las faltas administrativas, como los delitos electorales.
- e. El último periodo, el actual, se inicia con la entrada en vigor del Cofipe y del Título Vigésimo Cuarto del *Código Penal* de agosto de 1990. A partir de entonces, los delitos electorales vuelven a quedar ubicados con plena y total autonomía en la legislación penal.

Consecuentemente los delitos electorales han existido a lo largo de nuestra historia, pero en el pasado fueron objeto de regulación por las leyes electorales.

En este contexto, es necesario señalar que el contenido del actual Título Vigésimo Cuarto del CPF ha sido reformado en dos ocasiones; en la primera, mediante un decreto publicado en el DOF el 25 de marzo de 1994, se incrementaron algunas sanciones e incluyeron elementos normativos punibles vinculados con la compra de votos, la violación del secreto del voto y el transporte indebido de votantes, entre otros tipos penales, y se crearon ilícitos en materia del Registro Electoral, listas nominales y expedición ilícita de credenciales para votar.² En la

² En la exposición de motivos de la Iniciativa de reformas de 25 de marzo de 1994, se comenta la importancia de



segunda ocasión, mediante el decreto de reformas publicado en el DOF el 22 de noviembre de 1996, se adicionaron nuevas conductas como la inducción a la abstención y la obstaculización del desarrollo normal de los actos posteriores a la jornada electoral, considerándose la figura de servidor público, separándose la regulación de los funcionarios partidistas y de los candidatos, además de haberse adicionado la regulación propia a los materiales electorales y a las encuestas o sondeos de opinión.³

3. TIPOS PENALES ELECTORALES VIGENTES

En principio, es dable señalar que los delitos electorales federales son conductas que lesionan la función electoral, específicamente el sufragio, en cualquiera de sus características, en lo relativo a la elección de presidente de la República, y diputados y senadores al Congreso de la Unión. Tales conductas se encuentran descritas y sancionadas en el Título Vigésimo Cuarto del CPF.

La FEPADE, en el ejercicio de sus funciones, investiga y persigue los delitos electorales federales que, de acuerdo con los valores democráticos que salvaguardan, se pueden agrupar en tres rubros esenciales:

- a. Las conductas que atentan contra la libertad del sufragio.
- b. Las conductas que atentan contra la certeza de los resultados.
- c. Las conductas que afectan la equidad de la contienda.

Dentro de la primera categoría, se encuentran, por ejemplo, la compra y la coacción del voto, entendidas esencialmente como aquellas acciones encaminadas a

que los procesos electorales se desarrollen en forma transparente y apegados a la ley, por lo que es conveniente la revisión de las penalidades de los delitos electorales y la tipificación de conductas que afecten el desarrollo, el respeto a derechos políticos, la libertad y el secreto del voto y la credibilidad del proceso electoral. Paralelamente, en la iniciativa prevalece el espíritu de la prevención del delito para evitar su consumación a través de la intimidación individual y general mediante la aplicación de la pena. El objetivo es la inhibición de las conductas antisociales en materia político-electoral, que debe corresponderse con la disposición, por parte de las autoridades investigadoras e impartidoras de justicia, para contar con descripciones típicas precisas que combatan los fenómenos políticos que agreden la seguridad del sufragio.

³ Además de los ejemplos mencionados, la iniciativa de reformas de 22 de noviembre de 1996, según exposición de motivos, incluye la categoría de servidores públicos referida a la descripción que se hace en el Artículo 212 del propio CPF y se amplía tal definición para los funcionarios y empleados de la administración pública estatal y municipal. Las reformas que nos ocupan pretendieron hacer más explícitos los conceptos de violación.

ejercer presión sobre el elector, para forzarlo o inducirlo a votar por algún partido político o candidato.⁴

Respecto a las conductas que atentan contra la certeza de los resultados, pueden mencionarse la alteración de las actas de resultados de la jornada electoral, la introducción o sustracción indebida de boletas electorales en las urnas y la alteración o modificación que busque afectar el padrón electoral.⁵

Finalmente, las conductas que atentan contra la equidad de la contienda tienen como fin otorgar indebidamente beneficios de competencia a un candidato sobre otro. Como ejemplo de estas conductas, podemos mencionar el destino ilegal de fondos, bienes o servicios públicos en favor de un candidato o partido político, la obtención y utilización de fondos provenientes de actividades ilícitas y el condicionamiento de programas sociales y asistenciales, con fines electorales.⁶

El texto que se encuentra vigente en materia penal electoral constituye un avance importante que mejoró las condiciones de la contienda electoral con la finalidad de inhibir, por medio de la amenaza de sanción, conductas que afecten los procesos electorales; sin embargo, la materia penal electoral no se ha visto modificada desde 1996, por lo que en la actualidad varios de los tipos penales son obsoletos.⁷

⁴ Dentro del CPF, encontramos diversos tipos penales tendentes a proteger la libertad del sufragio, citándose en forma ejemplificativa: 403, fracción VI relativa a la compra de voto; Artículo 403, fracción IX acarreo de votantes; Artículo 403, fracción XI referente a la coacción del voto; 406, fracción I coacción del voto realizada por un funcionario partidista, en el interior de una casilla o en el lugar en que se encuentren formados los votantes.

⁵ Ejemplos de artículos del CPF que se refieren a tipos penales que tutelan la certeza de los resultados: 403, fracción X relativa a la alteración de las actas de resultados, así como a la introducción o sustracción indebida de boletas electorales; 405, fracción IV referente al funcionario electoral que altere los resultados electorales, o bien, que sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales; Artículo 406, fracción V relativa al funcionario partidista o candidato que propale de manera pública y dolosa noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral; Artículo 411 referente a la alteración o modificación del padrón electoral.

⁶ Dentro de los tipos penales tendentes a tutelar la equidad de las contiendas electorales, destacan los siguientes: 407, fracción III referente al servidor público que destine de manera ilegal fondos, bienes o servicios para apoyar a un partido o candidato; 406 fracción VII relativa al funcionario partidista que obtenga y utilice fondos provenientes de actividades ilícitas, y 407 fracción II referente al servidor público que condicione programas sociales en apoyo de un partido político o candidato.

⁷ En términos de la Iniciativa de 25 de marzo de 1994, el legislador precisó, en su exposición de motivos, que “la realidad política de nuestro país exige procesos electorales transparentes y apegados a la ley. La revisión de las penalidades de estos delitos y la tipificación de conductas que afecten el desarrollo, el respeto a derechos políticos, la libertad y secreto del voto y la credibilidad del proceso electoral, puede ser un instrumento que coadyuve en forma definitiva para la consecución de ese objeto”. El objeto de la iniciativa es la inhibición de las conductas antisociales en materia político-electoral. Respecto a la segunda Iniciativa de 22 de noviembre de 1996, que contiene una exposición de motivos muy breve, se comenta que “las reformas y adiciones que se proponen tienden a hacer más explícitos los conceptos de violación y otros aspectos que, de la experiencia resulten de su vigencia, es



Lo que hoy está tipificado como delito electoral es insuficiente para responder a los reclamos sociales, pues las necesidades actuales son diferentes de las de otros años; la sociedad ha cambiado y, por consiguiente, también las prácticas delictivas. El vigente Título Vigésimo Cuarto del CPF, en su aspecto amplio, protege el bien jurídico consistente en el adecuado desarrollo de la función pública electoral federal; específicamente, el voto y su proyección como prerrogativa de todos los ciudadanos, así como la función estatal de organizar las elecciones, pero no considera tipos que sancionen aspectos importantes relacionados con la función electoral, como la regulación de la propaganda en radio y televisión, la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos en los que se podrían ver involucrados recursos públicos o de procedencia ilícita o extranjera, por lo que se debe establecer el marco jurídico en el que se han de conducir los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos, así como las agrupaciones políticas nacionales.⁸

4. PROYECTO DE REFORMA EN MATERIA ELECTORAL FEDERAL

La reforma penal electoral planteada por la FEPADE tiene como propósito proporcionar a las autoridades encargadas de investigar, perseguir delitos e impartir justicia, los instrumentos jurídicos para combatir toda conducta delictiva que pretenda afectar la organización, el desarrollo y los resultados de los procesos electorales federales. La reforma penal que hoy comentamos contribuirá, sin duda, a hacer más eficaz la función sustantiva del Ministerio Público.

