

Sentencias electorales a debate

Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Pedro Salazar Ugarte
Coordinación general



María Marván Laborde
Hugo Alejandro Concha Cantú
Arturo Espinosa Silis
Coordinación académica

Jorge Mier y de la Barrera
María Teresa Garmendia Magaña
José Francisco Castellanos Madrazo
Coordinación editorial

Sentencias electorales a debate

Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Pedro Salazar Ugarte

Coordinación general



México, 2020

Sentencias electorales a debate

1.^a edición, 2020.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.
www.te.gob.mx
editorial@te.gob.mx

Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas.
Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n,
Ciudad de la Investigación en Humanidades,
Ciudad Universitaria, 04510, Coyoacán, Ciudad de México.

Edición: Dirección General de Documentación, TEPJF.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Directorios

Coordinación general

Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Pedro Salazar Ugarte

Coordinación académica

María Marván Laborde
Hugo Alejandro Concha Cantú
Arturo Espinosa Silis

Coordinación editorial

Jorge Mier y de la Barrera
María Teresa Garmendia Magaña
José Francisco Castellanos Madrazo

Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. Pedro Salazar Ugarte
Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas
Dra. Issa Luna Pla
Secretaría Académica
Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Sala Superior Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Presidente
Magistrado Indalfer Infante Gonzales
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Magistrado José Luis Vargas Valdez

Índice

Presentación	9
---------------------------	---

Prólogo	11
----------------------	----

Representación proporcional

Sentencia SUP-REC-1386/2018

Caso representación proporcional e integración paritaria en regidurías.	15
---	----

Arturo Colín Aguado

Los límites de la paridad. Una exploración a partir de la sentencia SUP-REC-1386/2018.	21
--	----

Camilo Emiliano Saavedra Herrera

Contradicción de tesis 382/2017

Los límites de sobre- y subrepresentación proporcional en el ámbito municipal.	47
--	----

Miguel Antonio Núñez Valadez

Límites de sobre- y subrepresentación en la integración de ayuntamientos. Contradicción de tesis 382/2017	55
--	----

Rafael Cruz Vargas

Candidaturas independientes

Sentencia SUP-JDC-186/2018 y acumulado

Caso Bronco	74
<i>José Francisco Castellanos Madrazo</i>	
El Bronco, candidato por virtud de una sentencia	79
<i>María Marván Laborde</i>	

Sentencia SUP-JDC-222/2018 y acumulados

Caso el límite al financiamiento privado de los candidatos independientes	101
<i>Jesús René Quiñones Ceballos</i>	
Los retos del financiamiento para los candidatos independientes.	107
<i>Fernanda Caso Prado</i> <i>y Sebastián Garrido de Sierra</i>	

Fiscalización

Sentencia SUP-RAP-209/2018 y acumulado

Caso fideicomiso “Por los demás”, Movimiento Regeneración Nacional	126
<i>Priscila Cruces Aguilar</i>	
Fideicomiso “Por los demás”, pero primero Morena	134
<i>Fabiola Navarro Luna</i>	

Sentencia SUP-REP-714/2018

Caso multas a Margarita Zavala por irregularidades en la obtención de apoyo ciudadano	152
<i>Pedro Antonio Padilla Martínez</i>	
El principio de igualdad como parámetro para la individualización de sanciones. Caso multas a Margarita Zavala por irregularidades en la obtención de apoyo ciudadano	157
<i>Iván Castillo Estrada</i>	

Paridad de género

Sentencia SUP-JDC-35/2018 y acumulados

Caso paridad de género y reelección 173

Raúl Ávila Ortiz

Paridad y reelección: un falso dilema 179

Karolina M. Gilas

Sentencia SUP-JDC-369/2017

Caso paridad de género en órganos partidistas. 197

Ernesto Santana Bracamontes

y Alfonso González Godoy

Selección de dirigentes, paridad de género

y decisiones judiciales en México: un estudio de caso 204

Flavia Freidenberg

Pueblos y comunidades indígenas

Sentencia SUP-RAP-726/2017 y acumulados

Acciones afirmativas para tutelar el derecho al voto

activo de las comunidades originarias 224

Josué Ambríz Nolasco

La primera cuota indígena en México.

