

TEPJF.

Las voces de una institución





TEPJF.

Las voces de una institución

TEPJF.

Las voces de una institución

*Abel Aguilar Sánchez
Carlos Emilio Arenas Bátiz
Arturo Barraza
Eva Barrientos Zepeda
Marta Leonor Bautista de la Luz
Rubén Becerra Rojasvértiz
Francisco Bello Corona
Ernesto Camacho Ochoa
María del Carmen Carreón Castro
Leonel Castillo González
José Luis Ceballos Daza
Clicerio Coello Garcés
José de Jesús Covarrubias Dueñas
Macarita Elizondo Gasperín
Luis Espíndola Morales
Adriana M. Favela Herrera
Marcela Elena Fernández Domínguez
Enrique Figueroa Ávila
Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Beatriz Galindo Centeno
Flavio Galván Rivera
Yairsinio David García Ortiz
Manuel González Oropeza
María Amparo Hernández Chong Cuy*

*Indalfer Infante Gonzales
Rubén Jesús Lara Patrón
Armando I. Maitret Hernández
Martha C. Martínez Guarneros
Felipe de la Mata Pizaña
Salvador Nava Gomar
Alfonsina Berta Navarro Hidalgo
Santiago Nieto Castillo
Janine M. Otálora Malassis
Eugenio Isidro Partida Sánchez
Pedro Esteban Penagos López
Octavio Ramos Ramos
Georgina Reyes Escalera
Reyes Rodríguez Mondragón
Jorge Sánchez-Cordero Grossmann
Juan Manuel Sánchez Macías
Jorge Sánchez Morales
Juan Carlos Silva Adaya
Mónica Aralí Soto Fregoso
Gabriela del Valle Pérez
José Luis Vargas Valdez
Gabriela Villafuerte Coello
Ángel Zarazúa Martínez
Marco Antonio Zavala Arredondo*



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2021

342.7104 M6
T759v

TEPJF. Las voces de una institución / Abel Aguilar Sánchez [y otros cuarenta y siete] ; Rodríguez Mondragón, Reyes, prólogo. -- 1.^a edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2021. 1 recurso en línea (759 páginas) : diagramas, fotografías.

Incluye referencias bibliográficas.
ISBN 978-607-708-581-2

1. Régimen electoral - Sistemas electorales - México. 2. Proceso legislativo - Reformas - México. 3. Autoridades electorales - Instituto Nacional Electoral - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 4. Derecho electoral - Justicia electoral - Medios de impugnación electoral. 5. Sujetos del derecho electoral - Partidos políticos - Régimen jurídico de los partidos políticos. 6. Elecciones - Proceso electoral - México. 7. Principios electorales - Principio de libre e igual participación - México. 8. Derecho constitucional. 9. Democracia - México. 10. Paridad de género. 11. Ética judicial. 12. Derechos humanos - Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad. 13. Derechos políticos. I. Aguilar Sánchez, Abel, autor. II. Rodríguez Mondragón, Reyes, prólogo. III. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

TEPJF. Las voces de una institución

1.^a edición, 2021.

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

Coordinación académica: Escuela Judicial Electoral.
Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-581-2

Directorio

Sala Superior

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Indalfer Infante Gonzales

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. José de Jesús Orozco Henríquez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García
Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez
Secretario Técnico Editorial



Índice

Prólogo	15
El Código de Ética. Una garantía moral ante los embates a la independencia judicial electoral <i>Abel Aguilar Sánchez</i>	21
Jurisdicción electoral. El reto de crecer con consistencia doctrinal <i>Carlos Emilio Arenas Bátiz</i>	37
Mi testimonio, mi lucha <i>Arturo Barraza</i>	47
Mi trayectoria es la suma de todas mis elecciones <i>Eva Barrientos Zepeda</i>	63
Mi experiencia como magistrada de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación <i>Marta Leonor Bautista de la Luz</i>	77
La independencia judicial. ¿Y después de rendir protesta? <i>Rubén Becerra Rojasvértiz</i>	89
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como protector de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Su relevancia desde un precedente <i>Francisco Bello Corona</i>	99
Un breve testimonio acerca de la evolución de los derechos de la militancia partidista <i>Ernesto Camacho Ochoa</i>	113

Visión de los derechos humanos en la integración
 de la Sala Regional Especializada
María del Carmen Carreón Castro

127

Impugnaciones de los casos Amigos de Fox
 y Pemexgate
Leonel Castillo González

137

Justicia electoral.
 Historia de transformación y reconocimiento
José Luis Ceballos Daza

157

De las sanciones electorales a la protección
 de los derechos fundamentales
Clicerio Coello Garcés

171

Sinopsis de una memoria histórica (2005-2013)
José de Jesús Covarrubias Dueñas

185

Uno, dos, tres... empieza la función.
 Un cuento del recuento
Macarita Elizondo Gasperín

199

Anecdotario
Luis Espindola Morales

215

La primera elección anulada por el TEPJF debido
 a la violación de principios constitucionales
 (concretamente, el de separación Estado-Iglesia)
 y la valoración de pluralidad de indicios para acreditar
 irregularidades (expediente ST-JRC-15/2008)
Adriana M. Favela Herrera

233

El Tribunal Electoral del Poder Judicial
 de la Federación en su quehacer
 de defender la Constitución
Marcela Elena Fernández Domínguez

249

Convicción y vocación: una breve historia
Enrique Figueroa Ávila

265

La consolidación del Tribunal Electoral del Poder
 Judicial de la Federación para y con los grupos
 en situación de vulnerabilidad
Felipe Alfredo Fuentes Barrera

287

El servicio de impartición de justicia es apto
 para estandarizarse con parámetros de calidad.
 Compromiso asumido
Beatriz Galindo Centeno

299

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Una década: 2006-2016 <i>Flavio Galván Rivera</i>	311
El Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como legisladores suplementarios <i>Yairsinio David García Ortiz</i>	333
Comisión de Venecia. Participación de México en 2010-2016 <i>Manuel González Oropeza</i>	345
Buscando los votos perdidos <i>María Amparo Hernández Chong Cuy</i>	355
Un tribunal para la democracia. 25 años de justicia electoral en México <i>Indalfer Infante Gonzales</i>	371
El papel del procedimiento especial sancionador en la conformación del modelo de comunicación política <i>Rubén Jesús Lara Patrón</i>	391
Hacerse juzgador y legislador desde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación <i>Armando I. Maitret Hernández</i>	409
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Una mirada a sus funciones y a los retos que presenta <i>Martha C. Martínez Guarneros</i>	425
El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 25 años de participar en la construcción del derecho electoral en México <i>Felipe de la Mata Pizaña</i>	439
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Algunas pinceladas de subjetividad (y otras de objetividad) con motivo de su xxv aniversario <i>Salvador Nava Gomar</i>	457
A 25 años. Recuerdos <i>Alfonsina Berta Navarro Hidalgo †</i>	469
Toluca. Una magistratura y una experiencia de vida <i>Santiago Nieto Castillo</i>	483

25 años de historia electoral. Una reivindicación jurisdiccional de los derechos de la ciudadanía y de la diversidad, la paridad y el pluriculturalismo <i>Janine M. Otálora Malassis</i>	497
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pilar de la legalidad y garante de la democracia efectiva <i>Eugenio Isidro Partida Sánchez</i>	513
Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la protección de los derechos humanos. Casos emblemáticos (integración 2006-2016) <i>Pedro Esteban Penagos López</i>	535
Crónica de 11 años en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación <i>Octavio Ramos Ramos</i>	551
Un recuento de hechos <i>Georgina Reyes Escalera</i>	565
Abriendo las puertas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación <i>Reyes Rodríguez Mondragón</i>	577
Justicia electoral y la dificultad contramayoritaria <i>Jorge Sánchez-Cordero Grossmann</i>	589
Cinco lustros de aprendizaje <i>Juan Manuel Sánchez Macías</i>	603
La Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Experiencias y evolución institucional <i>Jorge Sánchez Morales</i>	617
Las razones del derecho vivo: la mayor aportación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación <i>Juan Carlos Silva Adaya</i>	635

Ser magistrada en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La travesía en el camino de la igualdad <i>Mónica Aralí Soto Fregoso</i>	653
25 años del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sentencias relevantes en cada una de sus tres integraciones <i>Gabriela del Valle Pérez</i>	667
Los retos y la trascendencia de la justicia electoral <i>José Luis Vargas Valdez</i>	681
Juzgar en soledad <i>Gabriela Villafuerte Coello</i>	695
La institución jurisdiccional electoral en México <i>Ángel Zarazúa Martínez</i>	707
La destrucción creativa del Estado de derecho <i>Marco Antonio Zavala Arredondo</i>	725
Anexo fotográfico	743



Prólogo

En 2021, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) cumple 25 años de vida institucional. Su creación fue resultado del esfuerzo que, durante décadas, las mexicanas y los mexicanos realizaron para establecer reglas electorales que pacificaran la lucha por el poder.

Las contiendas por el control político, por su propia naturaleza, conllevan conflictos entre las partes; sin embargo, en las democracias estas diferencias se resuelven por vías institucionales, por lo que el TEPJF proporcionó los canales adecuados para resolver las controversias electorales conforme a derecho.

En este sentido, la reforma constitucional que dio vida al Tribunal Electoral fue parte de un proceso de evolución normativa que inició en el siglo XX. Entre los antecedentes históricos de esta institución, destacan determinados momentos marcados por cambios legislativos que perfilaron el sistema político y electoral con el que México cuenta hoy. En 1977, por ejemplo, se otorgó reconocimiento constitucional a los partidos políticos, y 10 años después se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Más tarde, en 1990, se fundó el Tribunal

Federal Electoral, que se convertiría en la autoridad jurisdiccional de pleno derecho.

En 1996 se creó el TEPJF como última instancia en la resolución de controversias electorales; no obstante, la transformación institucional de dicho órgano no concluyó en ese año, y prueba de ello es que, en 2007, se aprobó una reforma para que las salas regionales operaran de forma permanente y no solo durante los procesos electorales. Dicho ordenamiento legal también estableció que las magistraturas se renovarían de forma escalonada. Posteriormente, en 2014, se creó la Sala Regional Especializada, a fin de atender los asuntos relacionados con la fiscalización de los recursos de los partidos y la propaganda y los actos anticipados de campaña.

La literatura especializada ha estudiado en profundidad el impacto de las reformas constitucionales en el sistema de impartición de justicia electoral. En contraste, la historia del Tribunal Electoral, relatada por sus protagonistas, ha sido explorada en forma notoriamente menor. En ese orden de ideas, la obra *TEPJF. Las voces de una institución* es una novedosa aportación en este rubro, pues se compone por 48 textos escritos por personas que forman o formaron parte de este gran órgano jurisdiccional.

16

El rumbo de las instituciones se define, en muchos sentidos, por los individuos que las conforman. En cuanto al Tribunal Electoral, las magistradas y los magistrados que lo han integrado aportaron su conocimiento y visión para perfeccionar su funcionamiento. Si se quiere abundar al respecto, en este libro se podrán conocer de cerca las experiencias de quienes tomaron las riendas del TEPJF desde su origen. Resulta muy revelador que diversos autores en esta obra destacan que cuando se creó el Tribunal no existía una asignatura de derecho electoral en las universidades mexicanas, por lo que el primer reto que enfrentó la institución fue formar especialistas para desempeñar con éxito su encomienda constitucional. Este desafío fue superado de modo satisfactorio, como lo demuestra la trayectoria profesional de numerosos autores de este libro, que han dedicado más de dos décadas al derecho electoral en México.

TEPJF. Las voces de una institución también ofrece testimonios que dan cuenta de la forma en que el Tribunal Electoral ha moldeado la realidad política mexicana. A saber, hace 25 años el Poder Ejecutivo había sido ocupado por un solo partido; ahora, en 2021, ya son tres las expresiones políticas que han liderado la presidencia de la república.

Otro aspecto que también vale la pena señalar es que en 1996 menos de 15 % de los escaños en el Congreso de la Unión eran ocupados por mujeres;¹ hoy, ambas cámaras están conformadas de manera paritaria.

Además, a diferencia de lo que sucedía hace un cuarto de siglo, en la actualidad la población indígena, las personas en situación de calle, la ciudadanía que reside en el extranjero y quienes se encuentran en prisión preventiva cuentan con garantías para ejercer plenamente sus derechos político-electorales. Como se puede advertir en las páginas de este libro, el trabajo jurisdiccional del TEPJF ha sido fundamental en la construcción de una democracia plural e incluyente, en la que se tutelan —como nunca antes— los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Así como el Tribunal Electoral ha promovido que las normas electorales sean más responsivas a las cambiantes exigencias sociales, la sociedad ha demandado que dicho órgano jurisdiccional ajuste su funcionamiento para atender las nuevas necesidades. Al respecto —como también se enfatiza en este libro—, el TEPJF ha implementado novedosas medidas para que su actuación sea más transparente y cercana a la ciudadanía. Por ejemplo, ante los obstáculos que trajo consigo la COVID-19, decidió acelerar la implementación del juicio en línea, lo cual facilita la promoción de las demandas sin necesidad de que las y los actores se trasladen a sus instalaciones. Acciones como esa demuestran que —25 años después de su creación— el Tribunal Electoral continúa evolucionando para seguir siendo, por muchas décadas más, un pilar de la democracia y del Estado de derecho en México.

TEPJF. Las voces de una institución acerca a los lectores de forma íntima a la vida de quienes integran ese órgano jurisdiccional. La obra incluye el invaluable testimonio que la primera mujer magistrada de la Sala Superior, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, escribió meses antes de su lamentable fallecimiento. El trabajo intenso y comprometido de las y los miembros de esta institución nos hace sentir como parte de una misma familia, por lo que a todas y a todos nos conmueve profundamente que una integrante tan importante de nuestra comunidad haya partido; sin embargo, obras como esta permiten perpetuar el legado

¹ Magdalena Huerta y Eric Magar, coords., *Mujeres legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas* (México: Inmujeres, 2006), 90-1, <https://bit.ly/3qdyHCq>.

de quienes, con su trabajo, han engrandecido al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Sin duda, la publicación de este libro es una excelente forma de celebrar el 25 aniversario del TEPJF y, sobre todo, de reconocer la ardua labor que todas y todos sus integrantes han realizado a lo largo de este cuarto de siglo.

Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrado presidente
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Código de Ética. Una garantía moral ante los embates a la independencia judicial electoral

Abel Aguilar Sánchez*



* Magistrado de la Sala Regional Guadalajara de 2013 a 2016.

Introducción

En este ensayo, reseño el Encuentro Nacional de Magistrados Electorales de 2013, que me tocó vivir en mi carácter de magistrado de la Sala Regional Guadalajara y en el que se presentó el Código Modelo de Ética Judicial Electoral (CMEJE), que suscribimos todos los magistrados y magistradas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y en el que se redactó un manifiesto al respecto por parte del TEPJF y la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana (ATSERM). Con este antecedente, comparto diversas reflexiones acerca de la ética judicial electoral.

Encuentro Nacional de Magistrados Electorales 2013. Buenas Prácticas Judiciales en Materia Electoral

21

Había cumplido casi tres meses como magistrado electoral adscrito a la Sala Regional Guadalajara cuando fui invitado a asistir al Encuentro Nacional de Magistrados Electorales, convocado por el TEPJF y la ATSERM, a celebrarse en la ciudad de Monterrey, Nuevo León.

El tema central de ese Encuentro Nacional fue la suscripción y adhesión al Código Modelo de Ética Judicial Electoral, un documento que suscribimos tanto las magistradas y los magistrados de las cinco salas regionales como

los de la Sala Superior, y la suscripción de los magistrados electorales estatales quedaba sujeta a su propuesta a los plenos de los tribunales de sus entidades federativas, realizando las adecuaciones que estimaran pertinentes y atendiendo a sus particulares características; en ese sentido, el Código se había diseñado como un código modelo.

Dicha reunión se realizó los días 30 y 31 de mayo de 2013. Al ser una actividad de gran trascendencia, se convocó a toda la magistratura electoral nacional a fin de propiciar un foro idóneo para la discusión y el análisis de temas relevantes, los cuales, a lo largo de dos días, fueron estudiados y reflexionados.

La comisión redactora hizo la presentación oficial del CMEJE. Por su parte, los presidentes de los tribunales electorales de todas las entidades federativas suscribieron un manifiesto en el que se comprometieron con los principios éticos rectores contenidos en el Código referido, haciendo votos a fin de que este sirva de base para los trabajos de la misma naturaleza que se lleven a cabo en cada una de las jurisdicciones electorales del país.

Al acto inaugural asistieron personalidades importantes del Tribunal Electoral, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), de la ATSERM, del gobierno de Nuevo León y de la Universidad Panamericana, que fue la institución de estudios superiores que participó en la comisión redactora del Código Modelo.

Los medios de comunicación nacionales y locales dieron cuenta de que José Alejandro Luna Ramos, magistrado presidente del TEPJF, expresó en esa ceremonia inicial que el CMEJE

será fundamental para enfrentar los desafíos de la democracia en México [y que] detrás del derecho y de la búsqueda de la justicia siempre estarán personas, por lo que la tarea del juzgador electoral impacta en el sistema democrático y en el disfrute de los derechos político electorales de los ciudadanos, [para rematar señalando que] debemos aspirar a la excelencia, ciertos de que es el único camino para responder a nuestra investidura, a nuestras instituciones y sobre todo, a nuestra sociedad.

Mariano Azuela Güitrón, quien fue presidente de la SCJN de 2003 a 2006 y, en ese entonces, director del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial de la Suprema Corte, expresó que

el código de ética busca la excelencia a través del cumplimiento de principios y virtudes, lo que trasciende las obligaciones estrictamente jurídicas de quienes se desempeñan en los organismos jurisdiccionales. El objetivo es lograr que detrás de cada magistrado y de las personas que los apoyan, exista un compromiso ético.

La doctora María del Carmen Platas Pacheco, académica de la Universidad Panamericana campus Ciudad de México e integrante de la comisión redactora, expuso que el Código

tiene el objetivo de alentar y favorecer las sanas prácticas en el desarrollo de todas las actividades profesionales de la materia, desde una perspectiva de convicción personal. Con esto el tribunal electoral da un paso decisivo en la construcción del mejor país en el que queremos vivir.

El anfitrión del Encuentro, el magistrado Javier Garza y Garza, presidente del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, señaló que

los jueces electorales representan un papel insustituible dentro de la sociedad, por lo que su labor debe sustentarse en la ley, la moral y la ética, que son los tres pilares en que se basan las decisiones, [y añadió que] con prudencia y coherencia, los juzgadores contribuyen al fortalecimiento de las instituciones democráticas del país.

Por su parte, el magistrado José Miguel Salcido Romero, presidente de la ATSERM, manifestó que

el código de ética constituye una poderosa herramienta para los jueces electorales, pero sobretudoo una garantía para los justiciables, que esperan de ellos una conducta justa, que les asegure la vigencia del Estado democrático de derecho.

Las ideas que expresaron las personalidades mencionadas son fundamentales para el ejercicio de la magistratura electoral, en esa difícil pero encomiable tarea de impartir justicia en un ámbito en el que la política electoral se somete al derecho.

De esas ideas reseñadas por los medios de comunicación en ese día memorable, podemos integrar un ideario derivado de la reflexión acerca del Código Modelo de Ética Judicial Electoral, conformado por las siguientes premisas:

- 1) El Código de Ética es fundamental para enfrentar los desafíos de la democracia en México.
- 2) La tarea del juzgador electoral impacta en el sistema democrático y en el disfrute de los derechos político-electorales de los ciudadanos.
- 3) Los jueces electorales deben aspirar a la excelencia como el único camino para responder a su investidura, a sus instituciones y, sobre todo, a la sociedad.
- 4) El Código de Ética busca la excelencia por medio del cumplimiento de principios y virtudes, lo que trasciende las obligaciones estrictamente jurídicas de quienes se desempeñan en los organismos jurisdiccionales.
- 5) El objetivo del Código es lograr que detrás de cada magistrado y de las personas que los apoyan exista un compromiso ético.
- 6) El objetivo del Código es alentar y favorecer las sanas prácticas en el desarrollo de todas las actividades profesionales de la materia jurisdiccional electoral, desde una perspectiva de convicción personal.
- 7) El Tribunal Electoral, con el CMEJE, da un paso decisivo en la construcción del país en el que queremos vivir.
- 8) Los jueces electorales deben sustentarse en la ley, la moral y la ética, que son los tres pilares en que se basan las decisiones.
- 9) Los juzgadores electorales, con prudencia y coherencia, contribuyen al fortalecimiento de las instituciones democráticas del país.
- 10) El Código de Ética constituye una poderosa herramienta para los jueces electorales y, sobre todo, una garantía para los justiciables, quienes esperan de los primeros una conducta justa, que les asegure la vigencia del Estado democrático de derecho.

El Encuentro Nacional de Magistrados Electorales, en los días referidos, estuvo lleno de actividades importantes, entre ellas, la presentación del libro *¿Qué es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?*, ilustrado por el caricaturista Sergio Iracheta Estruche y presentado por el entonces magistrado de la Sala Superior Pedro Esteban Penagos López.

El magistrado Penagos expuso que el libro busca cumplir con el objetivo de contar con una ciudadanía que conozca el funcionamiento de sus instituciones, lo que redundará en un mayor fortalecimiento de la democracia. Asimismo, mencionó que dicha obra explica, de manera pedagógica, con un lenguaje sencillo y claro, las funciones del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral del país. Finalmente, añadió

que, de esta manera, el Tribunal Electoral establece un canal de comunicación con los ciudadanos y que el diálogo es un instrumentopreciado en una sociedad democrática y participativa, porque fortalece el ejercicio de las libertades y fomenta la transparencia, lo que provoca una efectiva rendición de cuentas de los órganos del poder público.