El proyecto de reformas en materia penal electoral se elaboró considerando los siguientes criterios:

a. Precisión e incorporación de elementos normativos que la práctica señala como necesarios. En este rubro, en el proyecto de reformas de FEPADE, se estimó indis-

necesario precisar y están referidas al Título Vigésimo Cuarto que contiene las normas relativas a los Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos”.

⁸ Cuestiones relacionadas con la función electoral, fueron aprobadas en la pasada reforma en materia electoral que se efectuó a la Constitución federal y se publicó el 13 de noviembre de 2007, en el Artículo 41, Base III, antepenúltimo párrafo, en donde se regula la prohibición para cualquier persona de contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, principio que fue normado en el Artículo 49, punto 4, del Cofipe, el cual fue publicado el 14 de enero de 2008; de igual forma, dicho Artículo 41 constitucional, Base V, décimo párrafo, dispone reglas para la fiscalización de los partidos políticos, principios que son regulados en el Libro Segundo, Título Tercero, Capítulo Tercero del Cofipe.



pensable acogerse a la definición de “servidores públicos” contenida en el Artículo 212 del CPF, concepto que se replanteó con el objeto de hacerlo coincidente con la reciente reforma introducida en el Artículo 108 constitucional, además de incluir a los servidores públicos de los organismos constitucionales autónomos.⁹ Otro ejemplo se encuentra en la fracción V del Artículo 401, que incorpora la expresión relativa a “la credencial para votar, los listados nominales y boletas electorales”, conforme a los criterios judiciales. De igual manera, Se modifica la fracción I del Artículo 405, toda vez que se elimina el término “uso indebido” y se incluye en su lugar el de “uso ilícito”.

- b. Sugerencia de creación de tipos penales que regulan conductas que se han reiterado en los últimos procesos electorales y a la fecha no se encuentran tipificadas. Algunos ejemplos de este criterio corresponden a la fracción II, del Artículo 407, en la que se adicionó un párrafo para incluir a quien, sin tener la calidad de servidor público, amenace con suspender los beneficios de dichos programas sociales, ya sea por no participar en actos proselitistas, o bien, para la emisión del sufragio en favor de un partido político, precandidato o candidato. Otro ejemplo es el previsto en el Artículo 407, al que de igual forma se adicionó una fracción, la V, con el fin de sancionar a los servidores públicos que soliciten de sus subordinados, de manera expresa, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato o candidato, partido político, coalición o agrupación política nacional.
- c. Propuesta de tipos penales que establecen conductas que, si bien no acontecen como consecuencia de los procesos electorales, tienden a proteger bienes específicos relacionados con el adecuado desarrollo de la función pública electoral. En la fracción X del Artículo 403 se adicionaron hipótesis delictivas con el fin de sancionar la posesión, el uso, compra, venta o suministro ilegal de materiales o documentos públicos electorales, cuestión que permitirá castigar la comercialización de credenciales para votar con fotografía; por su parte, en la fracción XI, se plantea sancionar las mismas conductas relacionadas con los equipos o insu-

⁹ El Artículo 108 de la Constitución dispone, en la parte reformada: “Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.



mos necesarios para la elaboración de credenciales para votar. Otro ejemplo es el previsto en el Artículo 411, en el que se propone sancionar la alteración, destrucción, posesión, uso, adquisición, comercialización, suministro o transferencia ilegal de información relativa o derivada del Registro Federal de Electores (RFE) en archivos electrónicos o en forma impresa.

- d. Adecuación del marco punitivo electoral a las recientes reformas constitucionales y legales en la materia. En el Artículo 403, se adiciona la fracción XVI con el fin de sancionar la contratación de tiempo en radio o televisión para la difusión de propaganda política. Por otro lado, se plantea el Artículo 406 bis, a fin de sancionar a quienes enajenen, graven o donen los bienes muebles e inmuebles que integran el patrimonio del partido político que haya perdido su registro. Asimismo, en el Artículo 406, se adiciona la fracción VII, tendente a sancionar al funcionario partidista o candidato que se abstenga de rendir cuentas o realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de actos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato.

4.1 Precisión e incorporación de elementos normativos que la práctica indica como necesarios

Respecto a este primer criterio, es conveniente señalar que los tipos penales electorales vigentes son confusos en su redacción e imprecisos en las conductas que se tipifican, más aún, en algunos de ellos se abusó del uso de elementos subjetivos que en la práctica son difíciles de acreditar; no olvidemos que la norma penal es de aplicación estricta (*nullum crimen sine previa lege poenale scripta et stricta*), eso quiere decir que no hay delito sin previa ley penal escrita y estricta; en este sentido, el proyecto de la FEPADE plantea ciertas precisiones en la redacción, a fin de lograr una mayor claridad en la descripción de los tipos penales.

En primer término, en la fracción V del Artículo 401 vigente, relativa a la definición de “documentos públicos electorales”, se incorpora, por ejemplo, la expresión referente a “la credencial para votar, los listados nominales y boletas electorales”, tomando en cuenta los criterios judiciales que sostienen expresamente que las boletas electorales son, formalmente, antes y después de la jornada comicial, una



documentación pública, creada para un fin eminentemente público, a costa del erario; y, materialmente, son una documentación pública, en cuanto son el recipiente del voto que en ellas asientan los sufragantes. De igual forma, se incluye en este concepto de documentos públicos “la correspondencia que circule bajo franquicia el Instituto Federal Electoral (IFE)”, para proteger el voto de los mexicanos residentes en el extranjero y, de esa manera, evitar lagunas que propicien impunidad.

Por otro lado, es necesario precisar la naturaleza del “organizador de actos de campaña” que ya se menciona actualmente en las tipificaciones penales, pues no estaba debidamente definido;¹⁰ consecuentemente, se propone adicionar la fracción IX al Artículo 401, a fin de definir tal figura.

Respecto a la precisión en los elementos de tipos penales, se encuentra por ejemplo el Artículo 403, fracción III, que sanciona a quien “presione objetivamente” a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto; el proyecto de reformas propuesto por FEPADE considera como elementos la “inducción u orientación expresa”, pues el término inducir, al referirse básicamente a instigar, o bien, a incitar a alguien a que haga algo, genera mayor claridad y precisión en el tipo penal, además de ser acordes dichas modificaciones con el contenido de diversos criterios judiciales, en los que se considera que la “presión” al voto se refiere precisamente a tratar de inducir la intención de ese sufragio.