Reflexiones para implementar acciones afirmativas 231

María del Carmen Alanís Figueroa

y Marisol Vázquez Piñón

Sentencia SUP-REC-588/2018

Caso representantes indígenas

ante ayuntamientos de Sinaloa. 251

José Francisco Castellanos Madrazo

El control de regularidad constitucional de omisiones

legislativas para garantizar la participación política

de los pueblos y comunidades indígenas. 255

José Pablo Abreu Sacramento

y Fernando Ojesto Martínez Manzur

Libertad de expresión y redes sociales

Sentencia SUP-REP-594/2018 y acumulados

Caso ¿y si los niños fueran candidatos? 274

Anabel Gordillo Argüello

SUP-REP-594/2018. Caso Mexicanos Primero.

¿Restringir o ampliar la libertad de expresión

y el debate público? 281

Arturo Espinosa Silis

Sentencia SUP-REP-155/2018

Caso la calumnia electoral. 302

Rodrigo Quezada Goncen

Los límites de la libertad de expresión

de periodistas y medios de comunicación

en los procesos electorales. Deconstrucción jurisprudencial

del modelo de comunicación política 308

Hugo Alejandro Concha Cantú

Elección de autoridades municipales

Sentencia ST-JDC-9/2019 y acumulados

Caso elecciones de las autoridades auxiliares

de los ayuntamientos. 322

Juan Carlos Silva Adaya

El parámetro de control de la regularidad constitucional

de las elecciones de autoridades auxiliares

de los ayuntamientos. Un aspecto por definir 330

Joel Reyes Martínez

Sentencia ST-JDC-13/2019

Caso requisitos para el cargo

de consejero municipal en Colima. 344

Alejandro Avante Juárez

Edad y antigüedad del título profesional como requisitos

para el cargo de consejero electoral municipal: el caso Colima 350

Rafael Elizondo Gasperín

Presentación

El I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral, celebrado del 19 al 21 de noviembre de 2019 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue resultado de distintos acuerdos institucionales entre Pedro Salazar Ugarte, director de dicho instituto, y la Presidencia, a mi cargo, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), los cuales tuvieron como finalidad entablar un diálogo franco, directo y abierto entre la judicatura y la academia.

Ese ejercicio condujo a la selección de 14 sentencias emblemáticas dictadas por la actual integración de la Sala Superior del TEPJF durante el periodo de noviembre de 2016 a noviembre de 2019, a fin de que, en el marco de un tribunal abierto, especialistas en derecho constitucional, derecho electoral y teoría política las valoraran y criticaran abiertamente.

En el Tribunal estamos convencidos de que, en esta época posmoderna, el diálogo entre los tribunales constitucionales y la academia debe ser un puente constante y flexible que permita construir un lenguaje común para contribuir públicamente a comprender la realidad que atraviesa el país, las expectativas sociales del quehacer de la justicia y los anhelos de cambio en las condiciones de vida de la ciudadanía.

Los tribunales constitucionales no pueden permanecer cerrados ni su visión debe ser endógena; por el contrario, es necesario establecer un vínculo con expertos y especialistas jurídicos desde el ámbito

Presentación

teórico para que de forma conjunta se defina de mejor manera cómo debemos acercarnos a los temas prácticos que implican los casos que someten a nuestra resolución, siempre guiados por las mejores bases analíticas.

El conversatorio abordó siete temas eje de la justicia electoral y permitió un diálogo destinado a escucharnos mutuamente, establecer argumentos, refutar ideas y proponer soluciones a futuro en asuntos similares; en suma, a hablar acerca de la interpretación de la Constitución mexicana, sus virtudes y deficiencias.