Por su parte, el caricaturista Iracheta comentó que el propósito de ese libro es crear conciencia cívica en materia electoral e indicó que cualquier persona que dedique un momento a leerlo encontrará valiosa información acerca del trabajo y la razón de ser del TEPJF. Remató mencionando que el libro está escrito con un lenguaje claro, llano y hasta coloquial, lo que permite una lectura fácil, y garantizó que la obra será útil para aquellos que deseen conocer más respecto de la democracia y las vías para ejercer sus derechos ciudadanos en materia electoral.

También, en dicho Encuentro participó Jorge Mario Pardo Rebolledo, ministro de la SCJN, con la conferencia magistral “Criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral”, en la que abordó el tema de las entonces recién creadas candidaturas independientes, destacando que esta figura jurídica garantiza el derecho de los ciudadanos a ser votados, aunque es necesaria su reglamentación.

Como parte de los trabajos del Encuentro Nacional, se presentó el Sistema de Información de la Secretaría General de Acuerdos (SIGA), que fue realizado por el entonces secretario de Acuerdos, Felipe de la Mata Pizaña, actualmente magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

En el Encuentro, se realizó una sesión plenaria, en la que se analizó el papel que desempeña la ética en el uso de la técnica jurídica, así como diversos casos en materia de ética judicial electoral.

Finalmente, el entonces magistrado de la Sala Superior Manuel González Oropeza, acompañado del magistrado Javier Garza y Garza, presidente del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, y del magistrado Víctor Vivas Vivas, presidente del Tribunal Electoral de Quintana Roo, dio por clausurados los trabajos del Encuentro Nacional de Magistrados Electorales 2013.

En su mensaje final, el magistrado Manuel González Oropeza expresó las siguientes ideas trascendentes, relativas al ejercicio y a la práctica de la ética judicial electoral:

- 1) El Código Modelo de Ética pone énfasis en el más amplio respeto de los derechos humanos y las prerrogativas político-electorales del

- ciudadano, confiando en el profesionalismo, la responsabilidad y la imparcialidad de los funcionarios judiciales electorales.
- 2) Los tribunales electorales del país gozan de un sólido prestigio, construido por medio de las sentencias que emiten, en las cuales se ha puesto de manifiesto la conducta imparcial y la alta responsabilidad de cada uno de los impartidores de justicia en materia electoral.
 - 3) Los funcionarios judiciales electorales, investidos con la responsabilidad de ser objetivos, imparciales y profesionales, deben presentar la realidad de los hechos, sin prejuicios o algún interés, y señalar la ley aplicable, sin discrecionalidad y absteniéndose de emitir opiniones que, implícitamente, puedan sugerir simpatía, menosprecio o antagonismo por algún ciudadano, candidato, partido o propuesta política.

El Encuentro Nacional de Magistrados Electorales de 2013 impactó de manera profunda y trascendente el ejercicio de mi función como magistrado electoral adscrito a la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, porque me aportó elementos de formación ética y moral, y generó convicciones personales de esa naturaleza.

26

Asimismo, el Código Modelo de Ética Judicial Electoral se configuró como un criterio rector del Tribunal Electoral, que dio continuidad a las estrategias institucionales del Poder Judicial de la Federación (PJF), que en 2004, durante la presidencia del ministro Mariano Azuela Güitrón, dio lugar a la generación del código de ética de dicho poder, documento que fue suscrito por los plenos de la SCJN, del Consejo de la Judicatura Federal y del TEPJF.

En el Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, los órganos supremos de las tres instituciones suscribieron la adopción de cinco principios fundamentales para la ética judicial: independencia, imparcialidad, profesionalismo, objetividad y excelencia, y, derivado del principio de excelencia, desarrollaron 17 virtudes judiciales, cuya práctica genera el modelo de juez ideal y excelente.

Por lo anterior, el CMEJE dio continuidad a esta estrategia institucional del PJF de dotar a los jueces, magistrados y, en general, a todo el personal jurisdiccional y administrativo de las instituciones que lo conforman de un ideario ético que guíe el ejercicio de su función.

Teorías éticas

El Código de Ética que se adoptó en el Tribunal Electoral no se puede entender si no se asume un compromiso moral, un compromiso que parta de razonamientos filosóficos que se adscriban a una posición filosófica, en la cual se proyecten las condiciones por las cuales es posible hablar de una ética judicial, siguiendo las teorías éticas expuestas por Luis Vigo en su obra *Ética y responsabilidad judicial*:

- 1) La negación del escepticismo, irracionalismo o subjetivismo, porque si los valores éticos se definen como a cada quien le parece, no hay posibilidad de un conocimiento práctico y, por ende, la ética profesional se torna inviable.
- 2) Atemperar el intersubjetivismo ético, ya que no solamente es importante una ética de reglas consensuadas, sino, más bien, una ética de contenidos sustanciales.
- 3) La negación del consecuencialismo ético, que afirma que no hay actos buenos ni malos, sino que las circunstancias definirán las consecuencias en cada caso. Ante el consecuencialismo, no es posible afirmar reglas generales en los códigos de ética.
- 4) El juridicismo se debe revalorar en su justa dimensión, porque no basta que se legisle o se dicte una sentencia, lo cual impide el diálogo racional de los problemas prácticos.
- 5) A diferencia de todas las posturas éticas anteriores, el objetivismo establece que el hombre tiene la posibilidad de conocer ciertos bienes, los cuales no crea, sino que, por su capacidad racional, puede acceder a ellos desde una dimensión práctica.¹

En ese contexto, no basta el establecimiento de estándares legales, reglas de conducta abstractas, coercibles y sancionables, sino que la ética judicial tiene un significado más profundo y entero, distinto a la fuerza normativa del derecho en materia de responsabilidades de los jueces. Hablamos de la ética, en estos tiempos, como reglas de carácter axiológico, que van dirigidas al comportamiento humano, con la firme convicción de que su entendimiento se cimenta en un consenso general

¹ Rodolfo Luis Vigo, *Ética y responsabilidad judicial* (Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2007), 21-6.

y sobre bases comunes, en las cuales es posible construir exigencias de valor y de virtud en la función judicial.

Asimismo, son necesarias reglas éticas que se tornen exigibles para la función judicial, en relación connatural con su misma racionalidad, porque así son entendidas por los destinatarios de dichas reglas, a quienes se les extiende el compromiso de ser coherentes, por medio de un comportamiento adecuado en el entorno de los principios, valores y virtudes al que se adscribe el Código Modelo de Ética.

Sin embargo, el éxito o fracaso de un código de ética no estriba únicamente en su impecable redacción, ni en la claridad de los conceptos utilizados ni tampoco en la casuística que, con abundantes reglas, pretende colmar todas las conductas posibles; el compromiso y la asunción de los valores y principios que ordenan la función jurisdiccional se logra por medio “de la vivencia efectiva de las buenas prácticas de la materia, así como de los valores que informan la muy delicada actividad profesional del juzgador”.²

Estamos hablando de que la mera existencia de un código de ética judicial, en un tiempo y espacio determinados, como lo es el CMEJE, se circunscribe a un contexto histórico de rehabilitación de los valores y principios, en el cual México ha demostrado estar comprometido con dichos valores y principios, por medio del respeto y la promoción de los derechos humanos (tanto nacional como internacional), así como con la práctica jurisprudencial y las sentencias que emite el Tribunal Electoral.

En ese sentido, la ética aporta un paradigma ineludible para el cumplimiento de esos derechos, porque apela a la conducta de los jueces, en un compromiso consistente en la ardua labor de impartir justicia para el respeto de los derechos político-electorales, así como en la protección de la vida democrática y la libre autodeterminación de los partidos políticos.

² Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Código Modelo de Ética Judicial Electoral* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013).

Principios y valores generales del Código Modelo de Ética Judicial Electoral

En una primera aproximación, debemos entender los principios éticos como el origen, el fundamento o la idea en la cual se apoya o se orienta determinada forma de pensar y de actuar en el campo de las ciencias, tanto exactas como humanas. La finalidad primordial de esos principios estriba en sus propósitos. El mismo vocablo *principio* evoca, en primer lugar, lo que en la actividad jurisdiccional se puede entender como esa orientación de la conducta en el obrar humano.

En la doctrina contemporánea, por ejemplo, en Robert Alexy, los principios son

mandatos de optimización que se caracterizan porque pueden ser cumplidos en diversos grados y porque la medida ordenada de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades fácticas sino también de las posibilidades jurídicas.³

29

Por lo anterior, constituye un objetivo primordial en la consolidación del Estado constitucional de derecho contar con un órgano especializado en materia electoral, para asegurar que los actos electorales se adecuen al marco constitucional, garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos y vigilar que las elecciones se lleven a cabo con respeto del ordenamiento jurídico, principalmente con las reglas que rigen la función judicial, en lo general, desde nuestra carta magna.

Dichos principios se encuentran conceptualizados en el Código Modelo de Ética y rigen a los destinatarios, que son los servidores judiciales electorales, quienes ejercen las funciones que les son propias en el marco de las disposiciones constitucionales, de las leyes, los reglamentos y los acuerdos vigentes en el territorio de su competencia.

Los principios señalados en el artículo 100 de nuestra carta magna se definen en el CMEJE de la siguiente forma:

³ Robert Alexy, *Derecho y razón práctica*, trad. Manuel Atienza (México: Fontamara, 2006), 13.

- 1) Excelencia. Entendida como el perfeccionamiento diario de todo servidor judicial electoral, por el que muestra en todo momento calidad y esmero en las labores encomendadas, realizando de modo extraordinario el trabajo ordinario.
- 2) Objetividad. Se resuelve en la cualidad de los servidores judiciales electorales por la que sus actos se apegan, estrictamente, a los criterios que las normas electorales dictan y no a los derivados de factores subjetivos.
- 3) Imparcialidad. Identificada como la actitud mostrada por los servidores judiciales electorales, a fin de conceder un tratamiento equitativo a las partes que se presentan en conflicto, en especial respecto de la paridad en las oportunidades y las defensas procedimentales.
- 4) Profesionalismo. Consiste en la disposición para ejercer, de manera responsable, las propias funciones, con relevante capacidad y aplicación, contando con los conocimientos técnicos necesarios y respetando la práctica jurídica común.
- 5) Independencia. Traducida en la actitud de los servidores judiciales electorales para emitir su criterio libremente, exento de influencias extrañas, apegado solo a derecho y, particularmente, reflejando la autonomía o no sujeción de las propias decisiones a pareceres o intereses ajenos.

La exposición de motivos del Código Modelo señala la complejidad de las situaciones en las cuales actúan los miembros de la judicatura electoral, los desafíos del desarrollo institucional y la exigencia de respetar los intereses legítimos de la ciudadanía, de las agrupaciones y de los partidos políticos; de igual forma, pone de manifiesto la importancia de definir con claridad los principios y valores que dicha judicatura reconoce y asume. En ese sentido, se debe brindar respuesta a esta necesidad por parte de la judicatura electoral.

La independencia judicial

El principio de independencia forma parte de los principios constitucionales que rigen la función judicial.

Luis Vigo señala, con gran acierto, lo que significa la independencia para la ética judicial cuando refiere que el juez ejerce uno de los poderes del Estado y, por supuesto, que ello supone tensiones con los demás

poderes de la sociedad (especialmente, el de los medios de comunicación social), pero su función impone que se cumpla con independencia, para así asegurar el respeto de los derechos de cada uno y que se mantengan los otros poderes en sus espacios constitucionales.⁴

Para Javier Saldaña, la independencia es considerada como la primera virtud específica de la labor judicial. Se puede afirmar, taxativamente, que la independencia judicial es autonomía de conciencia del juez en cuanto tal:

comprendida la conciencia como aquel dictamen o juicio de la razón práctica que establece la conformidad del acto humano (razón y voluntad) con el bien, o lo justo, objetivamente hablando, en el caso específico que le toca resolver.⁵

Por otra parte, nuestra sociedad está particularmente sensibilizada con la eventual falta de independencia, en especial respecto al poder político, por eso la necesidad no solo de ser independiente, sino de evitar, razonablemente, sospechas de lo contrario.⁶

Atender al “ser” y al “parecer”

En el Código Nacional Mexicano de Ética Judicial, reformado el 11 de noviembre de 2010 y que sustituye al Código Modelo de Ética Judicial para Impartidores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos, se indica que

no se oculta que ante la crisis de legitimidad que padecen hoy los poderes públicos, incluyendo, por supuesto, a los poderes judiciales, la ética judicial se erige como una toma de conciencia, por parte de los órganos, de **administrar justicia para procurar la confianza ciudadana** por medio de ese compromiso voluntario con la excelencia en la prestación del servicio; de ahí el esfuerzo que se le pide al juzgador, y en general a todo funcionario judicial, para que no sólo **esté atento**

⁴ Vigo, *Ética y responsabilidad judicial*, 37.

⁵ Javier Saldaña Serrano, *Ética judicial: virtudes del juzgador* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007), 48.

⁶ Vigo, *Ética y responsabilidad judicial*, 37.

al “ser” sino también al “parecer” correcto y bueno en cada una de sus actuaciones, lo mismo de índole pública que de carácter privado.

En ese sentido, debemos dar un sí al “ser” y “parecer”, y un no al “parecer” y “no ser”.

El temor a la ética judicial

La ética, en general, y la ética judicial en materia electoral, en lo particular, han presentado fuertes cuestionamientos, relativos a malos entendidos acerca de lo que significa establecer un código con principios y valores que trascienden al compromiso ético y moral de los servidores judiciales electorales.

Cuando hablamos de temas relacionados con el comportamiento moral de las personas y se plantea, de inicio, la existencia de un código de ética judicial, se presupone una toma de posición con respecto al establecimiento de parámetros consensuados para la dirección de la conducta de las personas, en un área profesional determinada; en cuanto a la materia electoral, ese objetivismo se representa cuando un servidor público asume, sin más, un compromiso ético en cuanto a la función judicial que desempeña, al adherirse a los principios y valores que el código establece.

En ese sentido, Luis Vigo ha señalado con gran acierto que, a diferencia de cualquier postura ética que niega la posibilidad de establecer parámetros o juicios de valor moral o ético, “el objetivismo, establece que el hombre tiene la posibilidad de conocer ciertos bienes, los cuales no crea, sino que por su capacidad racional puede acceder a ellos desde una dimensión práctica”.⁷

Ante ese corolario, es necesario advertir lo que nos señalan Luis Vigo y Manuel Atienza en relación con las reticencias que pesan en la ética, sobre todo cuando, por confusión o ignorancia, se le asocia con “cierto paternalismo encaminado a imponer modelos de vida o a invadir la vida privada de las personas”.⁸

⁷ Vigo, *Ética y responsabilidad judicial*, 21-6.

⁸ Manuel Atienza y Rodolfo Luis Vigo, “Presentación del Código Iberoamericano de Ética Judicial”, 12.

Más allá de lo que se pueda debatir en torno a la ética en general, dichos conflictos se difuminan cuando nos encontramos en el terreno de una ética aplicada, una ética profesional, como lo es la función jurisdiccional electoral, pues en esta materia no nos encontramos con preguntas abstractas acerca de lo que es la felicidad, el bien o lo bueno,⁹ sino que nos encargamos de cuestiones mucho más concretas, concernientes al desempeño profesional en el día a día de la función jurisdiccional en la materia electoral.

En ese contexto, es claro que lo central del tema es lo que significa ser un buen profesional en la materia, cuyas experiencias se pueden obtener de los propios servidores públicos electorales, o bien de los usuarios del servicio: los justiciables.¹⁰ Con lo anterior se advierte, de manera patente y objetiva, lo que puede significar la ética judicial para los servidores públicos que intervienen en la justicia electoral.

Finalmente, quiero terminar mi participación en esta obra conmemorativa de los 25 años de existencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación citando las palabras de Mariano Azuela Güitrón en la obra *La ética judicial en México. Avances y perspectivas*, en la que señala que en el mundo contemporáneo resulta necesario

asumir una nueva postura ante la vida y ante el mundo, un nuevo talante que nos lleve a afrontar de la mejor manera posible las dificultades y problemas que a diario éste nos presenta, en suma, a hacer nuestra **una actitud que nos haga ser mejores personas y mejores profesionistas**. Me refiero en definitiva, a la actitud ética o moral, aquella que nos hace reflexionar sobre lo bueno y malo de nuestros comportamientos y que nos determina como verdaderos seres humanos, o nos denigra como tales. No creo que sea una exageración afirmar que la misma existencia y subsistencia de este mundo dependerá, en buena medida, de dicha toma de postura.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*



Jurisdicción electoral. El reto de crecer con consistencia doctrinal

Carlos Emilio Arenas Bátiz*



* Magistrado de la Sala Regional Monterrey de 1996 a 2004.

Introducción

Fui parte del Tribunal Federal Electoral (Trife) y luego del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), además de que, como profesor de la asignatura “Derecho electoral” en diversas universidades de Nuevo León, he seguido el desarrollo de la jurisdicción electoral durante las últimas tres décadas.

Con gusto he visto a la jurisdicción electoral crecer y crecer; expandirse constantemente, para incluir dentro de su competencia cada vez más temas. Ese crecimiento es resultado de los muchos logros que ha aportado al desarrollo de la democracia mexicana, pero también de los importantes retos que ha enfrentado, entre ellos, construir una narrativa doctrinal y jurisprudencial que se vaya ajustando y consolidando frente a las constantes reformas y ampliaciones al alcance de dicha jurisdicción.

El TEPJF cumple 25 años, y la ocasión es propicia para celebrar los logros y reflexionar acerca de los retos.

La jurisdicción electoral expansiva

El crecimiento expansivo de la jurisdicción electoral, creo, es evidente para todos, pero no está de más hacer un breve recuento de esto.

Cuando surgió, en 1987, el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), este solo revisaba la legalidad de los principales actos de organización de la elección, estipulada por las autoridades administrativas electorales, y emitía una opinión, no vinculatoria, acerca de la

validez de las votaciones. Dicha opinión podían tomarla en cuenta o no los colegios electorales —integrados por legisladores— al hacer la calificación definitiva de la elección.

Posteriormente, ya con el Trife, los tribunales electorales de todo el país, tanto el federal como los locales, sustituyeron por completo a los colegios electorales, y los primeros quedaron a cargo de la calificación de las elecciones, que antes era competencia de los segundos.

Luego, a los tribunales electorales se les dio competencia para garantizar la legalidad de todos los actos de la autoridad electoral administrativa. Y, finalmente, con la creación del TEPJF, esta competencia se amplió, para garantizar, además de la legalidad, la constitucionalidad; lo anterior, no solo en los actos de la autoridad electoral, sino en cualquier acto procedente de autoridades públicas, partidos políticos y, en ciertos casos, particulares, siempre que se trate de actos relacionados, directa o indirectamente, con las elecciones o que incidan, entre otros, en los siguientes derechos fundamentales y normas orgánicas constitucionales:

- 1) El derecho de voto —ahora interpretado, extensivamente, en su calidad de derecho fundamental—.
- 2) Los derechos fundamentales de los ciudadanos, de libertad de expresión en materia política, de libertad de reunión o de asociación, y de acceso a la información pública, en aquellos casos en que el ejercicio de cualquiera de estos derechos pueda incidir en las elecciones, o bien cuando estos estén relacionados, aunque sea indirectamente, con las elecciones.
- 3) Las normas constitucionales que consignan la equidad en las contiendas electorales; las relativas a la integración de las autoridades electorales jurisdiccionales y administrativas; las vinculadas a la constitución, el registro y el acceso a prerrogativas; las relacionadas con el comportamiento democrático de los partidos políticos, así como las normas constitucionales que determinan las fórmulas electorales aplicables para la integración de los congresos y ayuntamientos.
- 4) Y, en general, la garantía constitucional de legalidad respecto de todo acto de la autoridad electoral y de los partidos políticos.

La constante expansión del ámbito competencial de los tribunales electorales se ha traducido en el continuo incremento de los actos sujetos

a la jurisdicción de estos, lo cual se puede ilustrar mejor con la mención de los siguientes casos.

1. A partir de 1987, se le encarga al recién creado Tricoel revisar la legalidad de los actos administrativos emitidos por la autoridad electoral encargada de organizar los comicios.

2. A partir de 1990, se le encarga al Trife resolver los conflictos laborales que surjan entre las autoridades electorales federales y sus empleados.

3. A partir de 1996, se otorgó al TEPJF la atribución de calificar la elección de presidente de la república, que hasta esa fecha había estado a cargo de la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral.

4. A partir de 1997, el TEPJF adquirió competencia para revisar las resoluciones definitivas de las autoridades electorales estatales, a fin de garantizar que estas cumplieran con

los principios de Constitucionalidad y legalidad electoral [están] tutelados en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV, y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

5. A partir del año 2000, el Tribunal se consideró competente para declarar irregularidades invalidantes de una elección, provenientes no solo de los actos de la autoridad electoral administrativa, sino también de partidos políticos, candidatos, autoridades o instancias públicas, e incluso entidades particulares, como una radiodifusora. Lo anterior, con fundamento en la jurisprudencia electoral que estableció la causa abstracta de nulidad,² que luego habría de evolucionar a la jurisprudencia relativa a la nulidad de elección por violación de principios constitucionales.³

6. A partir de 2003, se consideraron justiciables por el Tribunal Electoral los actos de los partidos que vulneraran derechos político-

¹ Tesis jurisprudencial J.02/97, con clave de publicación S3ELJ 02/97, de rubro 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.

² NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco).

³ Juan Manuel Acuña, *Invalidez de elecciones por violación de principios constitucionales* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017).

-electorales del ciudadano, en virtud de un cambio en la jurisprudencia del propio TEPJF.⁴

7. A partir de 2008, el Tribunal Electoral fiscaliza que en los medios masivos de comunicación no se difundan ciertos contenidos que inciden en la elección, o que dichos servicios sean contratados por personas distintas a los partidos políticos, o por estos últimos, pero fuera de las fechas autorizadas por la ley.