De igual forma, en la citada fracción III del Artículo 403 vigente, el fin es castigar a quien oriente el sentido del voto; consecuentemente, se podría pensar que la redacción es correcta; empero, no se consideró la hipótesis de que se realicen las mismas acciones, pero buscando que el ciudadano se abstenga de emitir su voto. En la redacción actual, si en una casilla una persona nos dice que votemos por un partido o candidato, es delito; si en la misma casilla, alguien nos dice que no votemos, no es delito. En el proyecto de la FEPADE, se plantea castigar ambas situaciones, esto es, la orientación respecto del sentido del voto o la abstención de emitirlo; también se plantea sancionar en dicha fracción la inducción u orientación del voto, así como el proselitismo que se lleve a cabo tres días antes de la jornada electoral.

¹⁰ Para ello se recoge la definición prevista en el Artículo 228, párrafo 2, del Cofipe, que entiende por “actos de campaña” las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, aquellas en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover su candidatura.



Otro ejemplo es el relacionado con la vigente fracción VI del Artículo 403, en la que se sanciona a quien solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral; en este contexto, se plantea suprimir la “dádiva” por ser un concepto muy amplio, definido por la Real Academia Española¹¹ como una cosa que se da gratuitamente, por lo que abarcaría incluso a la denominada propaganda utilitaria, que se encuentra comprendida en los gastos que pueden realizar los partidos políticos durante las campañas electorales, de acuerdo con el Cofipe; asimismo, se propone incluir en la redacción de esta hipótesis las conductas en las que se incurra en los tres días previos a la jornada electoral, periodo que actualmente no se encuentra previsto y constituye un espacio de impunidad.¹²

También es importante referirnos al Artículo 404 vigente, en el que se tipifica como delito electoral la inducción del sufragio por parte de algún ministro de culto religioso, durante el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, sea en favor o en contra de un candidato o partido político, o que promueva la abstención del ejercicio del derecho a votar. En este tenor, la reforma que se plantea adopta los términos “orientación” e “inducción expresa”, eliminando el voto en contra, toda vez que esta conducta es de imposible realización, si se toma en consideración que el voto solamente se puede permitir a favor o abstenerse de emitirlo.

Respecto del Artículo 406, mediante el cual se sanciona a los funcionarios partidistas o candidatos, de manera concomitante, a las fracciones III y VI del Artículo 403, se plantea incluir en la redacción de la hipótesis de la fracción I, del referido artículo 406, la prohibición de ejercer presión o inducir el voto o su abstención, ya sea el día de la elección o alguno de los tres días anteriores a la misma.

4.2 Sugerencia de creación de tipos penales que regulan conductas manifestadas con frecuencia en los últimos procesos electorales y a la fecha sin tipificar

La experiencia de los últimos procesos electorales federales ha permitido observar una diversidad de situaciones que la legislación actual no tiene consideradas. Si

¹¹ Real Academia de la Lengua Española, <http://www.academia.org.mx/rae.php>

¹² Una de las novedades que encontramos en el nuevo Cofipe es la disminución del lapso en el que se prohíbe la publicación de encuestas o sondeos.

bien nadie puede negar los avances de la democratización, es preciso fortalecer el marco legal en materia penal electoral, a fin de que la institución del Ministerio Público reaccione contra aquellas personas que lesionan el adecuado desarrollo de la función pública electoral.

En este contexto, se plantea la adición de una fracción XV al Artículo 403, por medio de la cual se pretende castigar a quien, sin estar autorizado, abra o manipule los paquetes electorales o retire los sellos o abra los lugares donde se resguarden.

Respecto al tema de las aportaciones provenientes del extranjero, se plantea adicionar una fracción XVII, al referido Artículo 403, tendente a castigar a quien por sí o por interpósita persona proporcione fondos provenientes del extranjero para el apoyo de un partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato con el fin de apoyar actos proselitistas dentro de una campaña electoral. Dicho planteamiento es de especial importancia si partimos de la idea de soberanía como una característica intrínseca del Estado, pues se traduce en términos llanos como el ejercicio de la autoridad legítima que reside en el pueblo y se ejerce a través de los poderes públicos, de acuerdo con su propia determinación y sin la intervención de elementos extraños, conforme con el principio de no intervención que priva de manera generalizada en el ámbito internacional.

En el precepto relacionado con las conductas en que pueden incurrir los servidores públicos, esto es, el Artículo 407, se plantea ampliar las conductas para sancionar a los servidores públicos que condicionen permisos, concesiones, licencias, autorizaciones, franquicias a la emisión del sufragio, o bien, a la abstención del ejercicio del derecho del voto. Asimismo, derivado de que, en la práctica, personas que no son servidores públicos amenazan a los beneficiarios de programas sociales con retirarles el apoyo del mismo, se plantea castigar a los que, sin tener la calidad exigida por el tipo (servidor público), lleven a cabo esas amenazas, tendentes a obligar a los beneficiarios de los programas sociales a participar en actos proselitistas, o bien, para que emitan su voto en favor de determinado partido político o candidato, conducta comúnmente realizada por los promotores voluntarios de programas federales y que, en virtud de no estar considerada en la actual redacción del CPF, se mantiene impune.

Asimismo, se propone una modificación a la fracción III del citado Artículo 407, a fin de castigar no sólo al servidor público que destine de manera ilegal los



fondos, bienes o servicios públicos, sino también al servidor público que los utilice o permita su utilización, con el fin de apoyar o perjudicar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política nacional.

Continuando con el Artículo 407, FEPADE considera importante adicionar una fracción V a dicho precepto, con el fin de sancionar al servidor público que solicite a sus subordinados, de manera expresa, aportaciones de dinero o en especie para apoyar a un precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política nacional.

4.3 Propuesta de tipos penales que establecen conductas que, si bien no acontecen como consecuencia de los procesos electorales, tienden a proteger bienes específicos relacionados con el adecuado desarrollo de la función pública electoral

En torno a este criterio, destacan los tipos penales que no exigen para su concreción una circunstancia de lugar, tiempo u ocasión específica; por el contrario, las conductas que prevén se pueden realizar en cualquier momento e incluso fuera de los procesos electorales, es decir, nos referimos a las conductas relacionadas con el RFE y la credencial para votar con fotografía.

En el tema del RFE, previsto en el Artículo 411 del CPF, que sanciona únicamente su alteración, se propone una reestructuración de dicho precepto, a fin de incorporar en una fracción III, tendente a castigar las conductas relacionadas con la alteración, destrucción, posesión, uso, adquisición, comercialización, suministro o transferencia ilegal de información relativa o derivada del RFE, ya sea en archivos electrónicos o en forma impresa, planteándose como agravante cuando en cualesquiera de dichas conductas participe algún servidor público, funcionario electoral, funcionario partidista o candidato. Actualmente, no es delito electoral que un particular tenga la base de datos del padrón electoral en su computadora; en los casos que la Fiscalía Especializada ha investigado al respecto, ha ejercitado acción penal por alguna de las hipótesis delictivas previstas en el Título Noveno del CPF, relativo a “Revelación de Secretos y Acceso Ilícito a Sistemas y Equipos de Informática”.