El intercambio incluyó a académicos, funcionarios de la Sala Superior y magistrados de la Sala Regional Toluca del TEPJF, con el propósito de que al estar todas y todos reunidos, obligados a pensar y a dialogar acerca de sentencias relevantes, se diera pie a conocer las semejanzas, disidencias, ideas, enmiendas y diagnósticos necesarios para alcanzar una mejor impartición de justicia en el ámbito electoral.

Las memorias que hoy presentamos a la sociedad son fruto de ese proceso deliberativo y las ponemos al alcance de toda persona que desee acercarse a la obra y conocerla.

De esa manera cumplimos nuestra obligación de difundir la cultura jurídica como una contribución a la libre circulación de las ideas y el debate, y con ello fortalecemos nuestra democracia.

Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado presidente del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Prólogo

El complejo desarrollo del derecho electoral mexicano, aunado al creciente número de impugnaciones que tanto actores políticos como ciudadanos presentan ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha originado que el estudio de las sentencias sea indispensable para entender no solo el desarrollo normativo, sino la evolución de la democracia político-electoral en México.

Tomó décadas crear el andamiaje institucional de la democracia electoral. De 1977 a la fecha se han expedido en el país cinco ordenamientos diferentes y cada uno ha derogado al anterior: la Ley Federal de Procesos y Organización Electoral (LFPOE) en 1977; el Código Federal Electoral (CFE) en 1986; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1990; posteriormente, el Cofipe de 2007, que conservó el mismo nombre, pero fue un ordenamiento completamente nuevo; por último, en 2018 se aprobó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE). Todas estas legislaciones, en conjunto, han sufrido más de una decena de reformas de diferente importancia y diversos alcances.

La autoridad administrativa se creó en 1990 con el nombre de Instituto Federal Electoral (IFE); en 1996 adquirió autonomía constitucional, y en 2014 se transformó en el Instituto Nacional Electoral (INE). La autoridad jurisdiccional ha tenido tres transformaciones: en 1986 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) —con carácter administrativo—; en 1990 se transformó en el Tribunal Federal

Electoral (Trife), y en 1996 fue sustituido por el TEPJF. Por su parte, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) se creó en 1994, primero adscrita a la Procuraduría General de la República, y, después, a la Fiscalía General de la República, ahora como Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE).

Contar con un tribunal especializado en materia electoral ha sido una de las decisiones institucionales más importantes en el largo proceso de transición a la democracia. Junto con el INE, la FEDE y, desde luego, el propio marco normativo, el TEPJF comparte la gran responsabilidad de ser garantes de la democracia y actores fundamentales de su consolidación. Tan importante es contar con reglas claras para la construcción de un sistema electoral democrático como también lo es tener una institución jurisdiccional que interprete las normas en su aplicación concreta a casos específicos.

Por ello, se puede aseverar que es necesario que la academia mantenga una actitud crítica frente al trabajo jurisdiccional de los tribunales electorales. El estudio permanente, en una discusión abierta y respetuosa entre los jueces y los estudiosos del derecho, de la ciencia política y de los derechos humanos, fortalece la democracia y se convierte en un instrumento poderoso de rendición de cuentas, que exige a los tribunales excelencia en el desarrollo de su trabajo.

La labor jurisdiccional del juez es piedra fundamental en la construcción de un sistema democrático robusto, porque tiene en sus manos la enorme responsabilidad de aplicar la ley. En México han sido especialmente relevantes las decisiones de la Sala Superior del TEPJF por dos razones: en primera, porque en materia electoral cuenta con facultades equivalentes a las de un tribunal constitucional y, en segunda, porque muchas de las reformas legales han seguido decisiones jurisdiccionales previas.

Al tener facultades propias de un tribunal constitucional, no solo ha resuelto cuestiones concretas de la organización de los procesos electorales, sino también ha adquirido la responsabilidad de ser garante de los derechos políticos de los ciudadanos. Esta función cobró especial relevancia después de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, la cual obligó a todas las autoridades a interpretar la ley de manera más favorable respecto a los derechos fundamentales.