8. En 2014 se crea la Sala Regional Especializada, competente para resolver los procedimientos sancionadores relacionados con la violación de las reglas electorales en materia de acceso a radio y televisión, uso de recursos públicos, propaganda electoral y actos anticipados de precampaña y campaña.

El reto de la consistencia doctrinal

40

Expandir la competencia de los tribunales electorales no constituye, en sí mismo, un problema; de hecho, constituye un reconocimiento al Tribunal Electoral, al cual se le encargan cada vez más atribuciones, en razón de que las anteriores las ha cumplido con resultados favorables para la democracia mexicana. Además, sabemos que agregarle a un tribunal competencias no es incorrecto, pues hay tribunales con una competencia amplia, como en el caso de aquellos con competencia mixta, es decir, en varias materias.

El reto surge cuando la constante expansión de la competencia de los tribunales electorales va aparejada de frecuentes ajustes en la doctrina jurisprudencial, con base en la cual los justiciables pueden predecir el sentido en el que el Tribunal resolverá los asuntos. Esto es, las constantes adiciones a la competencia del TEPJF han contribuido a que la doctrina jurisprudencial o la predictibilidad de esta institución sea o se perciba más volátil de lo que debiera ser.

⁴ La tesis JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, vigente desde 1997, fue modificada en 2003 de la siguiente manera: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Es en este punto en el que quisiera centrar mi reflexión. Concretamente, para poner sobre la mesa del debate la idea de que la expansión constante de la competencia jurisdiccional del TEPJF no debe considerarse como equivalente a la expansión de la materia jurídica llamada derecho electoral.

Ciertamente, son varias y distintas las materias jurídicas sustantivas que inciden en la regulación del fenómeno electoral, además de que todas ellas se han venido agregando como justiciables por una misma jurisdicción; sin embargo, esta confluencia de materias en una misma jurisdicción no es suficiente para afirmar que tal conjunto forma una sola materia jurídica sustantiva: el derecho electoral.

Me parece que los tribunales electorales no ejercen una jurisdicción especializada en una singular materia sustantiva (el derecho electoral); por el contrario, considero que, en realidad, los tribunales electorales en México ejercen una jurisdicción que se especializa en las diversas materias que inciden en una actividad relevante, que son las elecciones. Así, habría que entender la jurisdicción electoral como una jurisdicción mixta, con competencia para declarar el derecho perteneciente a diversas materias jurídicas sustantivas, pero solo en la medida en que estas incidan en las elecciones consideradas como actividad relevante.

En el pasado, tuvimos en el país jurisdicciones que concentraban varias materias jurídicas, en la medida en que incidían en una actividad relevante; por ejemplo, el Real Tribunal de Minería en la época colonial.

Así, considero que en México, si bien es cierto que se ha expandido constantemente la competencia de los tribunales electorales, esto no debe confundirse con una expansión del derecho electoral. En efecto, los tribunales electorales en México, por disposición constitucional, están especializados en el derecho en materia electoral, pero esto no es suficiente para concluir que el que se ha venido expandiendo es el derecho electoral y que ello ha causado la expansión de la competencia de los tribunales. Más bien, en mi opinión, la competencia de los tribunales electorales se ha expandido, principalmente, por razones histórico-políticas y, como consecuencia de esto, ahora tenemos tribunales electorales que declaran el derecho electoral, así como el derecho perteneciente a otras asignaturas jurídicas, pero que inciden en las elecciones en sentido amplio.

En este orden de ideas, podríamos decir que el derecho electoral, materialmente, no ha crecido, ni puede crecer por decisiones legislativas,

pues sus límites están determinados por la extensión y naturaleza de la materia que regula. En cambio, lo que ha crecido es la competencia de los tribunales electorales en México, y como consecuencia ha surgido y se ha expandido el derecho que podríamos denominar, formalmente, electoral.

La idea de un derecho electoral que se expande es alentada por las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y del TEPJF, que le han dado al derecho electoral una definición amplísima, en el sentido de que es electoral no solo el derecho que regula directamente las elecciones, sino también el que regula aspectos indirectamente relacionados con los comicios. Pero, se insiste, en realidad, el derecho electoral no se expande materialmente, sino formalmente; dicha expansión no está determinada por la naturaleza del derecho electoral, sino por conveniencias democráticas, políticas, partidistas o históricas.

Ahora bien, la errónea idea de que los tribunales electorales solo ejercen su jurisdicción en temas de derecho electoral y que este tiene una extensión amplísima y en continua expansión genera problemas o distorsiones en las siguientes áreas jurídicas:

42

- 1) En el ámbito doctrinal.
- 2) En lo relativo al reparto de competencias dentro del sistema judicial nacional.
- 3) En el ámbito de la interpretación y ejecución del derecho sustantivo aplicable al caso litigioso.

En el ámbito de la doctrina, se torna problemático, inclusive, identificar al derecho electoral como la fracción o parcela específica del derecho mexicano que constituye el objeto de estudio de la disciplina científica conocida como derecho electoral. Mientras no podamos ponernos de acuerdo en cuáles son los límites o fronteras de esta asignatura, resultará más errático su estudio científico.

En cuanto a las distorsiones que causa en materia de reparto de competencias, cabe recordar, por una parte, los constantes casos de acción de inconstitucionalidad o de amparo en revisión, en los cuales la SCJN ha tenido que resolver si un determinado tema debe ser incluido o no dentro de la materia electoral. Además, resulta *sui generis* que en México la jurisdicción especializada de los tribunales electorales, en

ciertos casos, resulte excluyente de la jurisdicción de la Suprema Corte en materia de derechos fundamentales. De manera que a la SCJN le corresponde la defensa final de los derechos humanos, excepto si se trata de los derechos humanos en materia político-electoral, porque la defensa de estos corresponde al Tribunal Electoral, por ser estas prerrogativas parte del derecho electoral.

De la misma manera, la jurisdicción especializada de los tribunales electorales también resulta excluyente de otras jurisdicciones ordinarias. Por ejemplo, en materia administrativa, resolver acerca de la nulidad de los actos emanados de cualquier autoridad administrativa corresponde a la jurisdicción de los tribunales administrativos, salvo que se trate de actos administrativos de organización de la elección, porque entonces su jurisdicción corresponde a los tribunales electorales. Es decir, como si dichos actos no estuvieran regidos por el derecho administrativo, sino por el electoral. Lo mismo ocurre cuando la jurisdicción electoral especializada resulta excluyente de la jurisdicción ordinaria en materia laboral, cuando se trata de resolver los conflictos laborales entre las autoridades electorales y sus trabajadores.

Los anteriores son solo algunos ejemplos que ponen de manifiesto que la jurisdicción electoral, más que una jurisdicción especializada por materia, es una jurisdicción mixta por actividad relevante.

En relación con las distorsiones que la idea de un derecho electoral expansivo produce en materia de interpretación normativa, estas se causan porque a normas que, materialmente, pertenecen a diversas materias (constitucional, administrativa, laboral, etcétera) se les considera como parte de un mismo derecho electoral en sentido amplio, sin considerar que este, en realidad, se integra por bloques de normas pertenecientes a diversas ramas del derecho y que cada uno de dichos bloques normativos es regido por sus propios principios. Y si a todas las normas con incidencia en las elecciones se les considera derecho electoral, compartiendo principios comunes, esta confusión deriva en que los principios de determinada rama jurídica (por ejemplo, derechos humanos) terminan siendo, indebidamente, extrapolados a normas pertenecientes a otra rama jurídica y regidos por sus propios principios (por ejemplo, derecho constitucional orgánico y derecho administrativo).

Palabras finales

El TEPJF cumple 25 años de existencia como cauce institucional para resolver las diferencias que, con motivo de los procesos electorales, surgen entre los actores políticos. Ha sido grande el servicio brindado por este y, en general, por el conjunto de instituciones en materia electoral —de las que es la máxima autoridad—, pues han sido determinantes para lograr la estabilidad democrática de la que goza el país desde hace años.

Deseo que el TEPJF prolongue muchos años más su valiosa existencia y sus frutos. Ese es el propósito que me ha animado a presentar, en este texto testimonial, una reflexión que, estimo, puede contribuir a consolidar aún más la doctrina y la labor del Tribunal Electoral.

Mi testimonio, mi lucha

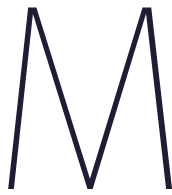
Arturo Barraza^{*}



* Magistrado de la Sala Regional Guadalajara de 1996 a 2004.

*Si la organización que instituye la ley suprema
pudiera ser violada impunemente,
los preceptos constitucionales no pasarían de ser
principios teóricos o mandamientos éticos.
No es posible aceptar tal cosa; si alguna ley
debe ser cumplida y observada
—espontánea o coercitivamente—
es la ley suprema del país.
El respeto debido a la Constitución tiene que ser,
en principio, espontáneo y natural.
Sólo como excepción cabe considerar
la existencia de violaciones constitucionales,
dentro de un orden jurídico regular.
Cuando la excepción se convierte en regla,
es que la anarquía o el despotismo
han reemplazado al orden constitucional.*
Felipe Tena Ramírez

Introducción



mi testimonio como magistrado en la primera circunscripción plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, durante el periodo comprendido de 1996 a 2004, deriva del marco normativo de las reformas y adiciones constitucionales publicadas el 22 de agosto de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*.

En lo personal, me considero un hombre afortunado, porque fui formado en las escuelas oficiales del Estado mexicano, siempre con el carácter de becario, por lo que me encuentro en deuda permanente con el pueblo mexicano, que ha hecho posible mi formación profesional en la ciencia del derecho.

Mis primeros estudios los realicé en escuelas nocturnas para trabajadores, en la ciudad de Durango, de donde soy originario. Los segundos, en el entonces Distrito Federal (hoy, Ciudad de México). En la División de Estudios Superiores de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), cursé la especialidad en Finanzas Públicas, así como la maestría y el doctorado en Derecho; en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el primer “Curso de especialización sobre legislación nacional y derechos humanos”, y, finalmente, en la Universidad La Salle, la maestría en Docencia Jurídica.

Como se podrá advertir, mi primera formación profesional se desarrolló en el ámbito de la investigación y la docencia jurídicas, disciplinas que fueron aplicadas en diversas universidades públicas y privadas, en las cuales he prestado mis servicios como funcionario universitario, investigador y maestro de tiempo completo y de asignatura, tanto en licenciatura como en posgrado, impartiendo materias como “Derecho constitucional mexicano”, “Garantías individuales y sociales”, “Derechos humanos” y “Derecho electoral mexicano”, entre otras.

48

Puse mis conocimientos y experiencia al servicio del Tribunal Federal Electoral (Trife), en los años 1995-1996, y, posteriormente, como magistrado electoral del TEPJF, durante el periodo de 1996 a 2004, en la primera circunscripción plurinominal, con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, cuya jurisdicción comprendía, en esos tiempos, Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Colima y Jalisco.

Mi primer acercamiento a la materia electoral fue gracias a la invitación del doctor en Derecho Marco Antonio Pérez de los Reyes —a quien le agradeceré siempre su amable distinción—, quien tenía el cargo de coordinador del Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) del entonces Trife, en la quinta circunscripción electoral, con sede en la ciudad de Toluca de Lerdo. El doctor Pérez me propuso como profesor-investigador de dicho Centro, nombramiento que surtió efecto a partir del 1 de junio de 1995 y culminó el 31 de octubre de 1996, fecha en la que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y el Senado de la República me nombraron magistrado electoral, con sede en Guadalajara, Jalisco, por un periodo de 8 años, es decir, de 1996 a 2004.

Posteriormente, el 6 de octubre de 2005, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) aprobó mi nombramiento como consejero electoral suplente del Consejo local en el entonces Distrito Federal, para los procesos electorales federales 2005-2006 y 2008-2009. Sin

embargo, el 13 de octubre de 2008, el Consejo General aprobó mi nombramiento como consejero electoral propietario del Consejo local en el Distrito Federal, para el proceso electoral federal 2008-2009. Más tarde, el Consejo General aprobó mi nombramiento como consejero electoral propietario de la Junta Distrital Ejecutiva 13, en el Distrito Federal, para el periodo 2011-2014.

Por lo antes expuesto, fui testigo y parte de la historia de la evolución del derecho electoral en México, así como de sus instituciones, durante 19 años, lapso en el que desarrollé diversas actividades vinculadas a la materia, ya sea como profesor-investigador, como magistrado, como asesor y catedrático de la naciente Escuela Judicial, como conferencista o como consejero local y distrital en el Distrito Federal. Es por ello que al recibir la invitación de mi amiga, la doctora Gabriela Dolores Ruvalcaba García —a quien agradezco sus finas atenciones al darme la oportunidad de participar con mi testimonio—, directora de la Escuela Judicial Electoral del TEPJF, con gusto acepté escribir mis vivencias durante el periodo en el que me desempeñé como magistrado del TEPJF en la primera circunscripción plurinominal.

En el lapso referido, tuve el honor de participar en uno de los momentos cruciales de la vida política y jurídica de México; a saber, el poder constituyente permanente estableció, en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la competencia del Tribunal Electoral como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (PJF), con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la ley fundamental, referente a las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución —competencia de la SCJN—.

La reforma constitucional en materia electoral de 1996

El presente trabajo se fundamenta, principalmente, en las reformas constitucionales publicadas el 22 de agosto de 1996 en el *DOF*, derivadas del procedimiento legislativo en el que el poder constituyente permanente, conformado por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, tuvo a bien modificar 18 artículos de la ley fundamental,

con sus respectivos artículos transitorios, todos en materia electoral, generando así cambios significativos en la evolución de la judicialización de la política en México, al crear un nuevo sistema político con mayores controles jurídicos en el país, el cual privilegia el principio democrático dentro del Estado de derecho y destaca el tema de la justicia electoral, por medio de la incorporación del Trife al PJF.

Con esa decisión legislativa, el Tribunal Electoral se fortaleció, pues pasó de ser un tribunal de legalidad a uno de constitucionalidad y, por ende, ostentó el grado de supremacía constitucional; de ahí que sea la única autoridad competente para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y las resoluciones electorales, es decir, de las soluciones fundadas y motivadas en estricto derecho, con apego a la Constitución y a la ley, al resolver los conflictos derivados de los procesos electorales en forma definitiva e inatacable. Por ese motivo, el artículo 99 de la CPEUM establece lo siguiente:

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.

Lo anterior significó la evolución más grande y profunda del sistema jurídico mexicano en materia electoral, a tal grado que bien podríamos distinguir un antes y un después de este hecho inédito en la cultura política jurídica del país, pues con dichas medidas se afianzaron las bases de la democracia, la división de poderes, los derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos, el régimen de agrupaciones y de partidos políticos, así como la autonomía y la ciudadanización del entonces IFE.

Estos cambios significativos originaron que los estados de la república y el entonces Distrito Federal, de conformidad con el artículo 40 constitucional —que establece que es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación, establecida según los principios de esta ley fundamental—, tuvieran la necesidad de actualizar su marco jurídico en materia electoral, procedimiento que inició en sus propias constituciones, en lo que respecta a los estados, y en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el caso de dicha entidad.

El nombramiento de magistrado electoral

Antes de la publicación y entrada en vigor de las reformas legales y reglamentarias de los artículos constitucionales referidos en el párrafo anterior, las cuales fueron publicadas el 22 de noviembre de 1996 en el *DOF*, mediante el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria; de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF); del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y de la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se consideró urgente, es decir, cuestión de previo o especial pronunciamiento, el nombramiento de los magistrados electorales para la integración del TEPJF, toda vez que el artículo 5 transitorio del decreto publicado el 22 de agosto de 1996 en el *DOF* establecía que los nuevos magistrados electorales deberían designarse a más tardar el 31 de octubre de 1996 y que, por esta ocasión, se requeriría para su elección el voto de las tres cuartas partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, es decir, era necesaria una votación especial, de mayoría absoluta.

De lo anterior se advierte claramente la importancia del primer acto jurídico derivado de la aplicación de las reformas constitucionales aludidas, consistente en el nombramiento de los magistrados electorales por parte de la SCJN y el Senado de la República, por primera ocasión en la vida institucional del sistema jurídico mexicano.

En este contexto, apareció publicado en el *DOF*, el 28 de agosto de 1996, el acuerdo 3/1996 —fechado el 26 de agosto de 1996—, por el que la Suprema Corte de Justicia, con apoyo en lo dispuesto en los artículos 94 y 99 de la CPEUM, en relación con el numeral 11, fracción XXI, de la LOPJF, convoca a los interesados en ser propuestos por la SCJN a la Cámara de Senadores para ocupar los cargos de magistrados electorales en la Sala Superior o en las salas regionales del Tribunal Electoral.

Por lo que se refiere a la Sala Superior, los interesados deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, mismos que no podrán ser menores a los que se exigen para ser ministro de la Suprema Corte. En

cuanto a las salas regionales, los interesados deberán colmar los requisitos que señale la ley, los cuales no podrán ser menores a los que se requirieren para ser magistrado de los tribunales colegiados de Circuito. En ambos casos, los requisitos son los siguientes:

- 1) Ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener cuando menos 35 años de edad y contar con credencial para votar.
- 2) Tener un título de licenciado en Derecho con antigüedad mínima de 10 años, en el caso de los magistrados de la Sala Superior, y de 5, en el de las salas regionales; además, preferentemente, contar con conocimientos en materia electoral.
- 3) Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por un delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, se inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena.
- 4) No desempeñar o haber desempeñado el cargo de presidente del comité ejecutivo nacional de algún partido político, no ocupar o haber ocupado algún otro cargo de dirección ni haber sido candidato de algún partido durante los seis años inmediatos anteriores a su designación.
- 5) Solo en el caso de los magistrados de la Sala Superior, no haber sido secretario de Estado, procurador ni gobernador durante el año anterior a la designación.

En esta primera etapa, se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la SCJN la documentación de 310 aspirantes a los cargos mencionados.

Posteriormente, el 17 de septiembre de 1996, apareció publicada en el *DOF*, por el Pleno de la Suprema Corte, la lista de los 292 aspirantes para ocupar los cargos de magistrados en las salas Superior y regionales del TEPJF que satisficieron los requisitos señalados en el acuerdo 3/1996, referido en el párrafo anterior. En esta relación, el suscrito aparece en el lugar 24.

Más tarde, el 25 de octubre de 1996, se publicó en el *DOF* el acuerdo que contiene la propuesta que hace la SCJN a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para la integración del Tribunal Electoral, en los siguientes términos:

PROPUESTA DE CANDIDATOS PARA OCUPAR LOS CARGOS DE MAGISTRADOS DE LAS SALAS SUPERIOR Y REGIONALES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, QUE HACE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN AL SENADO DE LA REPÚBLICA EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO POR LOS ARTICULOS 99 DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL **DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION**, EL VEINTIDOS DE AGOSTO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS.

En la propuesta de mérito, se citan los nombres de 66 candidatos que la Suprema Corte consideró idóneos para ocupar los cargos de magistrados electorales, en dos grupos: en el primero, 21 aspirantes para la Sala Superior, y en el segundo, 45 para las salas regionales (el suscrito aparece en el grupo de las salas regionales). En dicha propuesta, se anexaron los acuerdos relacionados con el proceso de su elaboración, los expedientes de los candidatos y la evaluación correspondiente.

Por último, mediante el decreto publicado el 4 de noviembre de 1996 en el *DOF*, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99 de la CPEUM y 5 transitorio del decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución —publicado el 22 de agosto de 1996 en el *DOF*—, eligió de entre los 66 candidatos propuestos por la Suprema Corte a los 22 magistrados electorales de las salas Superior y regionales del TEPJF, al tenor de los siguientes artículos:

Artículo Primero. La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, elige como Magistrados Electorales a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los ciudadanos:

Leonel Castillo Gonzales.
 José Luis de la Peza Muñoz Cano.
 Eloy Fuentes Cerda.
 Alfonsina Bertha Navarro Hidalgo.
 José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.
 José de Jesús Orozco Henríquez, y
 Mauro Miguel Reyes Zapata.

Artículo Segundo. La Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, elige como Magistrados Electorales a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a los ciudadanos:

- a) Con sede en el Distrito Federal:
Javier Aguayo Silva.
Francisco Javier Barreiro Perera y
María Silvia Ortega Aguilar de Ortega.
- b) Con sede en la ciudad de Monterrey:
Carlos Emilio Arenas Batis.
Francisco Bello Corona y
Maximiliano Toral Pérez.
- c) Con sede en la ciudad de Jalapa:
Martha Leonor Bautista de la Luz.
José Luis Carrillo Rodríguez.
David Cetina Menchi.
- d) Con sede en la ciudad de Guadalajara:
Arturo Barraza.[§]
José Luis Rebollo Fernández.
Gabriel Gallo Álvarez.
- e) Con sede en la ciudad de Toluca:
Salvador Castro Zavaleta.
Ángel Rafael Díaz Ortiz.
Carlos Ortiz Martínez.

A continuación, y mediante el procedimiento señalado, el Senado de la República, en la sesión pública ordinaria celebrada el 5 de noviembre de 1996, nos tomó protesta constitucional del desempeño de nuestros cargos a los magistrados electorales de las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral.

De esta manera, el suscrito tomó posesión del cargo, al igual que mis compañeros José Luis Rebollo Fernández y Gabriel Gallo Álvarez (juristas destacados en el ámbito jurisdiccional electoral), como magistrado electoral de la Sala Regional del TEPJF correspondiente a la primera circunscripción plurinominal, con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

Con esta investidura, en un marco constitucional anhelado desde el movimiento estudiantil de 1968, que comprende el total de las luchas sociales de aquel entonces, cobraron vida jurídica 18 artículos constitucionales modificados y 13 artículos transitorios, para convertirse en principios rectores de nuestro nuevo quehacer institucional. Dicha tarea fue difícil en sus inicios, porque estábamos comprometidos a estudiar con la mayor pulcritud y detalle los asuntos sometidos a nuestra consideración jurídico-procesal, en el ámbito legal y constitucional

§ Énfasis añadido.

electoral, como jueces en la solución de conflictos en la materia; pero también estábamos obligados a satisfacer las necesidades generadas por el cambio democrático, por ejemplo, mediante nuestra participación académica, que más adelante abordaremos.