Paralelamente a lo anterior, se pretende sancionar la posesión ilícita y la comercialización de las credenciales para votar con fotografía, así como agravar la pena cuando se tramite o participe en la expedición ilícita de dos o más credenciales para

votar con fotografía, ya que, derivado de la experiencia de los asuntos que se investigan en la FEPADE, la obtención de dos o más credenciales para votar con fotografía no sólo se efectúa con el fin de que una persona vote en más de una ocasión o en un distrito distinto al que le corresponde, sino sobre todo para cometer diversos ilícitos, al descubrir las redes delincuenciales la posibilidad de obtener varias credenciales para votar auténticas.

Por otro lado, resulta importante señalar que el proyecto que hoy comentamos considera la homologación de la penalidad en algunos tipos penales electorales, toda vez que se han advertido similitudes entre éstos y otros de género distinto, ejemplo de lo cual es el robo y la falsificación de documento y el uso de documento falso, pues no se justifica la causa por la cual el legislador sanciona con mayor rigor las conductas de los delitos genéricos que tienen similitud con los tipos electorales, dando así gran beneficio al delincuente electoral.

Un ejemplo de lo anterior es el Artículo 403, fracción X, del CPF, en el que, entre otras conductas, castiga la alteración de las credenciales para votar con fotografía, la cual, como se sabe, es el documento público por excelencia para ejercer el derecho al voto, además de haberse convertido en el principal medio de identificación en el país, precepto que establece una pena de prisión de seis meses a tres años, mientras que el delito de falsificación de documentos públicos, contenido en el numeral 243,¹³ dispone una pena de cuatro a ocho años de prisión.

4.4 Adecuación del marco punitivo electoral a las recientes reformas constitucionales y legales en la materia

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el DOF el decreto de reformas a la Constitución en materia electoral. Posteriormente, esto es, el 14 de enero de 2008, por el mismo medio informativo se publicó el nuevo Cofipe, y el 1 de julio de 2008 se publicaron las reformas a la LGSMIME.

Para que sean plenamente viables los postulados constitucionales y legales recientemente aprobados, se requiere la adecuación de las leyes secundarias; en el

¹³ El Artículo 243 del CPF dispone: “El delito de falsificación se castigará, tratándose de documentos públicos, con prisión de cuatro a ocho años y de doscientos a trescientos sesenta días multa. En el caso de documentos privados, con prisión de seis meses a cinco años y de ciento ochenta a trescientos sesenta días multa”.



caso específico, la actualización del marco punitivo federal en materia electoral, a fin de que exista congruencia con tales ordenamientos jurídicos.

En primer término, en el proyecto de reformas se estima indispensable replantear la definición de servidores públicos contenida en el Artículo 212 del CPF, a fin de hacerlo coincidente con la reciente reforma introducida en el Artículo 108 constitucional, considerando a los servidores públicos de los organismos a los que la propia Constitución federal les otorgue autonomía.

La inclusión en el texto constitucional del concepto de “precampaña” hace necesario definir en el proyecto de FEPADE al “precandidato”, entendiéndolo como “el ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular, y que ha cumplido con los requisitos que exige la legislación electoral y los estatutos de un partido político, en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular”. Sin duda, tal definición, acorde con el Artículo 212, punto 4, del Cofipe, es indispensable para establecer con precisión las conductas que se sancionarán de conformidad con los tipos penales que se proponen.

La Base III del Artículo 41 constitucional dispone un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad, precisando que la administración del tiempo en radio y televisión compete al IFE, de lo cual surge la necesidad de vigilar la observancia de tales postulados constitucionales; en este sentido, se plantea la adición de una fracción XIV al Artículo 403, por medio de la cual se pretende castigar a quien contrate o ceda tiempo por esos medios, para que se difunda propaganda en favor o en contra de cualquier partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato, así como a quien contrate para su promoción personal con fines electorales, en aquellos casos en que la ley electoral lo prohíba.

En materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, se plantea una dualidad de tipos penales, con base en la calidad del sujeto activo del delito; en este sentido, se considera adicionar una fracción VII al Artículo 406 y una fracción VI al Artículo 407, correspondientes a los funcionarios partidistas o candidatos y servidores públicos, respectivamente. El fin de estas modificaciones es sancionar, en ese orden, la abstención de rendir cuentas o de realizar la comprobación o justificación de los gastos ordinarios o gastos de actos proselitistas de campaña de algún partido político, coalición, agrupación política nacional o candidato; así

como la abstención de entregar la información que solicite la autoridad electoral competente, relacionada con las funciones de fiscalización.

La reforma constitucional, en su Base II, párrafo último, cubre una importante laguna legal, ya que no se establecía anteriormente un mecanismo para la liquidación de los bienes de los partidos políticos que perdían su registro y para que se entregaran al erario los bienes y recursos remanentes. Derivado de dicha reforma, el Cofipe, en el Artículo 32, punto 2, dispone: “La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este Código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio”. En este sentido, el proyecto de la FEPADE plantea un Artículo 406 bis, a fin de castigar a quienes, después de haber sido requeridos por la autoridad competente, se abstengan de informar o rindan información falsa de los recursos y bienes públicos remanentes de los partidos políticos que hayan perdido su registro; así como a los que enajenen, graven o donen los bienes muebles o inmuebles que integren el patrimonio de un partido político.

Por la importancia que reviste, corresponde analizar por separado el tema relacionado con el financiamiento de las precampañas y campañas electorales, también abordado en el proyecto de reformas en materia penal electoral.¹⁴

5. FINANCIAMIENTO DE LAS PRECAMPAÑAS Y CAMPAÑAS ELECTORALES CON RECURSOS DE ORIGEN ILÍCITO

Mención especial merece para la FEPADE el tema del financiamiento de las precampañas y campañas electorales con recursos de origen ilícito, ya que no podemos negar que cualquier sociedad está expuesta a tal financiamiento por parte de organizaciones delictivas. Varias son las opiniones de especialistas y actores políticos que coinciden en señalar que en algunos estados existe la presunción, ante el incremento de la presencia del crimen organizado, de la utilización de recursos provenientes del narcotráfico en las campañas electorales, sin que tal situación implique que los

¹⁴ El Artículo 103 del Cofipe establece el procedimiento de disolución y liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro legal y la adjudicación de los bienes remanentes a la Federación.



dirigentes de los partidos políticos, e incluso los propios candidatos, conozcan las negociaciones en la materia, pues se puede tratar de arreglos efectuados en lo particular con quienes brindan los recursos. No es secreto que en algunas entidades federativas, ex servidores públicos municipales y estatales se encuentran en la cárcel o han sido asesinados por su presunta vinculación con organizaciones delictivas.

Actualmente, el Artículo 406 del CPF sanciona al funcionario partidista o candidato que obtenga y utilice, a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral, estableciéndose una pena de prisión de uno a seis años y de cien a doscientos días multa.

El primer problema que presenta la norma vigente es la punibilidad, ya que actualmente el manejo de recursos provenientes de actividades ilícitas se sanciona con prisión de cinco a quince años y mil a cinco mil días multa, de conformidad con lo establecido en el Artículo 400 bis del ordenamiento jurídico citado, precepto que corresponde al tipo de operaciones con recursos de procedencia ilícita; existe entonces una incongruencia de sanciones, sin que el legislador haya justificado el sancionar con menor pena cuando los recursos provenientes de las mismas actividades ilícitas se utilicen con fines políticos.¹⁵

El proyecto de FEPADE no sólo pretende igualar penas en el tema que nos ocupa, sino además pretende sancionar el financiamiento con el mismo tipo de recursos en las precampañas; asimismo, propone castigar no sólo al candidato o funcionario partidista, como acontece en el texto vigente, sino a cualquier persona que destine o reciba los recursos provenientes de actividades ilícitas.