La Sala Superior y las salas regionales han colaborado en hacer más extensa la normatividad electoral. En muchas ocasiones sus decisiones jurisdiccionales han obligado al INE a expedir reglamentos y lineamientos para regular algunos aspectos de los que no hacía referencia la legislación, como todo lo relacionado con la protección del interés superior del menor respecto a la propaganda política. En otros casos, sus resoluciones han servido como base para instaurar reformas legales y constitucionales; por ejemplo, el procedimiento especial sancionador o el orden con que los partidos deben registrar sus candidaturas para cumplir de manera efectiva con la paridad claramente tienen un origen jurisprudencial.

Cuando se afirma que el TEPJF es sumamente poderoso, se hace referencia a las dos características mencionadas. A estas también hay que sumar que la Sala Superior tiene la responsabilidad última de calificar la elección del presidente de la república, que sus decisiones son definitivas e inatacables y que no son revisables por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

No es una exageración afirmar que el Tribunal tiene en sus manos la responsabilidad de garantizar la funcionalidad y legitimidad del sistema electoral y, en última instancia, consolidar la democracia electoral en México. Por eso es tan importante la constante revisión de su trabajo, en especial, porque existen decisiones que, por su argumentación y sus consecuencias, verdaderamente han favorecido el fortalecimiento de la democracia mexicana o, en su caso, han ampliado la interpretación de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Existen otros casos —desafortunados pero muy importantes— en que las decisiones han sido altamente cuestionables. Hay evidencia de cambios repentinos en importantes criterios jurisprudenciales que no necesariamente se han argumentado con la solidez que debería acompañarlos, lo que genera inconsistencia y contradicciones de tesis. En otras ocasiones, por medio de interpretaciones laxas de la ley, los jueces electorales han creado nuevas faltas administrativas que no están explícitamente codificadas y que, sin embargo, han merecido sanciones importantes. Todo esto es preocupante porque, sin lugar a dudas, tiene un efecto negativo en la certeza y estabilidad de las leyes, lo que a la postre impacta en la legitimidad del sistema político-electoral.

Este trabajo presenta el producto de dicho diálogo entre la autoridad jurisdiccional y la academia en una encomiable apertura a la crítica. Por iniciativa del magistrado presidente, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, el TEPJF y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) organizaron, de manera conjunta, el I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral. Son 14 sentencias que el Tribunal seleccionó y cada una es presentada por el magistrado ponente o por alguien de su Ponencia, así como con el comentario crítico de un académico. Lo relevante de este ejercicio de autocritica se evidencia en que algunas de las sentencias incluidas fueron duramente cuestionadas en su momento.

Las 14 sentencias estudiadas fueron elegidas con base en siete temas cuya relevancia es evidente, entre estos: la interpretación de las reglas de aplicación a las diversas fórmulas de la representación proporcional, tan heterogéneas entre las entidades mexicanas; las candidaturas independientes, que han significado verdaderos retos en su implementación; la diversidad de juicios presentados en materia de paridad, que requieren un estudio específico; en el ámbito de fiscalización está la libertad de expresión, especialmente en redes sociales, que ha sido indispensable para generar criterios sólidos, aunque no siempre haya sido el caso; los pueblos y comunidades indígenas, que también han obligado a generar criterios cuya consistencia es especialmente relevante, y, por último, pero no por ello menos importante, se analizan dos sentencias relacionadas con la elección de las autoridades municipales.

Estos siete temas, aunque relevantes, no necesariamente son los únicos, ya que la materia electoral en México es inagotable. Por ello, se espera que este Conversatorio, recopilado en el presente libro, sea el primer esfuerzo de muchos en los que confluya el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la academia para abocarse al estudio crítico de las sentencias. Se tiene la profunda convicción de que esto favorecerá a la consolidación de la democracia mexicana.

*María Marván Laborde
y Pedro Salazar Ugarte*