En resumen, en sus inicios la labor jurisdiccional se desarrollaba en condiciones difíciles, partiendo de la carencia de edificios propiedad del Tribunal Electoral con las condiciones arquitectónicas adecuadas para que las salas regionales llevaran a cabo sus actividades. En el caso de la Sala Regional Guadalajara, se rentaba a particulares casas habitación para habilitarlas como oficinas públicas de carácter jurisdiccional. No es una queja ni tampoco una inconformidad, porque partíamos de que el Tribunal no son los edificios, sino la función jurisdiccional que se realiza a fin de garantizar los derechos constitucionales de índole política-electoral de los ciudadanos, ya sea como personas físicas (ciudadanos, candidatos, observadores electorales) o morales (agrupaciones y partidos políticos).

Además de la función jurisdiccional electoral, teníamos como objetivo ejercer acciones que nos acercaran a la sociedad, de ahí la impartición de cursos, talleres, seminarios y conferencias por parte de la Sala Regional Guadalajara, enfocados en universidades, agrupaciones políticas, partidos políticos, periodistas, notarios públicos, organismos públicos electorales locales, etcétera.

En esas condiciones, la Sala Regional Guadalajara, como las demás salas regionales, realizaba su función con competencia, únicamente, durante los procesos electorales, para resolver los siguientes asuntos:

- 1) Los juicios de inconformidad (JIN) derivados de las elecciones federales de diputados y senadores, durante la etapa de resultados y declaraciones de validez.
- 2) Los recursos de apelación (RAP) contra los actos o las resoluciones de las autoridades electorales, durante la etapa de preparación del proceso electoral federal, salvo que provengan del consejero presidente, del Consejo General o de la Junta General Ejecutiva del entonces IFE, o bien se trate del informe del Registro Federal de Electores acerca de las observaciones de los partidos políticos a las listas nominales de electores.
- 3) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos (JDC) durante el proceso electoral federal, como la

inclusión o exclusión de la lista nominal de electores o la no recepción oportuna de la credencial para votar. Es de importancia señalar que este juicio se resuelve por las salas regionales en única instancia y de forma definitiva.

La vinculación académico-jurídica y las necesidades electorales de esa época

La preparación jurídica electoral de la ponencia

Durante mi desempeño como magistrado electoral de la Sala Regional Guadalajara, la competencia jurídica de la Sala no era permanente, sino solo en los procesos electorales, lo que provocaba diversos problemas, entre los que se encontraba la carencia de personal jurídico y administrativo para desarrollar las actividades propias del proceso electoral 1996-1997; por tanto, se consideraba urgente la preparación de los abogados de las ponencias de cada magistrado para satisfacer dicho requerimiento. Esa situación persistió a lo largo de mi trabajo como magistrado regional en la ciudad de Guadalajara.

En efecto, el problema se centraba en que en ese entonces, en las escuelas y facultades de Derecho, la materia electoral no formaba parte de su plan de estudios, tema que más adelante trataremos. Por otro lado, la mayor parte de los abogados procesalistas prestaba sus servicios en el Tribunal Superior de Justicia de Jalisco o en los juzgados del PJP radicados en la misma entidad, por lo que no querían perder su antigüedad o permanencia en sus empleos; se negaban a participar con nosotros, pues consideraban que la Sala únicamente tenía condiciones para ofrecer empleo durante el año del proceso electoral y, como consecuencia, al término de este quedarían desempleados. Dicha situación nos obligaba a convocar, de forma abierta, a todos los licenciados en Derecho que reunieran determinadas características para que participaran en cada proceso electoral, con el carácter de secretarios de estudio y cuenta. Con ese propósito, los magistrados adscritos a la Sala Regional preparábamos los programas de formación, a fin de cubrir los diversos temas que nos interesaba aplicar en el proceso de enseñanza-aprendizaje; esa planeación se realizaba mediante objetivos generales y específicos, métodos didácticos y bibliografía específica. Los contenidos,

métodos y materiales debían ser apropiados para las circunstancias, por lo que se derivaban de las siguientes preguntas: a) ¿qué enseñar?, b) ¿por qué enseñar?, c) ¿a quién enseñar? y d) ¿cómo enseñar?

Como se podrá advertir, nuestra función no solo era jurisdiccional, sino también de investigación y docencia, pues había que formar en cuanto a conocimientos y práctica en la materia electoral a los secretarios de estudio y cuenta de los abogados integrantes de cada ponencia.

Cabe señalar que los cursos de formación se realizaban en determinados horarios, a fin de privilegiar siempre la solución de los medios de impugnación interpuestos por los actores electorales de la circunscripción ante la Sala Regional, competente para resolver los JIN, los RAP y los JDC.

Por otra parte, también se abría una convocatoria para la contratación de personal administrativo-secretarial, que brindaba el apoyo necesario a los secretarios de estudio y cuenta, por ejemplo, al acudir a las bolsas de trabajo de las universidades y del sector empresarial de Jalisco para, posteriormente, contratar los servicios de las universidades para la formación del sector secretarial de la Sala, sobre todo, cursos de computación.

La formación del personal jurídico de los institutos y los tribunales electorales de las entidades federativas de la jurisdicción

Es de conocimiento público, por ser un hecho notorio, que entre los artículos constitucionales reformados se encuentra el 116 de la CPEUM, el cual impone a los estados de la república la obligación de que sus constituciones y leyes garanticen, en materia electoral, las elecciones de gobernadores, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, y cumpliendo los principios rectores de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo, establece que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las actividades jurisdiccionales mediante las cuales se resuelvan las controversias en la materia deben gozar de autonomía en su funcionamiento y de independencia en sus decisiones, para lo cual se requiere un sistema de medios de impugnación en el que todos los actos y las resoluciones electorales se sujeten, invariablemente, al principio de legalidad.

A fin de realizar esa tarea legislativa, los artículos transitorios del decreto federal en cuestión establecieron determinados plazos para su cumplimiento, lo que derivó en la problemática de encontrar y contratar al personal jurídico con el perfil idóneo, tanto para los nacientes institutos electorales locales como para los respectivos tribunales electorales.

La primera circunscripción plurinominal, con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, comprendía Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Colima y Jalisco, lo que originó que para resolver la problemática en las entidades de la jurisdicción fuera necesaria la participación académica de los magistrados electorales de la Sala Regional Guadalajara. El suscrito intervino en este proyecto por medio de la formación de personal jurídico en Baja California (Tijuana y Mexicali), Culiacán, Nayarit, Colima y Guadalajara.

El diplomado en "Derecho electoral" en las cinco salas regionales

58

En 1998, siendo presidente del Tribunal Electoral el magistrado José Luis de la Peza Muñoz Cano y director del CCJE del Tribunal el maestro (hoy, doctor en Derecho) Edmundo Elías Musi, se encomendó a la Sala Regional Guadalajara la elaboración de un proyecto para difundir en todo el país la materia electoral.

Para cumplir con la instrucción encomendada, se realizó una investigación nacional, a fin de conocer las necesidades teóricas y prácticas imperantes en ese tiempo en la materia electoral, entre las cuales se encontraban:

- 1) La debida implementación de las reformas constitucionales, legales y reglamentarias, publicadas el 22 de agosto y el 31 de noviembre de 1996 en el *DOF*.
- 2) Las modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias de las entidades federativas, de conformidad con el numeral 116 de la Constitución y los plazos para su instrumentación jurídica.
- 3) Las modificaciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (hoy, Ciudad de México), a sus leyes reglamentarias y a los respectivos órganos políticos administrativos en cada una de las demarcaciones en las que se dividía el Distrito Federal, de conformidad con el numeral 122 de la CPEUM.

- 4) La proximidad de las elecciones federales del año 2000, para renovar a los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- 5) La competencia legal y reglamentaria de la Sala Guadalajara y del CCJE para llevar a cabo la investigación y, en su caso, diseñar e implementar el medio académico adecuado para la solución de la problemática.

En ese contexto, y con base en la investigación realizada, surgieron diversas necesidades que justificaron ampliamente la viabilidad del proyecto, con grandes beneficios para la población jurídica del país. Así, surgió el diplomado en “Derecho electoral”, a impartirse en las cinco salas regionales del Tribunal Electoral por magistrados regionales y personal académico del CCJE del TEPJF. El programa académico se estructuró de la siguiente forma.

Fundamento legal. El artículo 99 constitucional; los artículos 186, fracción VII, y 199, fracción XIV, de la LOPJF, así como los numerales 1; 9, fracciones IV y V; 46, y 47 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Objetivo general. La formación y actualización de personal jurídico especializado para desarrollar actividades teóricas y prácticas en materia electoral.

Perfil de ingreso. Dirigido a los licenciados en Derecho integrantes de organismos electorales, agrupaciones y partidos políticos nacionales, personal jurídico de las salas regionales, maestros e investigadores de universidades e institutos de educación superior.

Perfil de egreso. Al término del programa académico del diplomado, los alumnos tendrán los conocimientos, las habilidades y las destrezas para desarrollar actividades jurisdiccionales relacionadas con la materia electoral.

Metodología de la enseñanza. El proceso de enseñanza-aprendizaje se desarrollará por medio de la siguiente estrategia:

- 1) Clases teóricas y prácticas.
- 2) Conferencias.
- 3) Análisis de casos prácticos.
- 4) Análisis de textos legales.
- 5) Análisis de criterios relevantes y de jurisprudencia en materia electoral.

- 6) Preparación de instrumentos jurídicos procesales en materia electoral.
- 7) Trabajos de investigación.
- 8) Exámenes orales y escritos.

Plan de estudios. Se estructuró con las materias “Introducción al estudio del derecho electoral. Actores electorales”, “Justicia electoral”, “Derecho procesal electoral” y “Taller de práctica forense”.

Legislación académica. Previo a las labores académicas del diplomado, se elaboraron los siguientes documentos: reglamento académico, reglamento administrativo y reglamento de exámenes.

Por otra parte, tomando en cuenta que las actividades académicas eran rotativas, estas se iniciaron en la Sala Regional Toluca el 26 de marzo de 1999 y terminaron el 27 de agosto del mismo año en la Sala Regional Distrito Federal. La carga académica fue de 85 horas, de las cuales 60 fueron teóricas, 15 prácticas y 10 destinadas a los exámenes. Iniciaron 630 alumnos y terminaron 450.

Apuntes de derecho electoral. Una contribución institucional al conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia

La compilación, revisión y edición de los trabajos académicos del diplomado que se refiere en el apartado anterior se realizó con la coordinación del suscrito, de los magistrados Gabriel Gallo Álvarez y José Luis Rebollo Fernández y del maestro Edmundo Elías Musi; no obstante, se contó con el apoyo personal de los demás integrantes de la Sala Guadalajara. Finalmente, los documentos jurídicos fueron editados por el TEPJF, en dos tomos, con el título *Apuntes de derecho electoral. Una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*.

Por último, agradezco el haberme invitado a participar en este importante proyecto, el cual reúne a numerosas personas que, como el suscrito, han tenido la dicha de ser parte de los cimientos de lo que hoy es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Mi trayectoria es la suma de todas mis elecciones

Eva Barrientos Zepeda^{*}



* Magistrada de la Sala Regional Xalapa de 2019 a 2028.

*Una vez que tomas una decisión,
el Universo conspira para hacerla realidad.*
Ralph Waldo Emerson

Introducción

La trayectoria de vida y profesional se constituye por una serie de vivencias que permite que vayamos creciendo y evolucionando durante el transcurso del tiempo. Estas vivencias se traducen en decisiones, las cuales configuran en gran medida nuestra forma de enfrentar todo tipo de situaciones, entre las que se encuentran logros, fracasos y sacrificios.

Cada logro, fracaso y sacrificio que tenemos en la vida, como resultado de nuestras elecciones diarias, nos da la habilidad de aprovechar todo tipo de oportunidades que nos permiten desenvolvemos en nuestra vida personal y laboral, alcanzando las metas que nos fijamos a corto y largo plazo, e incluso aquellas que salieron de momento, pero que la vida las puso en nuestro camino.

El relato que expongo acerca de mi trayectoria es la suma de todas mis elecciones, una breve descripción de lo que me ha llevado a dedicar gran parte de mi vida a la contribución para el crecimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual se ha construido con base en las miles de

personas que han dedicado parte de su vida a la evolución jurídica del derecho electoral.

Cada uno de los relatos y las anécdotas que expongo en este trabajo corresponde a cierto hito en la vida del Tribunal Electoral que forjó su legitimidad ante la sociedad, debido a los innumerables casos de gran trascendencia política que han impactado en la gobernabilidad de nuestro país, constituyendo así el espíritu de la democracia mexicana por medio del buen ejercicio de las instituciones encargadas de vigilar la legalidad de los comicios.

De igual manera, describo el impacto que el TEPJF ha generado en mi vida tanto personal como laboral, en la que he tenido que tomar elecciones para gozar las mejores experiencias y en la que he dedicado la mayor parte del tiempo a la contribución de esta institución tan importante para la vida democrática de México.

Trayectoria

64

En México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y cuenta con reconocimiento internacional, debido a la gran cantidad de criterios y jurisprudencias que ha generado a lo largo de sus ya 25 años de vida. Casualmente, el referido Tribunal nace en el mismo año que en el que concluyo mis estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, esto es, en 1996. Debo confesar que supe de su creación por las noticias, pero desconocía exactamente cuál era su competencia y funciones.

Lo anterior, porque en aquella época los programas de estudio de las licenciaturas en Derecho no incluían la materia de Derecho Electoral; de hecho, en la actualidad, mi aún *alma mater* solamente la contempla como una asignatura optativa. Por lo tanto, en mi caso, al egresar de la universidad, la materia electoral no era una opción para la vida profesional, ni siquiera un tema de investigación para realizar la tesis de licenciatura. En ese momento, la informática jurídica llamaba mi atención, razón por la cual hice la tesis *La problemática jurídica de internet*, con la cual obtuve mención honorífica.

Sin embargo, una vez titulada, y a pesar del desconocimiento de la materia electoral, asistí a un curso convocado por el Poder Judicial del

Estado de Veracruz y, ahí, una muy buena amiga me preguntó si estaba interesada en entrar al entonces Tribunal Estatal Electoral, a lo cual respondí que no tenía conocimiento acerca del derecho electoral, y me contestó: —nada que no se arregle, te paso el material de estudio—.

Así, ese mismo día, presenté el examen tanto en el Poder Judicial del Estado de Veracruz como en el tribunal electoral local. Para mi fortuna, aprobé ambos exámenes, y en el primero me ofrecieron el cargo de secretaria de Acuerdos del Juzgado Primero de Primera Instancia en el puerto de Veracruz; no obstante, decidí aceptar el trabajo de proyectista en el Tribunal Electoral de Veracruz, dado que mi plan era iniciar el doctorado en Derecho Público, impartido por la Universidad Veracruzana en coordinación con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Debo destacar que esa decisión marcó mi vida, pues desde 1997 sigo en la materia electoral. Y hago énfasis en que marcó mi vida y no solo mi carrera profesional porque, a partir de ese momento, mi carácter, mi personalidad y mi forma de ver la vida han sido fuertemente influenciados por las vivencias y experiencias electorales.

La primera influencia fue en la escritura de mi tesis doctoral *Los principios rectores del derecho procesal electoral*, pues en esa época todavía no se consideraba al derecho electoral, tanto en su aspecto sustantivo como en el adjetivo, como una rama autónoma del derecho; afortunadamente, hoy ya contamos con grandes especialistas en la materia.

Pero, ¿cómo me incorporé al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación? Fue gracias a un informe de labores del presidente del Tribunal Estatal Electoral, ya que conocí al entonces presidente de la Sala Regional Xalapa, el maestro David Cetina Menchi, a quien todos los días saludaba a las 7:00 a. m. en el Centro de Idiomas de la Universidad Veracruzana, pues él estudiaba inglés y yo francés, debido a que el doctorado me exigía dos idiomas adicionales al español.

Una de esas mañanas, David Cetina me informó que se abrirían plazas temporales en la Sala Regional Xalapa debido al proceso electoral 1999-2000 y que, para ello, los interesados debían estudiar un diplomado en Derecho Electoral; como siempre, ello es una muestra de que el TEPJF ha dado prioridad a la capacitación de todo el personal y de quienes aspiran a ingresar a él. Acto seguido, me invitó a cursar el diplomado para que tuviera la oportunidad de ingresar a la Sala Xalapa; en ese momento me sentí muy agradecida, pero le contesté que tenía

impedimento para trabajar dado que tenía una beca completa del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por estar en un doctorado inscrito en el padrón de excelencia; no obstante, me dijo que, de cualquier forma, me invitaba a tomar el diplomado.

Desde luego, cursé el diplomado porque, además, ya desde 1999 los cursos del entonces Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) del TEPJF eran famosos por su grado de excelencia y porque me iba a ser de mucha utilidad debido a que mi investigación del doctorado era en materia electoral. Una vez que concluí el diplomado y aprobé el examen correspondiente, David Cetina me invitó a laborar con el cargo de secretaria auxiliar; me dijo que, por la calificación obtenida, me invitaría como secretaria de estudio y cuenta, pero aún no tenía los 25 años cumplidos, como lo exige la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en su artículo 216.

Ya en la entrevista de trabajo, le comenté al entonces presidente de la Sala Regional Xalapa que uno de mis objetivos era entrar a laborar ahí porque era una materia sumamente interesante y que estaba encantada de aceptar el puesto, pero le pedí el favor de que me permitiera tomar las clases del doctorado, las cuales eran una vez al mes, casi siempre en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por lo que amablemente accedió. De igual manera, pedí permiso a la coordinadora del doctorado, de quien también recibí el apoyo.

Por tanto, en septiembre de 1999 ingresé a laborar orgullosamente a la Sala Regional Xalapa del TEPJF. Fue más de un año de mucho crecimiento personal y profesional, en el que fundamentalmente aprendí que las cosas debían salir bien y rápido, por lo que era necesario el trabajo en equipo.

Posteriormente contraí matrimonio y me trasladé al entonces Distrito Federal (hoy Ciudad de México), donde tuve un bebé, razón por la cual dejé de trabajar durante el embarazo y hasta que mi hijo entrara a la educación preescolar, tiempo que aproveché para obtener el grado de doctora en Derecho. En 2005 busqué reingresar al TEPJF, pero ahora en la Sala Superior, por lo que me entrevisté con el entonces magistrado, el doctor José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, quien me recomendó tomar el curso para entrar a las plazas temporales de la Sala Regional del Distrito Federal. Una vez que concluí el curso y fui evaluada con excelente calificación, solicité una entrevista con el magistrado presidente de la Sala Superior, el licenciado Leonel Castillo González, y con otro

magistrado, el maestro Mauro Miguel Reyes Zapata, quienes me atendieron con toda la amabilidad y profesionalismo que los caracteriza.

Fue tan grande mi suerte que, en primer lugar, me llamó el magistrado presidente Leonel Castillo González para comentarme que había un lugar en el CCJE como profesora-investigadora. De inmediato entregué mis documentos, pero esa misma tarde también me habló el magistrado Mauro Reyes y me preguntó qué me interesaba más, si la investigación o la parte jurisdiccional, por lo que le respondí que ambas. De inmediato me comentó que ya sabía que entraría al Centro de Capacitación, pero también quería que me incorporara en su equipo de trabajo.

Debo confesar que fue, para mí, muy motivador que dos de los magistrados más destacados y reconocidos de la primera generación del derecho electoral me dieran la oportunidad de trabajar con ellos. Ahora bien, la decisión no fue fácil, dado que la parte académica me gusta mucho, pero también la jurisdiccional. Finalmente, opté por aceptar la propuesta del magistrado Reyes; aunque una vez aceptada recibí una nueva llamada, en la que me informó que se enteró del cargo al que iba entrar en el CCJE y que, para no perjudicarme en el sueldo, ahora entraría como secretaria de estudio adjunta, eso sí, a prueba por un mes, porque el magistrado quería ver si efectivamente tenía las habilidades y el carácter para proyectar sentencias.

Fue una gran experiencia. Recuerdo que, el primer día, el magistrado Mauro Reyes me turnó un expediente, consistente en un juicio de revisión constitucional; me dio el primer libro, porque había que leer uno por semana, y me indicó que sería docente en la especialidad de Derecho Electoral. En ese momento pensé que no podría con tanta responsabilidad; sin embargo, al ver mi expresión, comentó: —organícese, todo se puede—, y, en efecto, sí se pudo, tanto que al mes de haber ingresado me ascendió a secretaria de estudio y cuenta.

Recuerdo que durante mi desempeño como secretaria de estudio y cuenta se resolvieron todos los juicios de inconformidad (JIN) relativos a la elección presidencial de 2006, la cual, si hacemos memoria, tuvo una de las votaciones más cerradas en la historia de nuestro país.¹ Respecto

¹ El Partido Acción Nacional obtuvo 35.89 % de votos, mientras que la coalición “Por el bien de todos”, integrada por el Partido de la Revolución Democrática, Convergencia y el Partido del Trabajo, obtuvo 35.33 % de los sufragios, es decir, una diferencia de 0.56 por ciento.

de esa elección me turnaron cuatro JIN: SUP-JIN-110/2006, SUP-JIN-224/2006, SUP-JIN-294/2006 y SUP-JIN-315/2006.