6. COMENTARIOS FINALES DE LA REFORMA PENAL ELECTORAL

Es conveniente ponderar que existen conductas que afectan gravemente los intereses de las instituciones democráticas y, desde luego, el adecuado desarrollo de la

¹⁵ La FEPADE plantea un artículo 413 en el que se pretende sancionar a quien realice, destine o reciba aportaciones de dinero o en especie en favor de un precandidato o candidato o partido político, cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito. El texto completo propuesto por la FEPADE es el siguiente:

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

La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará hasta en una mitad más cuando la conducta se realice en apoyo de una precampaña o campaña electoral”.

función pública electoral. En el esquema procesal penal federal vigente, los probables responsables de los delitos electorales tienen la posibilidad de sustraerse, con relativa facilidad, a la acción de la justicia al adquirir la libertad a través de la caución. Esta situación se debe analizar y, de considerarlo procedente, se deben efectuar las modificaciones en el ordenamiento jurídico, con la finalidad de que aquellas conductas sean calificadas como delitos graves, precisamente por afectar el bien jurídico tutelado por los delitos electorales, que es un bien colectivo, pues su naturaleza trasciende el interés individual y constituye un indicativo de la estabilidad democrática de un Estado; tal es el caso del financiamiento de las precampañas y campañas electorales con recursos de origen ilícito, o bien, de aquellas conductas en las que se tramita o participa en la expedición de dos o más credenciales para votar con fotografía, con lo que se adoptan diversas identidades a fin de obtener, a través de diversos créditos, ganancias ilícitas.

No obstante lo anterior, el proyecto de la FEPADE no pretende aumentar desproporcionadamente los tipos penales para sancionar cualquier conducta que violente alguno de los principios electorales, ya que es preferible analizar otras formas de sanción de carácter administrativo, a fin de evitar que la ley penal se desvíe del espíritu que establece a la norma penal como razón última del Estado. En este sentido, no se proponen tipos penales que sancionen a quienes contraten, publiquen o difundan propaganda a través de la cual se denigre a las instituciones públicas o se calumnie a servidores públicos, precandidatos, candidatos o integrantes de las instituciones electorales, pues se considera suficiente la sanción administrativa que al respecto prevé la ley electoral. De igual forma, el planteamiento de FEPADE no formula tipos penales para regular los procesos de elección interna de los partidos políticos, pues ello compete a los propios órganos de vigilancia del partido político y, en segundo lugar, a las autoridades de los institutos y tribunales electorales; aunado a que su trasgresión no vulnera el bien jurídico tutelado por el delito electoral.

Las mejoras legales en materia penal electoral planteadas constituyen, sin duda, una condición indispensable para que la tarea de procurar justicia electoral federal ofrezca resultados a la altura de las expectativas de los actores políticos y de los ciudadanos en su conjunto.

La urgencia de estas reformas está, precisamente, en la incongruencia que existe entre el marco punitivo actual y las necesidades que impone la realidad.



La FEPADE presentó su propuesta de reformas en términos de los Lineamientos para la Elaboración, Revisión y Seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal, emitidos por la Consejería Jurídica del propio Ejecutivo, procedimiento normativo interno que está actualmente en curso.

Cabe comentar que cualquier reforma legal requiere consenso y voluntad pública y política que primero la haga posible, luego viable y, finalmente, efectiva; en este sentido, la FEPADE ha presentado su propuesta en diversos foros académicos y grupos políticos, con el interés de que en el debate de las ideas se perfeccionen nuestros ordenamientos jurídicos y su orientación pragmática.

7. LA FEPADE Y LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Desde hace algunas décadas, en la mayor parte de los regímenes garantistas, la prevención del delito se ha consolidado como parte articuladora fundamental en el esquema de la procuración de justicia. Esto se debe a que constituye una herramienta de orden activo determinante en la conformación de una política de Estado en materia de seguridad que busque la certidumbre ciudadana y la confianza institucional dentro de un marco democrático.

De ahí que el *Reglamento de la Ley Orgánica de la PGR*, en su Artículo 18, fracción VII, establece como atribución para la FEPADE: “participar en coordinación con las instancias competentes, en colaboración y ejecución del programa de prevención del delito electoral federal”. Por ello, el tema de prevención es, para esta Fiscalía, una directriz de trabajo aunado a las actividades sustantivas.

Desde la creación de la FEPADE, este aspecto ha cobrado una vigencia que se manifiesta en el desarrollo de diversas actividades de cara a la ciudadanía y en colaboración con instituciones de gobierno. Con ello, la prevención de las conductas delictivas en materia penal electoral se edifica a partir de tres principios:

- a. Construir una cultura de la denuncia, que se traduzca en el impulso principal de la actividad procuradora de justicia penal electoral.
- b. Incentivar una cultura de la legalidad como piedra angular de la civilidad democrática.

- c. Generar la mayor información posible, sirva como eje articulador en la construcción de ciudadanía.

El Programa Nacional de Prevención del Delito Electoral (PNPDE)¹⁶ instrumentado en la FEPADE tiene como objetivo que la institución desarrolle acciones para dar a conocer qué son los delitos electorales y cómo proceder frente a los mismos. Este programa busca incrementar la confianza de los ciudadanos en la procuración de justicia penal en materia electoral, así como promover la cultura de la denuncia y la legalidad electoral. La labor se realiza por medio de tres procesos cognitivos: *a)* informar, *b)* sensibilizar y *c)* denunciar.

En este sentido, el PNPDE opera con cinco ejes, distribuidos en estrategias de corto y largo plazo: *a)* capacitación sobre el marco jurídico de los delitos electorales, los tipos y los procedimientos penales, además de las diferencias entre las materias administrativa sancionadora, jurisdiccional y penal; *b)* diseño y distribución de materiales de difusión sobre los mismos temas, tanto para la ciudadanía en general, como para grupos vulnerables y focalizados; *c)* alianzas institucionales; *d)* estrategias en medios masivos de comunicación, y *e)* atención personalizada a la ciudadanía.

Cabe manifestar que la construcción de estos ejes ha sido el resultado de análisis y diagnósticos, los cuales representan una de las fases de la política criminal. En este punto conviene detenerse para señalar que en una política pública existen tres etapas: el diseño, la implementación y la evaluación. Éstas guardan una relación de orden transitivo, es decir, que en la medida en que la fase precedente falle, las que siguen están condenadas al fracaso. De ahí la importancia que reviste el trato y el manejo detallado de sus componentes.

La fase del diseño considera el diagnóstico preciso de la realidad que se busca abordar, por lo cual es determinante que los resultados y conclusiones de esta fase generen las posibles respuestas al problema.

Por otro lado, la etapa de la implementación requiere un mapeo integral que permita identificar los recursos necesarios para llevar a cabo la solución al problema; asimismo, esta fase abre la posibilidad de saber si la solución ofrecida al problema

¹⁶ El PNPDE puede ser consultado en la página web de la FEPADE: www.pgr.gob.mx/feпада/programas.asp



es pertinente, eficiente y puntual. Por ello, si esta parte resulta incompleta o sesgada, existen pocas probabilidades de garantizar el éxito de la solución.

Finalmente, el periodo de evaluación constituye los indicadores de éxito de la política pública, que forzosamente requiere mecanismos de medición. La clave de esta fase se encuentra en la creatividad para medir y cuantificar eficazmente aspectos de la realidad que, en principio, parecieran no cuantificables.

Este método de política pública ha permitido a la FEPADE identificar necesidades concretas en la población, que se han traducido en los cursos de acción que a continuación se describen.

7.1 Capacitación

La capacitación desarrollada por la FEPADE consiste básicamente en cursos, talleres, conferencias, videoconferencias y seminarios, los cuales han sido dirigidos tanto al público en general como a grupos focalizados de atención especializada.

Con el fin de proporcionar a la ciudadanía información sobre los delitos electorales federales, así como sensibilizar a la población en esta materia, la FEPADE diseñó un plan nacional de capacitación sobre el tema para cubrir todo el espectro nacional. Este plan comprende dos vertientes: *a)* capacitación general y *b)* grupos focalizados.

Los grupos focalizados se conformaron en dos sectores: uno, constituido por los servidores públicos, funcionarios electorales y funcionarios partidistas; y el otro, conformado por los agentes del Ministerio Público y cuerpos policíacos.

7.2 Materiales de difusión

Esta estrategia representa un canal alternativo para difundir información sobre delitos electorales y cómo prevenirlos, la cual se construye con objetivos y componentes similares a la capacitación, toda vez que para el diseño, contenido, formación y distribución de estos materiales la FEPADE suministra información de carácter mixto, teniendo presente los lenguajes técnico-jurídico y ciudadano, es decir, datos jurídicos en palabras asequibles a cualquier sector social. Conviene señalar que este rubro presenta un problema adicional, el cual descansa en la definición de los contenidos.

En este contexto, no se debe perder de vista que el acceso a sistemas educativos a distancia basados en las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) ha sido de vital importancia para la Fiscalía en lo relativo a la difusión de la cultura de legalidad. El uso de estas herramientas ha representado un soporte relevante para ampliar el impacto de las acciones de difusión de la FEPADE.

7.3 Alianzas institucionales

Para la FEPADE, las alianzas con actores estratégicos han servido para intercambiar información, opiniones y puntos de vista respecto a la percepción de los delitos electorales desde otros ámbitos del sector público, pues la mayoría de éstos son organismos dedicados a actividades ajenas a la procuración e impartición de justicia.

Adicionalmente, debe reconocerse que las alianzas institucionales han representado un insumo en la definición de grupos focalizados, así como un instrumento sustantivo en el diseño, la implementación y la ejecución de las políticas de prevención del delito.

7.4 Atención ciudadana

Esta estrategia se materializa en una relación permanente, directa y personalizada con la ciudadanía. Prueba de ello son la implementación del sistema de atención telefónica FEPADETEL, la comunicación vía electrónica a través de PREDEF,¹⁷ Fiscal en Línea y FEPA DENET, así como el Módulo de Atención Ciudadana.

7.5 Otras actividades

La FEPADE trabaja en el desarrollo de diagnósticos y estrategias para operar diversos programas, lo que ha permitido una interacción y una presencia pública permanentes. Un ejemplo de ello es la definición de las políticas de posicionamiento en medios electrónicos que derivan en *spots* de radio y televisión.

¹⁷ Sistema de Predenuncias de Delitos Electorales (véase la página web www.pgr.gob.mx/fejade/predef)



La Fiscalía realiza estudios y análisis de la fenomenología de los delitos electorales y la compra y coacción del voto, y del condicionamiento de programas sociales en México, a partir de dos vertientes: una de carácter jurídico-sociológico, con técnicas de investigación social, y la otra, de carácter interno, con la información estadística generada dentro de la Fiscalía, para definir los programas de prevención.

Una de las acciones preventivas de gran valía para nuestra institución es la ejecución de acciones de prevención del delito y fomento de la cultura de la legalidad con autoridades electorales locales. A diferencia del IFE y el TEPJF, la FEPADE tiene una fuerte presencia en las elecciones locales, debido a su competencia y a los convenios de colaboración con las procuradurías de los estados y otras entidades estatales y municipales.

Finalmente, una de las vertientes más importantes en materia de prevención del delito electoral descansa en la estrategia global de Blindaje Electoral,¹⁸ que tiene como objetivo evitar que los recursos públicos y los programas sociales sean utilizados con fines político-electorales.

Las acciones de blindaje electoral realizadas en México no tienen precedentes en gobiernos contemporáneos, por lo tanto, la experiencia sobre esta materia es innovadora. Esta actividad se realiza con mayor intensidad en los procesos electorales federales, y en los locales con los gobiernos de los estados que muestran disposición y voluntad de ejecutar acciones en esta estrategia.

Una de las acciones más importantes en materia de blindaje electoral es el Acuerdo por el que se establecen las “Bases de Colaboración Interinstitucional para el Fortalecimiento de Acciones de Prevención, Atención, Seguimiento y Sanción de Responsabilidades Administrativas y Delitos Electorales”, lo que representó la formalización de los compromisos y la responsabilidad del gobierno federal con 29 dependencias federales de gobierno en el marco de los procesos electorales.

¹⁸ Octavio Díaz y Mauricio Dussague, “Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: el Programa de Blindaje Electoral del Gobierno Federal”, *FEPADE Difunde* núm. 10, 2006, pp. 15-27; Elfego Pérezaragón, “Democracia, transparencia y blindaje electoral en la administración pública federal”, *FEPADE Difunde* núm. 10, 2006, pp. 65-79; Eugenia Diez, “El blindaje electoral en la procuración de justicia penal electoral”, *FEPADE Difunde* núm. 10, 2006, pp. 81-89; Yossef Meraz, “Prevención del delito electoral y el blindaje electoral”, *FEPADE Difunde*, núm. 10, 2006, pp. 91-98; FEPADE, *Informe final de blindaje electoral*, *FEPADE Difunde*, núm. 12, 2006.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARREIRO PERERA, Francisco Javier, “Derecho penal electoral”, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, Procuraduría General de la República, octubre de 2002.
- Decreto de reformas al *Código Penal Federal* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de marzo de 1994.
- Decreto de reformas al *Código Penal Federal* publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.
- DIEZ, Eugenia, “El blindaje electoral en la procuración de justicia penal electoral”, *FEPADE difunde*, núm. 10, México, Procuraduría General de la República, 2006, pp. 81-89.
- DIEZ, Octavio y Mauricio Dussague, “Transparencia y combate a la corrupción en tiempos electorales: el Programa de Blindaje Electoral del Gobierno Federal”, *FEPADE difunde*, núm. 10, México, Procuraduría General de la República, 2006, pp. 15-27.
- MERAZ, Yossef, “Prevención del delito electoral y el blindaje electoral”, *FEPADE Difunde*, núm. 10, México, Procuraduría General de la República, 2006, pp. 91-98.
- PÉREZ-ARAGÓN, Elfego, “Democracia, transparencia y blindaje electoral en la administración pública federal”, *FEPADE difunde*, núm. 10, México, Procuraduría General de la República, 2006, pp. 65-79.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Revista Mexicana de Justicia*, núm. 3, 1ª ed., México, 2002.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.
- Código Penal Federal*.