En esos juicios se impugnaba lo siguiente:

Cuadro 1

Expediente	Parte actora	Distrito impugnado	Casillas impugnadas
SUP-JIN-110/2006	Coalición "Por el bien de todos"	Distrito 11 de Michoacán	6
SUP-JIN-224/2006	Coalición "Por el bien de todos"	Distrito 12 del Distrito Federal	33
SUP-JIN-294/2006	Coalición "Por el bien de todos"	Distrito 20 de Veracruz	20
SUP-JIN-315/2006	Coalición "Por el bien de todos"	Distrito 7 de Baja California	358
Total			417

Fuente: Elaboración propia.

En esa ocasión, el magistrado Mauro Reyes me comentó que me turnaría cuatro JIN y no dos, como a la mayoría de los integrantes de la ponencia, dado que, si bien eran muchas casillas, también lo era que los agravios eran genéricos, por lo que se tendrían que calificar como inoperantes.

No obstante, dado el margen apretado de los resultados electorales de dichos comicios presidenciales, en todos los juicios presentados por la coalición "Por el bien de todos" se solicitó la apertura de los paquetes electorales para verificar que los votos hubieran sido bien contados y la nulidad de la votación, de conformidad con el inciso f del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativa a la existencia de error o dolo en la computación de votos.

Ahora bien, después de una reunión, los magistrados de la Sala Superior decidieron atender la pretensión de la coalición "Por el bien de todos" para dar mayor certeza a los resultados, por lo que se emitió un acuerdo general en el juicio madre SUP-JIN-212/2006 a fin de determinar que, cuando existiera un error o inconsistencia de al menos un número

en las actas de escrutinio y cómputo de la elección presidencial, se procediera al recuento respectivo.

Fue así como se obtuvieron los siguientes resultados después del análisis de las respectivas actas de escrutinio y cómputo en los incidentes de apertura de los expedientes expuestos con anterioridad.

Cuadro 2

Expediente	Casillas impugnadas	Casillas recontadas
SUP-JIN-110/2006	6	5
SUP-JIN-224/2006	33	28
SUP-JIN-294/2006	20	18
SUP-JIN-315/2006	358	219
Total	417	270

Fuente: Elaboración propia.

Como pueden ver, esos asuntos que iban a ser muy sencillos se convirtieron en la verificación de una gran cantidad de casillas, y si bien fue un trabajo muy intenso, lo cierto es que fue un gran aprendizaje respecto de las reglas del recuento de la votación recibida en casilla, lo que hoy, después de la reforma de 2007, es parte fundamental de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

Además, confirmé que el TEPJF, ante todo, respeta los principios que rigen la materia electoral —en este caso, el de certeza— ya que, aunque no estaba previsto en 2006 el recuento de votos, aun cuando existiera la diferencia de 1 % o menos de sufragios entre quien haya obtenido el primero y el segundo lugar, el Tribunal lo implementó por medio de los incidentes de recuento.

Igualmente, reafirmé que los órganos electorales, ya sean administrativos o jurisdiccionales, siempre debemos emitir las resoluciones totalmente apegados a derecho, ya que, a pesar de las manifestaciones permanentes afuera de las instalaciones de la Sala Superior, que generaban presión en el personal del Tribunal, los magistrados emitieron el dictamen de la validez de la elección presidencial conforme a lo encontrado en las constancias y en los resultados de los recuentos, entre otras circunstancias.

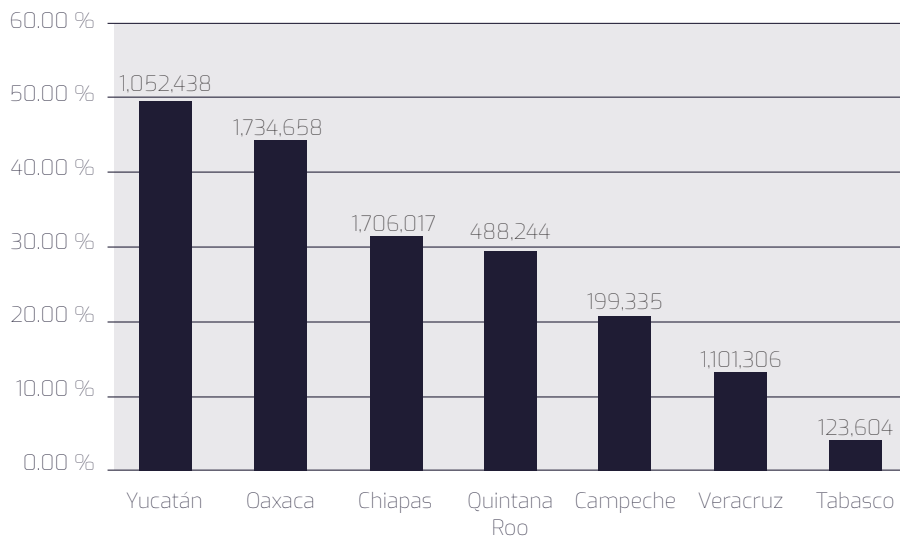
Una anécdota de esa época es que, un día antes de la sesión pública para emitir la resolución de la validez de la elección presidencial, los manifestantes no dejaron que sacáramos nuestros automóviles, razón por la cual acudí con mi hijo a las instalaciones del TEPJF para recoger el vehículo que había dejado debido a las manifestaciones; sin embargo, estaba rodeado por otros carros en el estacionamiento.

Esa tarde nos vieron integrantes del Ejército Mexicano que estaban haciendo guardia en las instalaciones, y uno de ellos me preguntó si necesitaba llevarme el carro; le contesté que sí, pero que era imposible. De inmediato me replicó que todo se puede en esta vida, comenzó a llamar a varios de sus compañeros y alrededor de ocho oficiales cargaron el vehículo y lo colocaron donde ya pudiera moverlo. A continuación, con una sonrisa, el oficial me dijo: —ya ve cómo sí se pudo—. Para mi hijo, ver esa escena fue sumamente emocionante y, para mí, un gran ejemplo de que en equipo todo es posible.

Posteriormente, ya en la nueva integración, colaboré con el doctor Flavio Galván Rivera, quien en ese momento ostentaba la presidencia del TEPJF. Sin duda, esa fue una de las mejores etapas en mi vida y mi carrera profesional, ya que el magistrado Galván Rivera nos evaluaba hasta la forma en que le platicábamos los asuntos; ahora entiendo que es algo también muy importante, porque tener una dicción clara y expresar las ideas de forma precisa nos ayudan a transmitir de forma clara las decisiones del Tribunal, y con ello se cumple otro de los principios de la función electoral, esto es, la publicidad.

En 2008, por cuestiones personales, me tuve que regresar a Xalapa, por lo que me incorporé a la Sala Regional Xalapa, previo curso y examen correspondientes. Ahí viví otra gran experiencia al tener la oportunidad de colaborar con tres magistrados: la maestra Yolanda Muñoz Tagle, la maestra Claudia Pastor Badilla y el doctor Octavio Ramos Ramos. En esa etapa tuve la oportunidad de aprender, entre otras cosas, acerca de la justicia electoral indígena, ya que, como sabemos, la III circunscripción abarca siete estados, en los cuales existe el siguiente porcentaje de población indígena.

Gráfica 1. Porcentaje de población indígena



En ese sentido, en la gráfica 1 se observa el porcentaje de población indígena de cada entidad federativa con respecto a su población total. Ahora bien, en relación con el aprendizaje de los asuntos vinculados a la justicia electoral indígena, tuve la fortuna de colaborar en la redacción de la sentencia recaída en el expediente SX-JDC-171/2014, la cual fue galar-donada por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia debido a que se determinó declarar la invalidez de la elección de los integrantes del Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca.

Lo anterior, en virtud de que en la elección celebrada en la comuni-dad indígena no se garantizó el efectivo acceso de las mujeres a desem-peñar cargos públicos en su comunidad, lo cual constituyó su exclusión material en la elección de sus autoridades. Por lo tanto, los comicios ce-lebrados vulneraron el derecho de igualdad entre mujeres y hombres, en correlación con el principio de progresividad, ya que anteriormente se había determinado que ellas integraran el cabildo de su municipio; no obstante, el cabildo electo se conformó exclusivamente por hombres, lo que ocasionó una acción regresiva respecto del reconocimiento del derecho de las mujeres para ocupar cargos de representación popular.

Por tanto, con la finalidad de hacer efectivo el acceso de las muje-res al desempeño del cargo en observancia al derecho de igualdad, así

como al principio de progresividad en la tutela de los derechos humanos, se decidió revocar la resolución impugnada que había confirmado la validez de la elección.

Igualmente, tuve la oportunidad de proyectar la sentencia recaída en el expediente SX-JRC-79/2015, en el que un partido político impugnó el acuerdo CE/2015/029, mediante el cual el Consejo Estatal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco registró supletoriamente las candidaturas a presidentes municipales y regidores por el principio de mayoría relativa, la cual fue presentada por los partidos políticos para el proceso electoral 2014-2015.

Debo destacar que fue la primera sentencia, después de la reforma constitucional de paridad de 2014, que determinó revocar un acuerdo de registro, aun cuando las campañas ya habían iniciado, porque se observó que, en efecto, el Consejo Estatal fue omiso en pronunciarse acerca de la paridad de género, tanto en su vertiente horizontal como vertical, y si bien se razonó respecto a la certeza que se le debe dar al electorado en torno a quién va a votar, también es cierto que hay que garantizar el respeto al derecho humano a la igualdad entre mujeres y hombres. Dicha sentencia fue confirmada por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-959/2015 al desechar el medio de impugnación respectivo.

En julio de 2015, cuando estábamos resolviendo los JIN del proceso electoral 2014-2015, presenté el examen para ser consejera electoral del organismo público local electoral de Veracruz, en el que obtuve una buena calificación, por lo que avancé a la etapa del ensayo y, posteriormente, a la entrevista, teniendo la gran fortuna de que el Instituto Nacional Electoral, el 4 de septiembre de ese año, me designara como consejera electoral del Consejo General del organismo mencionado.

Sin duda, fue otra experiencia muy formativa en la que pude aplicar todos los conocimientos adquiridos en el TEPJF, sobre todo, al presidir las comisiones de Prerrogativas y Partidos Políticos, Capacitación y Organización, así como la de Igualdad de Género y No Discriminación, entre otras.

Después de tres procesos electorales, dos de ellos para elegir gobernador y diputados y el restante para renovar 212 municipios, decidí concursar para ser magistrada de la Sala Regional Xalapa del TEPJF. Muchas personas me preguntaban por qué me postulaba directamente a una sala regional, cuando lo lógico era pasar primero por la

magistratura de un tribunal local; la respuesta era simple: el TEPJF es mi casa, ahí me formé y es mi sueño regresar.

Afortunadamente, el 28 de marzo de 2019, el Senado de la República, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, me nombró magistrada de la Sala Regional Xalapa. Fui muy feliz por regresar al TEPJF y también porque en la Sala Xalapa había estado tantos años laborando, además de encontrarme con dos compañeros magistrados que son grandes juristas y expertos en la materia electoral: el licenciado Adín Antonio de León Gálvez y el doctor Enrique Figueroa Ávila.

El 29 de marzo, ya laborando en la Sala, firmé como magistrada el acuerdo de sala en el expediente SX-JDC-354/2018, en el cual el Tribunal Electoral de Oaxaca declaró la inejecutabilidad de medidas de reparación en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género ordenadas por la Sala Regional Xalapa, consistentes en capacitaciones a funcionarios municipales en derechos humanos, género y violencia política, debido a que tanto la actora del juicio como el resto de los integrantes del cabildo municipal ya habían concluido su cargo.

No obstante, resolví que la decisión plenaria del tribunal responsable respecto de la inejecutabilidad de la sentencia era contraria a derecho, ya que las salas regionales del TEPJF son las únicas que pueden pronunciarse en relación con el tema. Asimismo, las medidas de reparación debían ser llevadas a cabo independientemente de que hubieran concluido sus cargos los integrantes del ayuntamiento, a quienes estaban dirigidas las medidas, ya que estas tienen como finalidad prevenir y erradicar conductas que afecten los derechos humanos de las mujeres que formen parte de la autoridad municipal.

La magistratura, sin duda, es una gran responsabilidad y también un gran aprendizaje, ya que se debe garantizar la impartición de justicia pronta, completa y expedita, lo cual ha sido todo un reto con la llegada de la pandemia.

Al respecto, cabe mencionar que la Sala Regional Xalapa, en el expediente SX-JDC-110/2020, recibió una solicitud de medidas cautelares por correo electrónico, las cuales se determinaron procedentes mediante un acuerdo de sala en consideración a la situación que se vive en el país por la COVID-19, dada la posible afectación a la integridad física del actor. Asimismo, dicha determinación fue confirmada en el expediente SX-REC-74/2020.

Como se advierte, las personas que estamos en el TEPJF somos privilegiadas, ya que es una institución que no solo forma grandes profesionistas, sino también una familia electoral. Además, ser parte de esta gran organización como magistrada me permite servir a mi país en una de las actividades de mayor relevancia para el funcionamiento de la vida democrática, que es el desarrollo de los comicios.

Sin embargo, para poder llegar hasta ese punto de servir a mi país, tuve que pasar por un largo que camino, que me forjó y me ayudó a obtener experiencia en la materia, por lo que mi trayectoria de vida y profesional es el resultado de todas mis elecciones.

Mi experiencia como magistrada de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Marta Leonor Bautista de la Luz^{*}



* Magistrada de la Sala Regional Xalapa de 2005 a 2013.

Debo iniciar diciendo que cuando tuve conocimiento de la convocatoria para la elección de los magistrados que integrarían el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) me desempeñaba como secretaria de estudio y cuenta en la ponencia del ministro en retiro Genaro David Góngora Pimentel; previo a ello, había ejercido dicha función en otras ponencias, como las de los ministros Santiago Rodríguez Roldán, Samuel Alba Leyva y Miguel Montes García.

Era la noticia del momento en los pasillos del edificio de Pino Suárez. No había secretaria ni secretario que dejara de preguntar: “¿Te vas a inscribir?”. Francamente, yo no me entusiasmé.

Mi ánimo disminuyó aún más porque uno de los tantos compañeros de otras ponencias que me preguntaron acerca del tema, sin saber si era mi intención postularme o no, me trató de desalentar diciéndome: “Abogada, usted ni se apunte. A esa elección solo se van a inscribir los meros ‘gallos’ de cada ministro, o sea, en su caso, las licenciadas Rosalba Becerril Velázquez y Guadalupe Saucedo Zavala; usted, no”.

Su comentario no hizo mella en mí, y no lo hizo porque no resultaba de mi interés, pues mi meta era otra; así que le contesté: “Claro que no me voy a inscribir para esa elección, yo estoy estudiando para el próximo examen de juez de Distrito”.

En ese entonces, pusieron unos carteles del TEPJF que anunciaban que iba a haber un curso de “Derecho electoral”. Una compañera de ponencia me preguntó: “¿Quieres que nos apuntemos en el curso de ‘Derecho electoral’?”. Como mi objetivo era resultar electa como juez

de Distrito, por medio del examen de oposición, le contesté: “Nosotras estamos estudiando para el concurso de jueces de Distrito y tenemos poco tiempo para estudiar, con tanto trabajo que tenemos; ¿para qué queremos, ahorita, ir a un curso de ‘Derecho electoral?’”. Por lo tanto, decidí no inscribirme al curso.

¡Qué ironía del destino! Yo rechacé un curso de “Derecho electoral”, pese a que meses más tarde iba a resultar electa magistrada de la Sala Regional Xalapa. Al respecto, debo decir que la decisión de registrarme como aspirante se dio de manera circunstancial, y en cuestión de minutos, un día por la mañana.

Muy temprano, como a las 8:00 horas, mi compañera de ponencia, después de salir de la oficina del ministro Góngora Pimentel, me dijo: “El ministro está muy contento; yo creo que si le llevas tu nuevo proyecto de sentencia y se lo entregas, al final, cuando lo haya recibido, pregúntale si te puedes inscribir en la lista para participar en la selección de magistrados. Te va a decir que sí”.

Así lo hice, sin pensarlo ni meditarlo: tomé mi proyecto, se lo llevé y lo entregué; al llegar a la puerta de su oficina, para salir, volteé y le dije: “Señor, ¿me puedo inscribir en la lista para la selección de magistrados?”. Mi corazón latía rápido por la adrenalina que me generó el solo hecho de consultarle y esperar la respuesta.

Me contestó: “¡Claro, inscríbete! También se va a inscribir Guadalupe Saucedo. Yo quería que ella participara para la selección de magistrada de la Sala Superior, pero, como no es juez de Distrito, no puede participar para ese cargo”. En ese momento sentí mucha alegría, aunque también confirmé lo que me había dicho mi compañero de ponencia: solo se van a inscribir los meros “gallos” de cada ministro.

Inmediatamente, comencé a recabar la documentación que se necesitaba para participar e inscribirme.

Como siempre ha sido, el trabajo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) era imparable e interminable en esos días, por lo que no había tenido tiempo para realizar los trámites de inscripción necesarios, además de que no existía la tecnología que hay ahora; apenas iniciaba el internet. El registro no se podía realizar en línea y de manera tan fácil como se hace en la actualidad.

Así, una pasante de Derecho que estudiaba en la Universidad La Salle y que me apoyaba en la ponencia, al llegar a la oficina, me dijo: “Abogada, la fila de aspirantes que vinieron a inscribirse para el cargo

de magistrados del Tribunal Electoral sale de la Oficialía de Partes, llega a la calle de Pino Suárez y da vuelta hasta la calle de Moneda. En esa fila, vi a varios maestros de Derecho Constitucional de mi facultad, formados para inscribirse”.

Debo admitir que el comentario, de momento, me impactó e hizo pensar: “¿Cómo voy a contender con maestros de Derecho Constitucional de La Salle?”, sin considerar que, como secretaria de estudio y cuenta de la SCJN, era experta en derecho constitucional y resolvía miles de juicios de amparo en los que, justamente, se atendían violaciones graves a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La primera parte del proceso de selección la realizaría el Pleno de la Suprema Corte, mientras que de la segunda se encargaría el Senado de la República.

Así, resulté seleccionada como aspirante a magistrada de la Sala Xalapa del TEPJF, por decisión de los ministros.

Después de resultar electa, en una reunión con el ministro Góngora Pimentel, le comenté: “Señor, fui seleccionada por ustedes porque conocen mi trayectoria, trabajo y capacidad para resolver los asuntos, pero en el Senado de la República no nos conocen, ¿cómo nos van a escoger?”.

El ministro me contestó: “Tienes razón, Marta Leonor. Yo tengo seis amigos senadores con quienes te puedo recomendar; haz una carta de recomendación de parte mía, me la traes y te la firmo”.

Inmediatamente, redacté la carta solicitada —en la cual me recomendaba por mi buen desempeño en el Poder Judicial de la Federación (PJF)—, le presenté al ministro los seis documentos y me los firmó.

Después, me dijo: “Ve y las entregas en mano propia”.

Al día siguiente, me dirigí al Senado de la República. Como no conocía a los destinatarios, pregunté por cada uno de ellos. La recepcionista me dijo que todavía no llegaban, pero que me esperara junto a ella y, cuando fueran entrando, me diría quiénes eran las personas a las que yo estaba esperando.

Seguí al primer senador que me indicó y alcancé a subirme en el mismo elevador que él cuando este estaba a punto de cerrarse. Le pregunté su nombre y le manifesté que llevaba para él una carta del ministro Góngora Pimentel, pero antes le pedí una disculpa muy grande por la forma tan intempestiva de abordarlo. Él sonrió y, muy amablemente, me dijo: “No se preocupe, licenciada; esto que usted hizo es política

pura, así se hace. Venga, usted, a mi oficina”. Recibió mi carta y escuchó mi petición.

A fin de entregarle la carta al senador Juan de Dios Castro, me dirigí a su espacio privado, pero este ya se encontraba en la sesión del Senado. Su secretario, muy amablemente, me dijo que lo podíamos llamar a la puerta de la sala de sesiones. Así lo hicimos, y cuando salió, le expliqué quién era y le entregué la carta y mi solicitud de su voto para ser electa magistrada del Tribunal Electoral. Me dijo que contara con él.

Después de que entregué las seis cartas de recomendación, pensé que no serían suficientes para ser electa magistrada electoral; necesitaba que más integrantes del Senado de la República conocieran mi desempeño como secretaria de estudio y cuenta en diversas salas de la SCJN, además de toda mi trayectoria en el PJJ, así que decidí darme a conocer por mí misma.

No tenía tiempo para solicitar una audiencia con cada senador; por eso, redacté una carta de recomendación que yo misma firmé, la cual contenía mi currículum sintetizado y los asuntos que había proyectado en la ponencia del ministro Góngora. Las repartí entre todos los senadores.

Esta idea de darme a conocer directamente con ellos surgió de una conversación que tuve por teléfono con el ministro en retiro Samuel Alba Leyva, quien fue mi jefe antes de la reforma constitucional de 1994 y me iba a proponer para ocupar el puesto de juez de Distrito, por la aptitud, los méritos de trabajo y el buen desempeño que tuve en su ponencia. Cabe decir que esto último no se llevó a cabo por la jubilación de Samuel y de otros 24 ministros.

Al saber que mi elección había sido aprobada por el Pleno de la Suprema Corte, le llamé por teléfono y le pregunté si tenía amigos senadores, a fin de que me recomendara con ellos y votaran por mí para magistrada en una de las salas regionales del Tribunal Electoral.

Me dijo que no tenía amistad con ningún senador, pero que fuera personalmente a hablar con ellos y les solicitara su voto.

Recuerdo su consejo: “Abogada Bautista, usted nació en el estado de Oaxaca y vivió muchos años en el estado de Guanajuato; vaya usted y hable con los senadores de esos estados, presénteles su currículum y dígalos cuál ha sido su trayectoria de trabajo en los tribunales colegiados de Circuito en materia penal y en las diversas salas de la Suprema Corte de Justicia en que ha trabajado, quiénes han sido sus magistrados y

ministros, y estoy seguro que a ellos les encantará tener una magistrada en materia electoral como usted en sus estados”.