Los autores

Ayala Herrera, Humberto

Licenciado en Derecho por la Universidad del Pedregal y maestro en Ciencias Penales con especialización en Ciencia Jurídico Penal por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. En el ámbito académico, ha sido profesor titular en el nivel de licenciatura de las cátedras Teoría General del Delito, Delitos en Particular, Garantías Individuales y Sociales y Amparo en la Universidad del Pedregal; es catedrático del Instituto Nacional de Ciencias Penales en diversos diplomados y cursos de especialización en materia penal; en el nivel de maestría se ha desempeñado como profesor titular de las cátedras Garantías Constitucionales en Materia Penal, Teoría del Delito y Amparo en Materia Penal, en el Instituto “Manuel José de Rojas” en San Cristóbal de las Casas, Chiapas, así como de Política Criminal en el posgrado en Derecho Penal de la Universidad Tecnológica de México y profesor visitante de posgrado en materia penal en diversas universidades en la República mexicana.

Carrera Dorantes, Guadalupe Angélica

Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana, maestra y doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Dentro de su experiencia docente destaca el haber sido profesora de la materia Técnicas de la Enseñanza del Derecho (de 2002 a la fecha) en la maestría en Derecho de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM, maestría en Derecho que la UNAM imparte en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ha sido igualmente docente en la maestría en Derecho del Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro; en la maestría en Derecho en el Instituto Nacional de Estudios Fiscales en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, y en la Facultad de Derecho de la Universidad Pablo Guardado Chávez en Tuxtla Gutié-



rez, Chiapas. También ha impartido el módulo de Amparo Civil y Mercantil en cursos de formación, capacitación y actualización de personal de tribunales de Justicia de los estados de Nayarit y Tabasco y se ha desempeñado como profesora en el Instituto de la Judicatura Federal, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad La Salle, la Universidad Anáhuac, la Universidad Autónoma de Querétaro, entre otras instituciones. Actualmente es jefa de la Unidad de Capacitación del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Cienfuegos Salgado, David

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Guerrero; maestro y doctor en Derecho con mención honorífica por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Cuenta con diploma de Estudios Avanzados en Derecho Administrativo por la Universidad Complutense de Madrid y es especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Ha sido técnico académico e investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesor-investigador en el Departamento de Estudios Institucionales y en la licenciatura en Derecho de la Universidad Autónoma Metropolitana (unidad Cuajimalpa); investigador y secretario de Investigación en el Instituto de la Judicatura Federal - Escuela Judicial; profesor en programas de posgrado de la Universidad Autónoma de Sinaloa; la Universidad Modelo, la Universidad Autónoma de Durango, la Escuela Libre de Derecho de Sinaloa y la Universidad Autónoma Veracruzana. Ha coordinado y compilado diversas obras colectivas. Se ha desempeñado como secretario auxiliar y, actualmente, como secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Islas Colín, Alfredo

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y doctor en Derecho por la Universidad de París-Sorbonne, en la especialización de Derecho Constitucional. Es investigador del Centro Nacional de Derechos Humanos desde agosto de 2005 hasta la fecha y miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnolo-



gía, nivel I. Dentro de su experiencia en el ámbito electoral destaca su cargo como secretario de Gestión Jurisprudencial y director de Investigación en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En Francia, en materia de derechos humanos y derechos políticos electorales fue director de Investigación en el Consejo Nacional de la Investigación Científica de 1998 a 1999 y consultor internacional en la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en las oficinas ubicadas en París (1996-1999, 2005). En el ámbito académico, ha sido profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Anáhuac, la Universidad de las Américas, el Instituto de la Judicatura Federal, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Autónoma de Nuevo León y la Universidad Autónoma de Durango. También fue miembro del Comité de Creación del Doctorado de Administración Pública en la Universidad Anáhuac. Actualmente es profesor investigador en el Instituto Tecnológico de Monterrey.

Ramírez Huanosto, José Luis

Abogado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Cuenta con la especialidad en Derecho Procesal y con el grado de maestro en Derecho, ambos otorgados por la División de Estudios de Posgrado de la mencionada universidad; es doctor en Derecho por la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Es profesor e investigador de carrera en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, donde imparte las materias de Hermenéutica Jurídica, Técnicas de Investigación y Terminología Jurídica en la División de Estudios de Posgrado. En el ámbito electoral ha ocupado diversos cargos locales y federales, fue secretario del Consejo Distrital Electoral 06 en el Instituto Electoral de Michoacán; coordinador de asesores en la Junta Local del Instituto Federal Electoral en Michoacán y presidente del Consejo Electoral de Uruapan Sur, Distrito XX, del Instituto Electoral de Michoacán. Actualmente, es profesor investigador en el Centro de Capacitación Judicial Electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Vega Vera, David Manuel

Licenciado, maestro y doctor en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fue presidente de la Comisión de Apelación para el proceso de elección de consejeros ciudadanos del Distrito Federal; consejero ciudadano suplente de la Junta Local Electoral del Distrito Federal; consejero ciudadano propietario de la Junta Local Electoral del Distrito Federal; Director de Derechos Humanos y Orientación Ciudadana del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y fiscal especial para la atención de delitos cometidos contra periodistas en la Procuraduría General de la República, entre otros. Dentro de su experiencia docente destacan la de coordinador del doctorado por Investigación en el posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM; coordinador del posgrado en Derecho, maestría y doctorado, en la UNAM, plantel Aragón; miembro del órgano de gobierno del Programa de Posgrado en Derecho en la UNAM, comité académico constituido por el posgrado de la Facultad de Derecho, el Instituto de Investigaciones Jurídicas, la Facultad de Estudios Superiores Acatlán y la Facultad de Estudios Superiores Aragón.

Actualmente es el Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

González Oropeza, Manuel

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); maestro con la especialidad en Derecho Público por la Universidad de California, Los Ángeles (UCLA), y doctor en Derecho por la UNAM. Desde 1984 es miembro fundador del Sistema Nacional de Investigadores. Es investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor y tutor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la misma universidad. Ha sido profesor en la Universidad Panamericana, en el Instituto Nacional de Administración Pública y en diversas universidades estatales y privadas del interior del país y en el extranjero (Estados Unidos, Canadá). Su obra académica y de investigación comprende monografías especializadas sobre derecho constitucional, historia del derecho y derecho comparado, así como los libros *Digesto constitucional mexicano*, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, *El Senado de la República*, *El archivo inédito de Ignacio L. Vallarta*, *Los diputados ante la*



Nación, El federalismo, Secuestrar para juzgar y Los orígenes jurisdiccionales de la protección de la Constitución y los derechos del hombre. Actualmente es magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Taboada Pacheco, Lorena Angélica

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Cuenta con estudios de posgrado realizados en la Universidad Panamericana, especialidad en amparo, en derecho administrativo; un curso de especialización en el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el diplomado en Análisis Político por la Universidad Iberoamericana. Colaboró como orientadora en la Dirección de Relaciones Públicas y Difusión de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; fue abogada postulante, analista y jefa de departamento en la Subdirección de Procesos Electorales de la Dirección de Análisis de la Secretaría de Gobernación y asesora en la Unidad de Análisis y Seguimiento; jefa del Departamento de Amparos contra Leyes y Reglamentos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; actuario del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; secretaria del Juzgado Cuarto de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal y del Cuarto y Sexto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito; secretaria de Tribunal y de Estudio y Cuenta de la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Coordinadora de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y asesora en la Coordinación General de Asesores de la Presidencia del propio tribunal.