De ahí surgió la idea de hacer mis cartas, firmadas por mí, para recomendarme con ellos.

Después de entregar todas mis cartas de autorrecomendación, me concentré en mi trabajo y continué estudiando para el concurso de juez de Distrito, que meses más tarde se iba a realizar.

Algunos senadores me hablaron por teléfono y me dijeron que les interesaba mi trayectoria de trabajo, limpia y eficaz, como impartidora de justicia en tribunales colegiados de Circuito en materia penal y en diversas salas de la SCJN, con diferentes ministros. Uno de los senadores me solicitó un ejemplar de mi tesis profesional para obtener el título de licenciada en Derecho, titulada *La función social de la propiedad en materia agraria*.

A principios de noviembre de 1997, me enteré de que había sido electa magistrada regional del TEPJF. No puedo describirles mi emoción y sentimientos en unos cuantos párrafos.

Eran como las 19:00 horas; me encontraba reunida en la oficina de una compañera de ponencia con otros secretarios de estudio y cuenta con los que estábamos estudiando para el tan esperado examen de jueces de Distrito.

De pronto, mi hijo me llamó por teléfono desde su universidad para decirme que parecía que había resultado electa magistrada en el concurso convocado por el Tribunal Electoral; me dijo: “Me voy a salir de clases para ir al Senado de la República y averiguar”.

Una hora después, recibí otra llamada telefónica. Esta vez era una senadora, que resultó ser María de los Ángeles Moreno; me dijo: “Abogada, le hablo para informarle que resultó electa magistrada de la Sala Regional de la cuarta circunscripción territorial, con sede en Xalapa, Veracruz. Su amigo, el senador Eduardo Andrade Sánchez, pidió que fuera usted asignada a Xalapa, Veracruz”.

Ocho días después, o un poco más, recogí los libros y mis pertenencias de la oficina y entregué los expedientes a la secretaria particular del ministro Góngora Pimentel, con mucha emoción y ganas de desempeñar la función para la cual fui electa.

Los compañeros integrantes del Colegio de Secretarios de Estudio y Cuenta organizaron un desayuno para despedirnos a mí y a otro compañero que también resultó electo, en el restaurante El Cardenal, del centro.

Días después, en la Sala Superior del TEPJF, en sesión solemne, nos entregaron a los magistrados nuestros nombramientos y adscripciones.



El ex ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Vicente Aguinaco Alemán, y el ex magistrado presidente de la Sala Superior, José Luis de la Peza Muñoz Cano.

También en el Senado de la República, en sesión del Pleno, rendimos protesta los magistrados electorales del PJF. Así inició esa historia de vida que tanto marcaría el destino del país y el mío.



Toma de protesta en el Senado de la República.

A principios de noviembre de 1997, me trasladé a Xalapa, Veracruz, con profunda tristeza, porque ninguno de mis dos hijos se pudo ir conmigo.



El secretario administrativo mostrándome las instalaciones de la Sala Regional Xalapa.

También se quedó en el entonces Distrito Federal mi hermana Tere, mi eterna compañera, a quien le atacó la poliomielitis a los ocho meses de edad, cuando aún no había vacuna para tan terrible enfermedad. Ella, apoyada en otra persona, se quedó al cuidado de mis hijos.

Dejé todo para ir a desempeñar mi cargo de magistrada de la Sala Regional Xalapa. Me instalé en un departamento amueblado que estaba en el fondo de la calle Úrsulo Galván, en el centro, donde también estaba la Sala de la cuarta circunscripción territorial, con sede en Xalapa, Veracruz.



Primera sede de la Sala Regional Xalapa.

A nuestra llegada, los tres magistrados comenzamos a reunirnos para ponernos de acuerdo acerca de la selección del personal que iba a integrar nuestras respectivas ponencias.

Yo no conocía a nadie que tuviera experiencia en materia electoral; únicamente llevé a una abogada que trabajaba en un juzgado de Distrito.

Para elegir a los abogados que colaborarían conmigo, me basé en las recomendaciones que me hicieron mis compañeros magistrados, sobre todo, en las del presidente de la Sala, a quien elegimos en cuanto nos entregaron los nombramientos.



Personal que conformó la primera integración de la Sala Regional Xalapa.

Debo decir que tanto David Cetina Menchi como José Luis Rodríguez querían ocupar la presidencia. Yo le dije al magistrado José Luis que Cetina me parecía idóneo para ocupar la presidencia, porque había participado en varios procesos electorales y había trabajado en el Tribunal Federal Electoral. El magistrado José Luis no estaba de acuerdo conmigo, pero cuando le dije que yo votaba por el magistrado Cetina, no le quedó otra alternativa más que aceptar.

Estudiábamos juntos y nos capacitábamos en diversas reuniones que teníamos todos los días; capacitábamos a nuestro personal, y teníamos sesiones en las que se resolvían cuestiones que los partidos políticos y

candidatos planteaban ante la Sala Xalapa. Hago hincapié en que no existía tanta tecnología como ahora, que con un clic accedes a una gran cantidad de información del tema que sea.

Después de las elecciones del 6 de junio de 1998, comenzaron a llegar muchos expedientes a la Sala. Sesionábamos dos veces o más a la semana, a fin de estar siempre al día en la resolución de las controversias planteadas.



Como saben quienes forman parte de la familia judicial electoral, los meses de junio, julio y agosto fueron de intenso trabajo para todos los integrantes de la Sala.

A fin de sacar el trabajo de todos los días, comía y cenaba en el escritorio de mi oficina. Trabajábamos todos los días de las 9 de la mañana a las 5 de la madrugada del día siguiente. Sé, de buena fuente, que eso no ha cambiado, ni cambiará.

Tuve el privilegio de que llegara a mi ponencia, como apoyo, desde la Sala Superior, el hoy magistrado de la Sala Superior Felipe de la Mata Pizaña, quien en ese entonces contaba con apenas 23 años de edad, pero su talento ya se mostraba en la forma de resolver los asuntos. El magistrado De la Mata me ayudó con un asunto de Chiapas que, por cierto, la abogada que llevé del juzgado de Distrito no pudo resolver. Le tengo un aprecio inmenso a él y a su valiosa amistad, la cual es correspondida con mi afecto y cariño.

También llegó a apoyar en la ponencia el maestro Rodolfo Terrazas Salgado; sin duda, ambos hicieron la diferencia en cuanto al contenido de los proyectos que se elaboraron y respecto de la dinámica de trabajo que llevábamos en la Sala.

Al término del proceso electoral, las salas regionales debían cerrarse; cada uno de los magistrados y colaboradores debía regresar a las labores que desempeñaba, hasta que hubiera otro proceso electoral, pues solo en ese periodo se instalaban las salas con los magistrados nombrados por el Senado de la República.

Debo decir que fue una época de enorme aprendizaje y de mostrar temple. Asimismo, quiero subrayar que solo con perseverancia y dedicación, poniendo el corazón y la fe en el proyecto, logré ser una de las dos mujeres que integraron las cinco salas regionales de este maravilloso y noble Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La independencia judicial. ¿Y después de rendir protesta?

Rubén Becerra Rojasvértiz*



* Magistrado de la Sala Regional Monterrey de 2005 a 2013.

*Sin independencia judicial no hay democracia,
sin controles y equilibrios del poder... corrupción.*

M

irando atrás, un poco más atrás, entre la emoción de haber rendido protesta en el Senado de la República como magistrado de la Sala Regional Monterrey, la duda me asaltó: ¿cómo será el primer día de mi magistratura?

Responsabilidades, retos, equipo; la apertura de las instalaciones de la Sala Monterrey en la colonia El Obispado, cerradas prácticamente hace dos años¹ por encontrarnos en el periodo interproceso. En fin, una lista interminable de temas pendientes, incluyendo los personales, como la mudanza, la escuela de mis hijas y un largo etcétera.

Jamás pensé que el primer reto que tendría que enfrentar, al igual que otras 12 personas recién nombradas magistradas y magistrados² de las cinco salas regionales, correspondientes a las circunscripciones electorales en las que se divide el país, era la defensa de mi propio nombramiento como magistrado de acuerdo con la bandera de la independencia judicial.

¹ En ese entonces, las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejercían funciones jurisdiccionales solo durante los procesos electorales federales.

² El nombramiento de dos magistraturas se encontraba vigente en las salas regionales de Xalapa y Toluca, respectivamente.

Así que esta anécdota tiene recuerdos compartidos entre aquellos que nos tocó subir en el mismo vagón y emprender este viaje de ocho años en la aventura jurisdiccional electoral federal.

Viene a mi mente, de golpe, una serie interminable de actividades y anécdotas que dan testimonio de la fortaleza del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); sin embargo, el testimonio que presento tiene para mí tal relevancia no solo por cuanto hace a los intereses personales y profesionales, sino por mostrar la trascendencia institucional de reconocer y garantizar a la Judicatura los principios de independencia judicial y seguridad en el encargo.

Así que esta anécdota me remonta a 2005, año en el que culminó un procedimiento complejo de nombramiento de las magistraturas electorales, en el que intervino tanto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como el Senado de la República.

Es fundamental tomar en cuenta que, en aquella época, las salas regionales del TEPJF, por disposición constitucional y legal, conocían y resolvían únicamente aquellas impugnaciones relacionadas con las elecciones federales de diputaciones y senadurías al Congreso de la Unión, por lo que una corriente de opinión de las autoridades del Tribunal sostenía que el reconocimiento del nombramiento de las magistraturas regionales, así como los derechos y las obligaciones inherentes al cargo, se encontraban indefectiblemente unidos a la celebración de cada uno de los procesos comiciales federales; es decir, el reconocimiento como tales se realizaría solo durante el tiempo que abarcaran los procesos electorales federales correspondientes a los ocho años del encargo, por lo que durante las etapas de interproceso sus sueldos se reducirían 50 %, entre otras determinaciones vinculadas con la adscripción.

Por supuesto, esa visión no era compartida por la mayoría de quienes integramos la magistratura electoral federal regional, por lo que, ante ese escenario desalentador y frente a la nula posibilidad de llegar a algún acuerdo entre ambas partes, se tomó la decisión de estudiar e implementar las acciones legales necesarias para hacer valer el principio de independencia judicial y reposicionar el verdadero valor de la magistratura regional y de las salas regionales del Tribunal.

La sobria oficina de los relojes

Por primera vez, la Presidencia de la SCJN nos abrió sus puertas. La sensación en ese momento era indescriptible: una oficina en la que se respiraba la sobriedad en extremo, a veces fracturada por algunos tenues sonidos del movimiento de manecillas, péndulos y campanas de los múltiples relojes de pared que saltaban a la vista.

En este punto, doy testimonio del sentimiento que produce saber que no era una frase vacía el apotegma de Morelos “Que todo aquel que se queje con justicia, tenga un tribunal que lo escuche, lo ampare y lo defienda contra el arbitrario”. Saber que hay alguien que escucha cuando pides justicia y cuando sientes ese vacío que provoca la incertidumbre legal fue un momento que, sin duda, marcó no solo el tiempo que duró mi magistratura, sino mi vida.

Después de aquella reunión, advertí ánimos renovados para no claudicar en nuestra intrépida aventura judicial.

La estrategia jurídica

91

El primer tema, y que considero el más importante a resolver, era asumir la decisión de emprender una batalla legal con las implicaciones jurídicas y de política judicial que de manera lógica surgirían; saltado ese escollo, lo siguiente era determinar la vía legal para el ejercicio de la acción, dado que no era sencillo discernir su instrumentación legal.

Después de innumerables reuniones en las que la camaradería, el debate y la reflexión profunda eran patentes, logramos advertir una ruta poco explorada, toda vez que el juicio de amparo y la acción y controversia constitucionales no eran las vías adecuadas.

La ruta legal, en efecto, era poco clara, pero, al mismo tiempo, nos animaba a abreviar en su conocimiento e instrumentación, así que se decidió como estrategia solicitar al Pleno de la SCJN que conociera y dirimiera una controversia suscitada dentro del Poder Judicial de la Federación (PJF), por la vía legal, prevista por el entonces vigente artículo 11, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), que en la parte que interesa indicaba:

Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

IX. Conocer y dirimir cualquier controversia que surja entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y las que se susciten dentro del Poder Judicial de la Federación con motivo de la interpretación y aplicación de los artículos 94, 97, 100 y 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los preceptos correspondientes de esta Ley Orgánica.

En consecuencia, era imprescindible acreditar el requisito de la controversia mediante la generación de un acto de autoridad; por lo tanto, se presentó ante la Comisión de Administración del Tribunal Electoral la solicitud a fin de que implementara todas las acciones necesarias para el adecuado e inmediato ejercicio del encargo de la magistratura regional, a partir de la rendición de protesta ante el Senado de la República.

Frente a su silencio, y en conformidad con la estrategia acordada, la mayoría de las personas afectadas presentamos un interesante asunto en la SCJN para lograr definiciones fundamentales en el ejercicio del encargo de la magistratura regional y en la consolidación de las salas regionales, que a la postre culminaría con una anhelada reforma legal: la permanencia de las salas regionales.

De esta manera, solicitamos al Pleno de la Suprema Corte que resolviera una controversia suscitada dentro del PJJ, entre la Comisión de Administración del Tribunal Electoral y los magistrados que integraban las distintas salas regionales de dicho órgano jurisdiccional, con motivo de la interpretación y aplicación de lo dispuesto en los artículos 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y segundo transitorio de las reformas publicadas el 22 de noviembre de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación* respecto de la LOPJJ.

En relación con esta controversia, y de manera velada, pretendíamos que la Corte definiera, entre otros aspectos, los temas siguientes:

- 1) Si la vigencia y el inicio del encargo de una magistratura regional debían computarse desde el día en que se rindió protesta al cargo ante el Senado de la República.
- 2) Si a partir del nombramiento al cargo se adquirirían todos los derechos y las obligaciones inherentes al mismo.

- 3) La definición acerca de la temporalidad o la permanencia de las salas regionales con independencia de que las atribuciones estrictamente jurisdiccionales quedaran enmarcadas a las elecciones federales conforme al diseño constitucional y legal imperante en aquella época.

Consulta a trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La acción intentada tuvo un tratamiento muy interesante por la SCJN. En principio, el asunto se turnó a la ponencia de un ministro instructor, con el propósito de que se sometiera a la decisión del Tribunal Pleno si se presentaban los elementos necesarios para estudiar y resolver la controversia entre órganos del PJJ; por tanto, el asunto se identificó como Consulta a trámite del expediente varios 1126/2005-PL.³

Este era uno de los momentos relevantes, el gran obstáculo a vencer, la apuesta mayor, el todo o nada: se trataba de la admisión del asunto.

En la sesión del 23 de agosto de 2005, el ministro instructor Genaro Góngora Pimentel presentó al Pleno de la SCJN una propuesta de desechamiento del asunto, porque consideraba que la Corte no era competente para conocer y resolver la temática, pues, en su concepto, el supuesto previsto en el artículo 11, fracción IX, de la LOPJJ se encontraba condicionado a que se pusiera en riesgo la autonomía e independencia de los órganos del Poder Judicial de la Federación, y, en el caso —sostenía el proyecto—, dichos principios no se encontraban en riesgo.

Durante la sesión del Tribunal Pleno, sus integrantes tomaron la palabra en diversas ocasiones para fijar postura en los temas a debate.

Recuerdo la manera tan respetuosa en la que los integrantes del Pleno se dirigían unos a otros y en la que dieron tratamiento al asunto; sin embargo, buscábamos en sus palabras y expresiones no verbales algún indicio, siquiera mínimo, acerca de cuál sería su decisión.

³ Para mayor referencia, se puede consultar la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 23 de agosto de 2005, en file:///D:/OneDrive%20-%20Tribunal%20Electoral%20del%20Poder%20Judicial%20de%20la%20Federaci%C3%B3n/ruben.becerrar/Downloads/PL050823_0%20(1).pdf, consultada el 2 de julio de 2021.

El debate fue intenso pero respetuoso; incluso, parte del mismo versó acerca de si algunos ministros debían excusarse del conocimiento del asunto por estar impedidos al encontrarse dentro de los firmantes dos funcionarios de la propia Corte. Dicha temática, finalmente, no prosperó al estimarse que no se acreditaban los supuestos previstos en la ley.

De inicio, el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo fijó dos de los temas en torno a los cuales giraría, en buena medida, el debate:

- 1) La competencia del Tribunal Pleno para resolver la controversia planteada ante la Comisión de Administración del TEPJF,

respecto de la determinación del presidente del Tribunal Electoral, consistente en que los magistrados sólo ejercerán funciones y sólo percibirán el salario respectivo durante los procesos de elecciones, y no durante el período de ocho años para el que fueron nombrados por el Senado de la República.

- 2) La justificación de que, aun fuera de los periodos electorales, las salas del TEPJF realizaban diversas funciones que se encontraban encaminadas a preparar o generar las condiciones para resolver adecuadamente las controversias electorales que les serían planteadas en los periodos de elecciones”.⁴

94

De igual modo, el ministro Cossío Díaz se preguntaba: ¿cuál era el momento definitorio para considerar que una persona asume el cargo de magistrado electoral?, y, al efecto, él mismo respondió que es a partir de que se rindió la protesta constitucional ante el Senado de la República, señalando que “a partir de ese momento, para mí, tienen el carácter de funcionarios para efectos de una inmunidad procesal, para elementos de juicio político y un conjunto de condiciones”.

Asimismo, el Tribunal Pleno consideró que la temática revestía elementos de importancia y trascendencia para que se hiciera cargo del estudio de fondo del asunto.

Literalmente, el marcador hasta ese momento era: desechamiento 1, fondo 2. Después de casi dos horas de debate, la mayoría de los integrantes de la Corte tomó la decisión de admitir y resolver el fondo del asunto.

⁴ Visible en la foja 4 de la versión taquigráfica mencionada.

En ese instante, un júbilo silencioso no se hizo esperar, ¡pero! — siempre hay un “pero”—, en el último momento, el ministro instructor decidió cambiar el sentido de su proyecto y unirse al voto mayoritario con el propósito —velado, en mi opinión— de que el asunto y su sustanciación continuaran dentro de su propia ponencia.

Afortunadamente, se regresó el asunto a Presidencia para la instrucción del procedimiento, ordenando el retorno a otra ponencia para el estudio y la resolución de la controversia.

Algunos meses después, confirmamos lo que nuestra sensibilidad jurídica nos informaba: el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo vibrar el apotegma de José María Morelos y Pavón. La Corte resolvió en favor de la institución, de su fortaleza, de su integridad y, sobre todo, de la independencia de toda la Judicatura federal.

De esta manera, con el honor y el orgullo de pertenecer a esta gran institución, quienes integramos, en su mayoría, las magistraturas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estábamos más que listos y preparados para el ejercicio de las funciones constitucionales encomendadas para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia mexicana; porque, insisto: sin independencia judicial no hay democracia, sin controles y equilibrios del poder... corrupción.



Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la
Federación como protector
de los derechos
político-electorales
de la ciudadanía.
Su relevancia desde un
precedente

Francisco Bello Corona^{*}



* Magistrado de la Sala Regional Monterrey de 1996 a 2004.

En 1993, tuve la oportunidad de ingresar al entonces Tribunal Federal Electoral (Trife); posteriormente, en 1996, cuando este se incorporó al Poder Judicial de la Federación, fui designado magistrado de la Sala Regional Monterrey, por lo que pude ser testigo de los grandes cambios que dicha transformación implicó.

Así, durante la transición, y con la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), quedó claro que uno de los aspectos en los que más debía trabajarse era el relativo a la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, para lo cual se buscó construir un sistema de medios de defensa que permitiera lograr su debida protección por parte de los tribunales electorales.

Conforme a lo anterior, el objetivo de la presente aportación es compartir uno de los asuntos que más relevancia han tenido en mi vida como juzgador, porque me permite mostrar que la naturaleza del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido, desde sus orígenes, la de una institución con absoluta vocación garantista, a fin de proteger los derechos político-electorales de la ciudadanía, en apego en todo momento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Además, casos como el que a continuación se menciona nos permiten ver el acierto y la trascendencia de la creación de un sistema de medios de impugnación en materia electoral y, en particular, del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), sin el cual la ciudadanía no tendría la posibilidad de combatir la mayoría de los actos de las autoridades electorales.

El asunto al que me referí en líneas anteriores es el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SM-II-JDC-004/2003 —resuelto en sesión pública el 8 de mayo de 2003—, promovido por Carlos Emiliano Salinas Ocelli para combatir la negativa de entregarle su credencial para votar con fotografía e incluirlo en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio, por parte del director ejecutivo del Registro Federal de Electores del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), por medio de la vocalía del Distrito Electoral 02 en Nuevo León.

Hechos relevantes

A continuación, se mencionan algunos hechos importantes respecto al juicio.

1. El 14 de enero de 2003, Carlos Emiliano Salinas Ocelli solicitó a la autoridad electoral, por medio del denominado formato único de actualización, su inscripción en el padrón electoral, así como la correspondiente expedición y entrega de su credencial para votar. Con ese fin, la autoridad le entregó el respectivo comprobante del trámite realizado.

2. El 14 de abril siguiente, el ciudadano se presentó ante la autoridad electoral y solicitó la entrega de su credencial para votar.

3. En la misma fecha, mediante un oficio, el vocal del Registro Federal de Electores del Distrito Electoral federal 02, en Nuevo León, contestó y notificó al ciudadano que, debido a que se presentaba de manera extemporánea a recoger su credencial para votar, resultaba improcedente su entrega.

4. Disconforme con lo anterior, Carlos Emiliano Salinas Ocelli promovió un JDC, argumentando, en lo conducente, que

Y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 151 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 79, 80, 81 y 83 y demás relativos y aplicables de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, vengo a interponer la presente Demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, contra el acto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral

[...]

PRECEPTOS VIOLADOS

Artículos 35 Constitucional, 4, párrafo 1 y 14o del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

AGRAVIOS

El acto o resolución impugnado me causa agravio, en virtud de que me impide ejercer el derecho de votar que la Constitución General de la República me otorga como ciudadano mexicano, a pesar de que he realizado todos los actos previstos en la ley para cumplir con los requisitos que exige el Artículo 6o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que son los únicos necesarios para ejercer mi derecho al sufragio.

PRUEBAS

[...] Comprobante de inscripción en el Padrón Electoral.

5. La autoridad responsable dio trámite al medio de impugnación interpuesto, rindiendo su informe circunstanciado en los siguientes términos:

El C. Carlos Emiliano Salinas Occelli, por sus propios derechos ocurrió el día de hoy 14 de abril de 2003 ante el suscrito para solicitar se le entregara su Credencial para votar con fotografía, en virtud de haber solicitado su inscripción al padrón el día **14 de enero de 2003, mediante Formato Unico (sic) de Actualización con número de folio 19 02 01 3 03 157024374**; reconociéndose su personería.

Ante esta situación, el suscrito le informó al C. Carlos Emiliano Salinas Occelli que el artículo 154 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que las Credenciales para Votar con Fotografía que se expidan conforme a lo establecido en el presente capítulo, estarán a disposición de los interesados en las oficinas o módulos que determine el Instituto Federal Electoral hasta el 31 de marzo del año de la elección; por lo anterior y considerando los principios de legalidad y certeza que rigen las actuaciones del Instituto, el suscrito de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo, en su párrafo 1, **no estaba en condiciones de realizar dicha entrega**, lo anterior, además de informarlo en primer instancia en forma verbal, se le notificó formalmente mediante el oficio 178/03, fechado al día 14 de abril de 2003. Además, se le informó del proceso de resguardo de las credenciales para votar con fotografía no reclamadas por sus titulares. Enseguida la parte actora, le comunicó al suscrito su deseo de interponer una Demanda de Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, por lo que el suscrito le invitó a pasar a las instalaciones del módulo de atención ciudadana 190201 instalado en esta Junta Distrital, donde siendo las 12:00-doce horas del día señalado se le aplicó el citado recurso, correspondiendo a dicho documento el folio **19 02 01 2 03 157026344**, el cual firmó y estampó huella digital del índice derecho, **no omito señalar que en**

este documento en el apartado correspondiente al acto impugnado no se tipifica alguno de los preexistentes ya que no coinciden con la solicitud extemporanea (sic) de su credencial para votar con fotografía expuesta por la parte quejosa.

En atención al seguimiento del proceso de elaboración y recepción de la credencial del c. (sic) Carlos Emiliano Salinas Occelli, debo informar lo siguiente: efectivamente la parte actora solicitó un movimiento de inscripción al padrón electoral el día **14 de enero de 2003**, por lo que al concluir dicho trámite el funcionario que le tomo (sic) los datos le entregó un comprobante foliado con el número **19 02 01 3 03 157024374** (se anexa fotocopia) notificándole en ese momento que podía acudir a partir del 1 de marzo de 2003 y hasta el término de la campaña de actualización al módulo a recoger su Credencial para Votar con Fotografía, tal como se aprecia en la fotocopia de dicho comprobante que proporcionó; la solicitud continuó su proceso sin que a este módulo se reportara incidencia que causara retraso o rechazo de dicha solicitud, generándose sin contratiempo el formato de credencial y recibo, mismo que nos fue entregado **el día 14 de febrero de 2003 dejando constancia en el Acta interna de entrega-recepción de formatos de credencial y recibo y el formato de entrega o devolución de documentos y materiales de misma fecha** (se anexa fotocopia de ambos documentos) de los que se desprende que el módulo de atención ciudadana fijo número 190201 recibió la cantidad de 50 formatos pares de credencial y recibo, detallando la información nominal en **el Listado por módulo para entrega** (se anexa fotocopia) que relaciona cada registro de los formatos de credencial y recibo que nos entregan y que se recibe como complemento en cada paquete de formatos de credenciales, el cual revela los registros de las 50 credenciales recepcionadas con el número de **cinta 30428**, del que se desprende que se recibió un formato de credencial y recibo de la sección electoral **0006** a nombre de **Carlos Emiliano Salinas Occelli**, con la **clave de elector: SLOCCR76021919H902**, **folio de formato único de actualización 157024374**, **emisión 00**, a la vez, ese mismo día el suscrito hizo entrega mediante **el formato entrega o devolución de documentos y materiales** (se anexa copia) de la cinta de producción 30428 a la c. (sic) Alejandra Fuentes Rodríguez, Responsable del módulo de atención ciudadana número 190201, quien una vez realizado los trabajos de validación y de carga de credenciales al sistema de dicha remesa, puso a disposición de los interesados a partir del día 15 de febrero de 2003, en este orden de ideas, resulta evidente que la Credencial para Votar con Fotografía de la parte quejosa, fue generada y estuvo a su disposición en el módulo de atención ciudadana número 190201 tipo fijo, durante el período del 15 de febrero al 31 de marzo del año en curso, por lo que se considera no habersele violentado en sus **DERECHOS POLITICOS-ELECTORALES** que reclama, desconociendo la razón por la cual el interesado no acudió a recoger en tiempo y forma, la multicitada credencial.

En cuanto al proceso de resguardo al que fue sujeta la credencial de la parte quejosa, no omito señalar que con fundamento en los artículos 144 párrafo 5, 154 y 163 párrafo 6 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el día 10 de abril del 2003, fueron salvaguardados (sic) todas las credenciales para votar con fotografía que al día 31 de marzo del 2003 no fueron reclamadas por sus titulares, dicho acto, se realizó en presencia de los representantes de partidos políticos acreditados ante la Comisión Local de Vigilancia en la empresa de Servicio Pan Americano de Protección S. A. de C. V. En los términos del mismo (sic) Código Electoral, estos formatos salen del resguardo del que se encuentran una vez pasada la Jornada Electoral.

6. Por auto, el inmediato 17 de abril, el magistrado presidente de la Sala Regional Monterrey turnó el expediente a la ponencia del magistrado Carlos Emilio Arenas Bátiz para atender el asunto.

7. En su oportunidad, el magistrado instructor propuso a los magistrados de la Sala Monterrey un proyecto de sentencia en el que declaraba infundado el agravio hecho valer por el actor y confirmaba el acto reclamado (es decir, la negativa de entrega de la credencial solicitada). Sin embargo, el proyecto fue rechazado, por mayoría de votos, en la sesión pública celebrada el 7 de mayo de 2003.

En consecuencia, el magistrado presidente encomendó a la entonces ponencia a mi cargo la elaboración del engrose pertinente con base en los razonamientos expuestos por quienes conformamos la mayoría en la mencionada sesión pública.

Litis

La Sala Regional Monterrey debía determinar si la negativa de la autoridad responsable a entregar al ciudadano Carlos Emiliano Salinas Ocelli su credencial para votar con fotografía, así como a incluirlo en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio, había sido correctamente fundada y motivada, o si, por lo contrario, se habían violado los principios de constitucionalidad y legalidad que deben observar las autoridades electorales en el desempeño de sus funciones.

Análisis de la controversia planteada

De la narrativa de los hechos expuestos por el actor, así como de las constancias que integraban el expediente del juicio ciudadano, fue posible advertir, con meridiana claridad, que el impetrante había cumplido con su obligación de acudir ante las oficinas del Registro Federal de Electores, en tiempo y forma, para solicitar su trámite de inscripción en el padrón electoral y la respectiva expedición de su credencial para votar.

No obstante, el 14 de abril, cuando se presentó a recoger su credencial para votar, le indicaron que la fecha límite para ello era el 31 de marzo, por lo que le negaron la entrega y, en consecuencia, su inclusión en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio.

Ahora bien, de una valoración simple y literal de las fechas aludidas, la Sala Regional Monterrey pudo haber concluido que no le asistía la razón al enjuiciante (tal como lo proponía el proyecto inicial de la sentencia), pues era evidente que no se había presentado dentro del periodo legal previsto para recoger su credencial.

Sin embargo, una vez analizados los hechos de manera más minuciosa y detallada, lo argumentado por la autoridad responsable en su informe circunstanciado, las pruebas ofrecidas y aportadas por las partes —en especial, el comprobante con número de folio 19 02 01 3 03 157024374, entregado por la autoridad administrativa al ciudadano—, así como su adminiculación con las demás constancias de autos, pudimos tener por acreditada la situación de desorientación y confusión que se provocó al ciudadano por parte de la autoridad administrativa electoral.

En efecto, con motivo de ese análisis acucioso, nos percatamos de que en el comprobante mencionado aparecían diversas leyendas acerca de los movimientos que había realizado el ciudadano; incluso, constaba lo siguiente:

En cumplimiento al artículo 163 del COFIPE, el ciudadano deberá recoger su Credencial para Votar con Fotografía a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente a aquel en que se efectuó su solicitud o en caso contrario, su inscripción al Padrón Electoral será cancelada.

En ese sentido, fue posible apreciar una contradicción evidente entre la fecha límite para recoger la credencial aludida por el responsable

(31 de marzo de 2003) y la asentada en un comprobante entregado por la propia autoridad (30 de septiembre del año siguiente).

Ante las relatadas circunstancias, la cuestión que se nos planteaba consistía en determinar si se le podía exigir a la ciudadanía que acudiera en tiempo y forma a recoger su credencial, de acuerdo con lo dispuesto en el calendario del IFE, cuando en el comprobante que se le entregaba al momento de realizar su trámite se le indicaba una fecha límite distinta.

Con base en esta problemática jurídica, se consideró que el IFE, en atención al principio de certeza, debía orientar adecuadamente a la ciudadanía en lo relativo a todos los requisitos por cumplir, las fechas y los trámites a realizar para que esta pudiera contar con su credencial para votar y, en consecuencia, ser incluida en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio, a fin de poder ejercer su derecho al voto.

Al respecto, se consideró un criterio del entonces Trife, contenido en la tesis de jurisprudencia, consultable en la página 703 del tomo II de la “Memoria 1994”, que a la letra indica:

68. CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA. ES OBLIGACION DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE ORIENTAR ADECUADAMENTE A LOS CIUDADANOS PARA LA EXPEDICION DE LA.—Si los ciudadanos gestionaron válida y oportunamente algún trámite ante la autoridad responsable y ésta actuando de manera errónea, no les orienta en forma adecuada propiciando que los ciudadanos presenten una solicitud diversa al trámite por ellos deseado, utilizando inclusive el formato proporcionado al efecto por la propia autoridad, existen elementos objetivos para presumir que la intención, el interés y la diligencia de dichos ciudadanos recurrentes están encaminados a regularizar su situación como votantes y, por ello, deben tenerse tales gestiones como válidas y oportunas para los efectos de la expedición de sus correspondientes credenciales para votar con fotografía, o bien, la rectificación de la lista nominal de electores y la respectiva inclusión correcta.

Partiendo del criterio señalado, se analizó lo previsto en el entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la LGSMIME vigente en ese momento, en los siguientes artículos:

ARTÍCULO 69

1. Son fines del Instituto:

[...]

d) **Asegurar a los ciudadanos** el ejercicio de los derechos político-electorales y **vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;**

[...]

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de **certeza**, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

3. Para el **desempeño de sus actividades** el Instituto contará con un cuerpo de funcionarios integrados en un **Servicio Profesional Electoral**.

ARTÍCULO 146

1. A fin de actualizar el Catálogo General de Electores y el Padrón Electoral, el Instituto Federal Electoral, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará anualmente, a partir del día 1º de octubre y hasta el 15 de enero siguiente, una campaña intensa para convocar y **orientar a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones** a que se refieren los dos párrafos siguientes:

[...] 2. Durante el período de actualización deberán acudir ante las oficinas de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, en los lugares que ésta determine, para ser incorporados al Catálogo General de Electores, todos aquellos ciudadanos:

a) Que no hubiesen sido incorporados durante la aplicación de la técnica censal total, y

ARTÍCULO 81

1. En los casos previstos por los incisos a) al c) del párrafo 1 del artículo anterior, los ciudadanos agraviados deberán agotar previamente la instancia administrativa que establezca la ley. En estos supuestos, **las autoridades responsables les proporcionarán orientación** y pondrán a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de la demanda respectiva.

Conforme al criterio y los preceptos trasuntos, se constató claramente la existencia de una obligación por parte del otrora IFE, relativa a orientar a la ciudadanía en sus trámites de incorporación al catálogo general de electores y al padrón electoral.

Además, no pasó inadvertido el hecho de que la autoridad responsable, en su informe circunstanciado, afirmó que el encargado del módulo le notificó a Carlos Emiliano Salinas Ocelli que podía acudir a partir del 1 de marzo y hasta el término de la campaña de actualización

a recoger su credencial, lo cual confirmó que existió una desorientación que provocó confusión al ciudadano, pues el plazo de la campaña anual intensa a cargo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores iniciaba el 1 de octubre del año previo a las elecciones y terminaba el 15 de enero del año siguiente.

En otras palabras, al ciudadano se le estaba indicando que tenía como fecha límite para recoger su credencial para votar el día siguiente al que realizó su solicitud de incorporación al padrón electoral, lo cual resultaba, a todas luces, absurdo y contradictorio en relación con la información contenida en el comprobante que se le entregó, precisada en párrafos precedentes.

En consecuencia, fue posible concluir que el IFE tenía la obligación de entregar al ciudadano su credencial para votar, actuación que no se materializó oportunamente en razón de la falta de orientación suficiente y correcta por parte de los funcionarios del módulo correspondiente a su domicilio, al no haber asentado en el comprobante del trámite inicial información alguna que indicara la fecha límite que, por disposición legal, correspondía para recoger la citada credencial para votar en el año de la elección.

En este sentido, resultó ilustrativa y aplicable la tesis de jurisprudencia S3ELJ 04/98 de la Sala Superior, publicada en el suplemento 2, páginas 16-17, de *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* de 1998:

CREDECIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. ES OBLIGACIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE ENTREGARLA, AUN CUANDO ARGUMENTE ROBO O VENCIMIENTO DEL PLAZO.- Cuando la autoridad responsable manifieste que no entregó a tiempo la credencial para votar de ciertos ciudadanos, ya sea por la comisión del robo de los formatos y los recibos correspondientes o bien, **debido al vencimiento del plazo para la entrega de las credenciales, con ello no justifica la constitucionalidad y legalidad de sus argumentos violando así el principio de legalidad que debe regir en todas las actuaciones de la autoridad electoral, según lo establecido en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal manera que esta circunstancia no puede perjudicar a los ciudadanos afectados, que oportunamente hayan cumplido con los requisitos y trámites establecidos en la legislación electoral, ya sea para obtener su credencial o para su reposición, y por tanto, no tiene por qué afectar sus derechos políticos, específicamente el de**

contar con el documento indispensable para ejercer el sufragio, pues en tales hechos los ciudadanos no tuvieron injerencia y mucho menos responsabilidad.

Del mismo modo, por aplicación analógica, resultó pertinente analizar el criterio del Trife contenido en la tesis jurisprudencial, consultable en la página 702 del tomo II de la “Memoria 1994”, que a la letra dice:

64. CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFIA. CONSECUENCIAS DE LA NEGATIVA A EXPEDIRLA POR ERROR DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.- Si la **negativa** de expedición de Credencial para Votar con fotografía fue **originada por un error en el procedimiento o trámite respectivo**, derivado de la solicitud presentada por el ciudadano (ya sea de inscripción, de rectificación o de movimiento para el proceso electoral federal), y **dicho error respectivo sólo es imputable a la autoridad responsable, ello no puede irrogar perjuicio alguno al ciudadano recurrente**, por lo que debe ordenarse a la propia autoridad la expedición de la credencial respectiva.

Conforme a lo señalado, desde mi perspectiva, la Sala Regional Monterrey no podía considerar que la autoridad responsable había cumplido cabalmente con la obligación de orientar al ciudadano; incluso, se observaba que había generado desorientación y confusión, debido a que no se habían atendido los principios de constitucionalidad y legalidad (que debían imperar en el acto realizado), al no informarle correctamente y con precisión al solicitante las fechas en que debía presentarse a recoger su credencial para votar. En ese sentido, la Sala Regional estimó pertinente resolver en beneficio del ciudadano y, de esa manera, proteger su derecho constitucional al voto activo.

Fue por lo anterior que la Sala Regional, por mayoría de votos, determinó que el agravio advertido resultó fundado, toda vez que la autoridad administrativa no lo había orientado de manera pertinente, por lo que se revocó su resolución y se ordenó poner a disposición del ciudadano su credencial para votar con fotografía y, una vez realizado lo anterior, incluir su nombre en la lista nominal de electores correspondiente a su domicilio.

Reflexión

Recuerdo que, posterior a la resolución de la Sala Regional Monterrey, al menos un par de casos similares se nos presentaron. Como la mayoría de quienes integrábamos la Sala había establecido un criterio en favor de la ciudadanía, los asuntos se resolvieron en el mismo sentido (por supuesto, atendiendo las particularidades que cada caso tenía), toda vez que la causa era la misma: que, habiendo cumplido en tiempo y forma con los requisitos y trámites a su cargo, se les otorgara su credencial para votar, a efectos de estar en posibilidad de ejercer su derecho constitucional al voto en las elecciones que estaban por celebrarse en 2003.

Como se pudo apreciar, la importancia de este asunto estriba en que la integración mayoritaria de la Sala Regional analizó y valoró, con perspectiva constitucional de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, los comprobantes que se le otorgaban a la ciudadanía al momento de realizar sus trámites, en los cuales se indicaba una fecha límite distinta para recoger su credencial para votar de la prevista en el calendario del IFE, lo que generaba confusión y desorientación al ciudadano; si la Sala Regional hubiese limitado el estudio del asunto solo a la circunstancia de las fechas consideradas por la autoridad responsable, el ciudadano habría quedado desprotegido y sin la posibilidad de ejercer su derecho al voto.

Además, en el expediente referido, la propia autoridad administrativa electoral sostenía que al momento de indicar a la ciudadanía los tiempos y las etapas respectivas podía generarse confusión, debido a que los periodos establecidos eran diferentes cuando se estaba en un proceso electoral. En pocas palabras, nos encontrábamos frente a la clara omisión de orientar debidamente a quienes acudían a las oficinas del IFE, lo cual no era atribuible a la ciudadanía, por lo que la Sala Regional debía salvaguardar sus derechos.

Finalmente, debo expresar que, desde aquellos años, ya sea como juzgador o como autoridad administrativa (mi actual responsabilidad), estoy convencido de que el TEPJF y el sistema de medios de impugnación son la base para la defensa y la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, ya que permiten seguir construyendo el camino hacia la consolidación democrática de nuestro México.

Un breve testimonio acerca de la evolución de los derechos de la militancia partidista

Ernesto Camacho Ochoa^{*}



* Magistrado de la Sala Regional Monterrey de 2019 a 2028.

Introducción

El presente texto narra brevemente mi experiencia en la evolución de la protección jurisdiccional electoral de los actos o las resoluciones de los órganos partidistas, así como respecto a la consolidación de la existencia de un mecanismo de justicia interna para su defensa.

Una de las primeras ideas que deseo compartir es la referente a que, hace aproximadamente dos décadas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) dio un paso importante en la defensa de ese derecho al aceptar la procedencia del juicio ciudadano para protegerlo frente a los actos partidistas.

Ello, con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que establece —y, en aquella época, de modo exclusivo— que los partidos políticos son el mecanismo o medio por el cual los ciudadanos pueden ejercer ese derecho a ser votados y, a su vez, lograr sus aspiraciones políticas y sociales; sin embargo, dentro de los partidos, como en todo grupo de personas, se pueden generar diferencias y conflictos, así como abusos de quienes, desde una posición de poder o influencia, pueden estar tentados a dirigir de manera arbitraria la vida interna de estos institutos.

Esa es la razón principal de que la ciudadanía exigiera a los tribunales electorales su intervención para defender sus derechos y solucionar sus diferencias; no obstante, en aquella época, dichos tribunales no aceptaban los juicios en los que se planteaban controversias internas y, al final, no existía un medio para garantizar la eficacia del derecho a ser votado, aun cuando por su importancia era fundamen-

tal para considerar a un Estado auténticamente democrático; por lo tanto, la única razón que prevalecía era la del más fuerte.

Sin embargo, el idealismo democrático y la razón, más allá de las voces que los encarnaron, avanzaron en el Tribunal Electoral y se logró la revisión de los actos partidistas para garantizar el derecho a ser votado.

La experiencia de esa época es algo que merece ser contado, y la comparto por su importancia para el mundo de los derechos.

Importancia al derecho a ser votado

En principio, debemos tener presente la idea general de que todo Estado democrático debe respetar, proteger y garantizar los derechos fundamentales,¹ derivada de que dicho reconocimiento tiene una estrecha relación con el proceso de evolución democrática.² Entre estos derechos, se encuentra el de ser votado.³

En este punto, para empezar, me gustaría recuperar la idea de Hans Kelsen, al señalar que la democracia es el orden social que emana del propio pueblo, y su voluntad, de una participación colectiva, lo cual constituye, precisamente, el contenido de los derechos políticos.⁴

¹ Miguel Carbonell proyecta en el Estado democrático la obligación de adoptar medidas activas e, incluso, acciones positivas en favor de grupos vulnerables, para que todos los sujetos de los derechos tengan la oportunidad de disfrutarlos cuando no puedan hacerlo por sí mismos. Adicionalmente, el Estado debe crear todos los medios de protección de las prerrogativas, tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional. Todos los derechos, sin excepción, deben ser en alguna medida justiciables, lo que significa que cualquier persona debe tener la facultad de acudir ante un juez o tribunal en caso de que uno de sus derechos sea lesionado. Véase *Derechos fundamentales y democracia* (México: Instituto Federal Electoral, 2013), 35-8.