Velasco Gutiérrez, Darío

Egresado de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, de la Universidad Nacional Autónoma de México. Cursó el diplomado en “Argumentación e interpretación jurídica” en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y actualmente realiza estudios de maestría en Derecho Constitucional en la Universidad Marista. Profesor de Legislación Laboral y Seguridad Social en el Plantel 18 “Tliluaca-Azcapotzalco” y de Ciencias Sociales I y II en el Plantel 4 “Culhuacán”, del Colegio de Bachilleres. En



el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, fue empleado meritorio del Juzgado 7º de lo Civil. Se desempeñó como secretario de Apoyo y Secretario de Estudio y Cuenta en el Tribunal Electoral del Distrito Federal, y actualmente es magistrado propietario para el periodo 2007-2015 en la misma entidad.

Vázquez Rangel, Osiris

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), campus Acatlán. Cursó el posgrado de especialización en Derechos Humanos y Garantías Constitucionales en la Universidad de Castilla-La Mancha en España. Cursó los diplomados en “Argumentación e interpretación jurídica” y “Tópicos de derecho electoral”, ambos organizados por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, el segundo de ellos, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Es maestro en Ciencias Penales, con especialización en Ciencia Jurídico Penal, por el Instituto Nacional de Ciencias Penales. En el ámbito docente, imparte clases de Teoría del Delito en el Instituto Nacional de Ciencias Penales, materia que imparte también en instituciones privadas en los niveles de licenciatura, especialidad y maestría, además de Garantías Individuales, Amparo y Filosofía del Derecho. En materia electoral se ha desempeñado como secretario auxiliar y, actualmente, como secretario de Estudio y Cuenta del Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Ramos Sobrado, Arturo

Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho. Cuenta con estudios de posgrado en “Derechos Humanos” por la Universidad de Castilla-La Mancha, en Toledo, España. Realizó la especialidad en “Justicia electoral” impartida dentro de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como formación para el cargo de secretario de Estudio y Cuenta. En el plano del derecho electoral, ha ocupado diversos cargos en la Sala Superior del TEPJF desde 2001, destacando sobre todo en la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial. Derivado de la actividad anterior, formó parte de la Comisión de Jurisprudencia, la cual tuvo por objeto revisar todo el material jurisdiccional de la Sala Superior, actividad que culminó a la postre con la obra *Compilación de tesis relevantes y de jurisprudencia*, tanto en su primera versión de 2002, como en la subsiguiente de 2005.



Finalmente, ha impartido talleres sobre esta temática en tribunales electorales de estados como Guerrero, Hidalgo, Sinaloa, Chiapas, Quintana Roo, Puebla, en la Universidad del Valle de Tlaxcala y en la Universidad Pontificia de la Ciudad de México, así como en el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe) dentro de un taller sobre acciones de inconstitucionalidad en materia electoral. Actualmente se desempeña como director de Jurisprudencia y Estadística Judicial de la coordinación del mismo nombre en el TEPJF.

Cisneros Ramírez, Isidro H.

Doctor en Ciencia de la Política por la Universidad de Florencia, Italia. Ha sido profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) en su sede académica de México desde 1993; miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 1994, así como consultor de la Organización de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, y del Banco Mundial y de la Organización de Estados Americanos en materia de derechos políticos. Es autor de *Tolerancia y democracia*, México IFE, 1996; *Recorridos de la tolerancia. Autores, creaciones y ciclos de una idea*, México, Océano, 2000; *Formas modernas de la intolerancia: de la discriminación al genocidio*, México, Océano, 2004; *Derechos humanos de los pueblos indígenas en México*, y *Contribución para una ciencia política de los derechos colectivos*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2004. Ha compilado las obras: *Los intelectuales y los dilemas políticos en el siglo XX*, México, Flacso, 2 vols., 1997; *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, y *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos Humanos, 2003. Actualmente es consejero presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Gómez Orduña, José Aarón

Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, graduado con honores, y maestro en Derecho por la Unidad de Posgrado, con mención honorífica en sus vertientes filosófica, pedagógica y de investigación, por la misma Universidad. Se ha desempeñado como docente en esa casa de estudios, impartiendo las cátedras de Derecho Electoral, Sistemas Jurídicos, Derecho Administrativo II, Teoría del Estado y Teoría del Derecho.



Se ha desempeñado en el ámbito profesional como abogado postulante y, en la materia electoral, en diversas áreas estratégicas del Instituto Electoral del Distrito Federal, como la Secretaría Ejecutiva y la Presidencia del Consejo General. Actualmente es secretario particular de dicha Presidencia.

Sandoval Lozano, Héctor Javier

Licenciado en Derecho por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha realizado diversos cursos, como el propedéutico de Derecho Electoral; el diplomado en Derecho Electoral, impartido por el Centro de Capacitación Electoral; el curso “Introducción al derecho electoral”, impartido por la Coordinación de la Unidad Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal; especialidad en Derecho Electoral, todos dentro del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, cuenta con estudios de maestría en la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho. Por lo que hace a su experiencia laboral en materia electoral, ha desempeñado diversos cargos en el citado tribunal, donde actualmente es asesor jurídico de la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial y durante el proceso comicial de 2006 fue secretario de Estudio y Cuenta en la Sala Regional Monterrey. Se ha desempeñado como jefe del Departamento de Jurisprudencia y del Departamento de Coordinación con Salas Regionales, del 1 de octubre de 1999 al 19 de septiembre de 2000, y como analista especializado en el periodo comprendido del 16 de abril de 1998 al 1 de octubre de 1999, todos estos cargos ejercidos dentro de la citada Coordinación de Jurisprudencia.

Arely Gómez González

Licenciada en Derecho, titulada con mención honorífica en la Universidad Anáhuac del Norte; tiene la especialidad en Derecho Fiscal por la Universidad Panamericana (1979). Cursó estudios de Derecho Comparado en la Universidad de Cambridge, Inglaterra (1976-1977), el diplomado en Juicio de Amparo en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (1999) y el diplomado en Derecho Constitucional y Amparo en el Instituto de la Judicatura Federal (2001).

Cuenta con cursos de Especialización Judicial en el Instituto de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación (1997). Ha realizado estudios de lide-



razgo en la John F. Kennedy School of Government (Harvard University, 2006) y el CEOs' Management Program de la Kellogg School of Management (Chicago, Illinois, 2006).

Posee una amplia trayectoria de desempeño profesional en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN): secretaria particular, adscrita a la ponencia del ministro Mariano Azuela Güitrón en la Segunda Sala (1996-2002); secretaria particular de la presidencia del Consejo de la Judicatura (2003-2004); secretaria general de la presidencia de la SCJN (2003-2004), y secretaria general de la presidencia y oficial mayor de la SCJN (2005-2006). En tribunales de materia administrativa, fue secretaria de Estudio y Cuenta de la Primera Sala del Tribunal Fiscal de la Federación (1978-1980).

El 4 de enero de 2007 fue nombrada fiscal especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República

Justicia electoral terminó de imprimirse en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo 244, colonia Paraje San Juan, delegación Iztapalapa, C.P. 09830, México, D.F., en septiembre de 2008. El cuidado de edición estuvo a cargo de Nilda Iburguren, técnica especializada "A". El tiraje fue de mil ejemplares impresos en papel bond de 75 gramos y forros en cartulina cuché mate de 210 gramos.

Esta obra se difunde en formato pdf en la Biblioteca Electrónica del Instituto Electoral del Distrito Federal desde el 20 de agosto de 2015.