² De esta manera, Jesús J. Silva-Herzog Márquez explica que la noción de ciudadanía adquiere su significado teórico y práctico en el marco de la democracia, en el que los individuos son libres, racionales e iguales ante la ley y están en posibilidad de tomar decisiones en el ámbito público: “no es el súbdito que calla y obedece, es sujeto que piensa, discute, habla y decide. No es cosa sino agente, es motor de la vida colectiva”. Consultable en *Esferas de la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 9 (México: Instituto Federal Electoral, 1996), 19.

³ En México, entre la última década del siglo XX y la primera del XXI se mantuvo una lucha por el derecho a ser votado sin ser postulado por un partido político. En 2012, se incluyó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el reconocimiento del derecho a ser votado para toda la ciudadanía, por lo que dicha atribución dejó de ser exclusiva a las candidaturas en los procesos electorales de los partidos políticos.

⁴ “Si la unidad del pueblo es solo la unidad de los actos humanos regidos por la ordenación jurídica del Estado, queda el pueblo reducido —dentro de esta esfera normativa en la cual aparece el poder como vínculo normativo y como imposición de una ley— a un objeto del

Es importante aclarar que el ejercicio del derecho a ser votado se sustenta en la posibilidad de postularse a una elección, a fin de ser el representante de esos intereses comunes y de tomar las decisiones que satisfagan las preferencias y los intereses colectivos,⁵ siempre con respeto a las minorías y mediante el diálogo razonado con aquellas personas que piensen distinto.⁶

Sin voto no hay república, democracia, civilidad, gobierno ni legitimidad para quien manda y quien obedece

Empezaré por mencionar que, en el marco del constitucionalismo contemporáneo, la democracia es exigible, incluso con mayor demanda, dentro de los partidos políticos,⁷ pues estos son uno de los medios por los cuales la ciudadanía puede postularse al ejercicio del poder.

Sin embargo, de acuerdo con esa postura, primero debe existir como requisito esencial una cultura cívica en cada partido, ya que ahí inicia realmente la participación política en una democracia; por ello, es imprescindible que la militancia funja como un factor real en las

poder en cuanto a unidad. Como sujeto del mismo, solo pueden ser reputados los hombres, puesto que ellos han colaborado para instituir la ordenación política. Y precisamente en esta función substancial para la idea de democracia, precisamente en el momento en que el pueblo influya en el proceso de erección de las normas, se manifiesta la diferencia inexcusable entre este pueblo y el pueblo como masa de los sometidos a las normas”.

⁵ En sentido reflexivo, Norberto Bobbio relataba la naturalidad del proceso por el que la relación entre público, partidos y Parlamento se interrumpe en contra de los primeros, en tanto los partidos actúan más como mediadores (y representantes) de intereses estrictamente particulares y los representantes “de la nación” elegidos en el Parlamento, en vez de ejercer su mandato libremente en favor del interés público”, tienden a actuar solo como mandantes de los partidos. Finalmente, también la propia relación entre derecho público y los partidos es objeto de transformación: “los ciudadanos electores investidos —en cuanto electores— de una función pública, se vuelven clientes, y una vez más una relación de naturaleza pública se transforma en una relación de naturaleza privada”. Véase *El futuro de la democracia* (Fondo de Cultura Económica, 1986), 110.

⁶ Philip Petit, “Liberalismo y republicanismo”, en *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Félix Ovejero et al. (Paidós, 2004), 130-2.

⁷ Esta reclamación la realiza, en cierto modo, María del Pilar Hernández cuando afirma que son los propios partidos políticos a quienes les corresponde, por medio de sus senadores y diputados, aprobar las medidas políticas al interior de sus partidos, y que, paradójicamente, no hacen. Véase “Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas” (Universidad Nacional Autónoma de México, 2002), 136.

decisiones de la institución política, lo cual, necesariamente, se trasladará al ámbito externo.⁸

Esto porque, a diferencia de lo sostenido por el positivismo tradicional, en los estados democráticos modernos la legitimidad de los gobernantes se sustenta en el respeto a las reglas previamente establecidas, lo que es necesario para que la ciudadanía sea eficazmente incluida en la toma de las decisiones públicas. Así, votar y ser votado es un derecho, pero, a su vez, es un mecanismo para legitimar a la república y a la democracia.⁹

La idea que engloba lo analizado es la importancia del voto como elemento que da sentido a la democracia.

A lo largo de mi experiencia he adquirido el pleno convencimiento de que no podemos hablar de democracia sin un proceso justo y legítimo, sin un candidato debidamente seleccionado mediante el voto y sin un respeto en el ejercicio del cargo.

De esta manera, mi práctica profesional en la materia jurídico-electoral me ha mostrado que el derecho debe entenderse como una realidad, pero también como algo que nosotros, como sociedad, vamos construyendo a lo largo del tiempo.

El derecho a ser candidato. Una de las fases o dimensiones más importantes del derecho a ser votado

La igualdad, históricamente y desde un punto de vista político, tiene una vinculación directa con la democracia, si la entendemos en el sentido de que todas las personas son consideradas iguales para el ejercicio de los derechos de participación política.¹⁰

⁸ Gilberto Guevara Niebla, *Democracia y educación*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática 16 (diciembre, 2001).

⁹ En ese sentido, es de destacarse la opinión de Enrique Cabero Morán, quien manifiesta que la democracia interna ha de darse en todas y cada una de las organizaciones de representación y de defensa de los intereses generales, puesto que actúan como pieza clave en la arquitectura constitucional en un Estado social y democrático de derecho. Véase *La democracia interna en los sindicatos* (Consejo Económico y Social, 1997), 71.

¹⁰ Cossío Díaz afirma que el fin que parece perseguirse con el Estado social es la realización de una idea de igualdad real a partir de la asignación estatal de mínimos materiales a favor

En ese contexto, desde mi perspectiva, todas las personas que pertenecen a determinada sociedad pueden participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos por igual y todas ellas son elegibles para ocupar los cargos públicos que se determinen mediante el sufragio popular.¹¹

Además, estamos ante una cuestión de innegable relevancia, en la que a cada persona le corresponde la asignación de una cuota por igual en el proceso político decisional. Negar los derechos vinculados a la democracia daña al sistema político y a la igualdad, por lo que, si el gobierno de mayoría encuentra su justificación como medio para alcanzar la igualdad política, posteriormente no podrá fundamentar de modo razonable las acciones que impliquen daños a los derechos que soporten el sistema democrático.¹²

Así, con lo narrado hasta el momento, considero que, finalmente, estamos en posibilidades de indicar, tal vez de manera más concisa y directa, que el derecho a ser candidato se amplió a partir de 2012 respecto a la posibilidad de ser postulado por la vía independiente, esto es, sin hacerlo mediante un partido político; no obstante, en este caso, me centraré en la postulación partidista.

En esta lógica, una persona podrá ser candidata siempre que cumpla con los requisitos establecidos en los estatutos del partido en el que pretenda postularse. Este derecho se relaciona con el de poder ser registrado como candidato ante la autoridad electoral, siempre que se cumpla con lo requerido por la CPEUM y la ley.

Fases de la evolución en la revisión de los actos partidistas

Como lo he venido explicando, los derechos de los militantes no siempre han estado protegidos por los órganos jurisdiccionales; de hecho, desde hace 25 años podemos hablar de un sistema indirecto por el cual

de grupos sociales. Véase *Estado social y derechos de prestación* (Centro de Estudios Constitucionales, 1989), 33.

¹¹ Para Luigi Ferrajoli, con la intención de igualdad se amplía el grado de democraticidad de cierto ordenamiento. Véase Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 3.^a ed. (Trotta, 1999), 39.

¹² Glicerio Coello Garcés, *El estado democrático posnacional. Dimensiones actuales del principio de soberanía y ciudadanía* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2013), 154-74.

comenzó a ejercerse la jurisdicción como medio de protección frente a las vulneraciones que sufrían muchos de los militantes y candidatos a un cargo de elección popular.¹³

Dividiré en tres etapas este escenario evolutivo que me tocó atestiguar: primero, desde una nula intervención jurisdiccional; después, la del control indirecto, y, por último, la del control jurisdiccional directo que hoy conocemos frente a las determinaciones de los partidos.

Para nadie es un secreto que la primera etapa se caracterizó por la carencia de vigilancia en la legalidad o constitucionalidad de los procesos políticos electorales, con la hegemonía de un partido político.¹⁴

En mi opinión, el problema fundamental era el siguiente: en ese momento no se contaba con un órgano jurisdiccional independiente cuyas

¹³ Esta situación ha encontrado dificultades en múltiples ámbitos, como lo enaltece José Luis Cascajo Castro, quien señala que, “según cierta doctrina, la vigencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre el partido y sus miembros, individualmente considerados, resulta problemática [...] pero tampoco resulta admisible que las actuaciones de los partidos políticos encuentren refugio en la doctrina de los interna corporis para convertirse en espacios inmunes a la acción del derecho, donde se detiene la vigencia y aplicación de los más elementos de derechos fundamentales”. Véase “Controles sobre los partidos políticos”, en *Derecho de partidos* (Espasa Calpe, 1992), 200.

¹⁴ Promulgada la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el 5 de febrero de 1917, que no aludía expresamente a los partidos políticos, y expedida la Ley Electoral de 1918, que consagraba a los partidos como elementos importantes del proceso electoral, se abrió una nueva época que alentó el desarrollo de nuevos partidos políticos. Por varios años, un partido único dominaba la vida política de México: el Partido Nacional Revolucionario, fundado en 1929. Esta institución se transformó en 1938 en el Partido de la Revolución Mexicana y, más tarde, en 1946, en el Partido Revolucionario Institucional, por el presidente Miguel Alemán; con ello, fructificaba el primer intento de consolidar a las diferentes facciones revolucionarias en una institución formal, con el potencial suficiente para dirimir conflictos y administrar la competencia por el poder. El principal desafío para la dominación del mismo partido provino tradicionalmente de las fisuras dentro del Revolucionario Institucional, más que de sus adversarios. Las primeras tres escisiones en el partido hegemónico (1939-1940, 1945-1946 y 1951-1952) no se relacionaron con el desempeño económico del país; en cambio, ocurrieron en el marco de la carrera presidencial debido a la competencia por la nominación a la candidatura entre los líderes del partido y los grupos que los respaldaban. Las consideraciones económicas solo desempeñaron un papel relevante en la fractura del partido durante la contienda por la nominación del Revolucionario Institucional de 1987-1988. Como en los casos anteriores, la carrera por la sucesión presidencial desencadenó la ruptura, pero, a diferencia de estos, las peores condiciones económicas desde la Gran Depresión afligían al país. La crisis económica de 1982 marcó el fin del modelo de desarrollo dirigido por el Estado, que México había seguido desde la Segunda Guerra Mundial. Luego de 1982, la oposición del sector privado radicada en el norte y la clase media de los centros urbanos de todo el país comenzaron a trabajar mediante el Partido Acción Nacional, de ideología centro-derecha, para contender por el monopolio del poder que ejercía el Revolucionario Institucional, partido al que se señaló culpable de los fracasos económicos que ensombrecieron los periodos presidenciales de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982).

resoluciones fueran exigibles a los contendientes del proceso democrático, por lo que importaban más las determinaciones internas del partido en el poder.

La segunda inicia en 1996 con la creación del TEPJF, cuyas responsabilidades y facultades lo erigieron como la máxima autoridad en la materia. En un principio, la Sala Superior no dotaba de responsabilidad como autoridad a los partidos políticos, por lo que no eran sujetos de litigio; sin embargo, se estableció su control con el desarrollo del entonces Instituto Federal Electoral (IFE). Así, por medio del control indirecto, se comenzaron a revisar los cumplimientos a la normativa interna de los partidos políticos, y solo si el IFE no resolvía la situación conflictiva, el Tribunal podía tomar conocimiento de ellos.¹⁵

Finalmente, un punto que me interesa resaltar es la tercera etapa que tuvo como momento de inflexión la sentencia SUP-JDC-84/2003 de la Sala Superior del Tribunal Electoral, la cual estableció en el juicio ciudadano un mecanismo eficaz contra los actos de los partidos políticos.

¹⁵ Durante las dos décadas comprendidas entre 1977 y 1996, México se transformó en todos los órdenes; a los cambios ocurridos en el mundo correspondieron transformaciones trascendentales en la vida interna del país, las cuales se retroalimentaron recíprocamente: lo mismo en la estructura y el crecimiento de la población que en el modelo económico y la configuración social, la nación adquirió otros perfiles. El ámbito político no se sustrajo al cambio. La creciente pluralidad política de la sociedad mexicana se tradujo en pluripartidismo y competencia intensa por los cargos de elección, de modo que la organización comicial y la solución de las controversias surgidas en los procesos vinculados a ella fueron colocadas como asuntos prioritarios en la agenda nacional. La reforma electoral de 1996 fue el paso trascendental que se dio para establecer en México un sistema integral de justicia electoral, el cual se concretó en reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal Federal y la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Puede advertirse, de la lectura de esta síntesis no exhaustiva de la reforma electoral de 1996, que colmó las aspiraciones que en la materia se fueron acumulando en México, tanto por lo que se refiere al involucramiento del Poder Judicial de la Federación —si bien mediante una jurisdicción autónoma y especializada— como por lo que tiene que ver con la eliminación del último Colegio Electoral —el responsable de calificar los comicios presidenciales—, así como por el control de la constitucionalidad de las leyes electorales y un sistema integral de medios de impugnación idóneo para proteger los derechos políticos y controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos y las resoluciones de las autoridades electorales federal y locales. Se culminó así, con éxito, un largo trayecto recorrido por las fuerzas políticas del país por medio de varias reformas sucesivas.

Evolución que merece ser contada. El criterio del control jurisdiccional de conflictos partidistas para garantizar el derecho a ser votado

A lo largo de mi vida profesional en la justicia constitucional electoral he sido testigo de que los partidos u órganos partidistas pueden vulnerar los derechos políticos de los ciudadanos.

Para ello, resulta interesante hacer notar que, en principio, el juicio ciudadano era improcedente; lo que ocurría dentro de un partido solo era una cuestión de poder, ya que imperaba la ley del más fuerte.

Los contextos históricos de mi trayectoria profesional en la materia electoral me presentaron una realidad innegable: que la intervención de los institutos electorales era insuficiente, y la vía indirecta de control, igualmente, no lograba la protección deseada.

Sin embargo, la necesidad llegó a un límite impostergable y el Tribunal Electoral avanzó en el control interno de los partidos políticos y en la revisión de las inconformidades de sus militantes.

Luego, con la reforma político-electoral de 2008, se estableció que debían agotarse, previamente, las instancias internas de los institutos políticos para evitar la judicialización de sus asuntos, o bien una incorrecta interpretación o aplicación de sus estatutos.¹⁶

Lo anterior, en la lógica de que los partidos políticos son quienes deben atender las controversias en su interior, en ejercicio de su derecho de autodeterminación y autorganización.

El reconocimiento del derecho a ser candidato no bastaba: era necesaria la garantía, la protección o la exigibilidad de respeto.

En mi carrera judicial en la materia electoral he sido testigo de que cualquier sistema jurídico que contempla los derechos no es suficiente, pues debe proveer los mecanismos para su protección, en caso de que estos sean vulnerados.

¹⁶ El actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha cumplido las funciones encomendadas, constituyendo el garante de la solución apegada a derecho e imparcial de las controversias que se le plantean por los actores políticos del país. Ha resultado el complemento institucional idóneo del Instituto Federal Electoral en el cometido de asegurar elecciones libres y auténticas en México, a la vez que contribuye a la construcción de un derecho electoral renovado, mediante la adopción y difusión de las tesis relevantes y la jurisprudencia que ha establecido.

La materialización de los derechos debe garantizar la protección frente a su posible afectación. Diría Luigi Ferrajoli que la ausencia de un mecanismo de defensa para un derecho equivale a su inobservancia, por lo que esa laguna debe ser colmada por la legislación o los jueces.¹⁷

Por tal razón, la Constitución, en su artículo 35, reconoce los derechos a votar y ser votado, mientras que en su segunda fracción prevé el derecho al voto pasivo, el cual se entiende como el derecho a ser elegible para algún cargo de elección popular.

El control de los actos partidistas, desde mi punto de vista, en alguna medida era el siguiente paso natural, pero no menos complejo, por los intereses en juego.

Es por eso que en México, a partir de las reformas en materia político-electoral de la década de 1990, se presentó un fenómeno conocido como la judicialización de la política, que para autores como Neal Tate y Torbjoern Vander¹⁸ se refiere a la transferencia de las disputas por el poder, que se trasladaron del campo político a los tribunales de justicia.

Sin embargo, considero que no se trató de un capricho de los jueces, pues el derecho electoral parte de la idea de la justicia como el valor que se concretiza y se instrumentaliza mediante la normativa electoral.

El sistema establece principios y reglas, pero ¿qué hacer ante su deficiencia o falta de plenitud? Los criterios emitidos por los tribunales electorales fueron el camino. Para algunos, fue una medida intervencionista; para otros, lo mínimo que tenía que hacerse a fin de garantizar los derechos.

Así, llegó el punto en el que la Sala Superior del TEPJF dio un paso determinante y aceptó la procedencia del juicio ciudadano contra los actos partidistas.

En 1999 se dio el primer caso en el que se analizaron los actos intrapartidistas, en el que la Sala Superior analizó la negativa a una ciudadana de modificar la lista de candidaturas a diputaciones federales por el principio de representación proporcional, presentada al entonces IFE por una coalición.¹⁹

¹⁷ Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 37-43.

¹⁸ Neal Tate y Torbjoern Vander, eds., *The global expansion of judicial power* (Nueva York: New York University Press, 1995).

¹⁹ SUP-JDC-6/1999.

Esto siguió evolucionando y, en el año 2000, la Sala Superior determinó que los partidos políticos podían ser sujetos de responsabilidad administrativa por vulnerar sus propios estatutos o la normativa electoral.²⁰

Esta evolución alcanzó su punto álgido en 2003, cuando el máximo órgano electoral del país determinó que los partidos políticos eran equiparables a las autoridades electorales a efectos de la revisión de sus actos.²¹

El criterio citado dio origen a la jurisprudencia histórica que estableció la procedencia del juicio de la ciudadanía contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos.²²

Para concluir este apartado, cabe decir que, después de la reforma constitucional y legal de 2007-2008, la visión judicial fue legitimada en el sistema jurídico y se reconoció en la CPEUM y en las leyes la procedencia del juicio ciudadano contra los actos partidistas.

A la vez, se dispuso como mandato constitucional la creación de instancias partidistas internas, previas al juicio.

Esto, con la finalidad de que fueran los partidos políticos quienes, en primera instancia, determinaran lo que consideraran necesario para su vida interna conforme a sus estatutos y siempre con apego a las normas constitucionales.

¿Y ahora qué? ¿Ha funcionado la justicia intrapartidista?

En suma, derivado de la experiencia en este tema, estimo que, en teoría, los partidos políticos tienen el deber de resolver las controversias que surjan dentro de su estructura antes de que estas sean competencia de los tribunales de justicia.

Sin embargo, desde mi perspectiva, un primer aspecto que debo resaltar tiene que ver con el hecho de que el proceso electoral de 2021 evidenció la necesidad de replantear el sistema de justicia partidista.

²⁰ SUP-JDC-21/2000 y SUP-JDC-807/2000.

²¹ SUP-JDC-84/2003.

²² Jurisprudencia histórica 3/2003, de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Al respecto, creo que es impostergable ajustar la forma en la que se resuelven los conflictos internos, la composición de sus instancias, los plazos y la operatividad del salto de tales instancias o el derecho a acudir en urgencia ante los tribunales.

En síntesis, sostengo que, efectivamente, es importante tener presente que los conflictos partidistas deben solucionarse porque los derechos de las personas deben ser garantizados.

Además, se debe considerar que en una sociedad que se jacte de democrática e igualitaria es imprescindible pensar y debatir la posible definición o el ajuste a los plazos de resolución de las controversias partidistas.

En esta transformación seguramente existirán desacuerdos profundos, disputas y lados opuestos; sin embargo, en última instancia, el fin más grande que deben perseguir los órganos de justicia partidista y los tribunales es garantizar el derecho de las personas a ser votadas, como una de las características más importantes de cualquier sistema que pretenda calificarse de democrático.

En suma, el presente testimonio evolutivo tuvo la finalidad de narrar los avances y los retrocesos en la construcción de la democracia partidista del país, a lo que, seguramente, el curso de la historia añadirá nuevos capítulos.



Visión de los derechos humanos en la integración de la Sala Regional Especializada

María del Carmen Carreón Castro^{7*}



* Magistrada de la Sala Regional Especializada de 2017 a 2020.

Introducción

M

i paso por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como magistrada, estuvo marcado por experiencias muy gratas, grandes retos y, sobre todo, enormes satisfacciones; no se trató solamente de jornadas de trabajo intensas. La experiencia adquirida complementó mi formación como juzgadora, profesionista y persona.

Como integrante del Pleno, me tocó participar en uno de los procesos electorales más complejos, el de 2017-2018, en el que se eligieron 3,416¹ cargos públicos en todo el país. El Pleno, además, enfrentó la salida de uno de sus integrantes, por lo que asumió la responsabilidad el secretario de estudio y cuenta de mayor antigüedad. Juntos asumimos el compromiso y la responsabilidad de sacar adelante los asuntos que se suscitaron en torno a la renovación de los poderes públicos, en especial, el cargo de presidente de la república.

Dicho proceso contribuyó a la construcción de precedentes importantes, sobre todo, en materia de protección de los derechos humanos y de los derechos político-electorales de los grupos históricamente discriminados en nuestro país.

¹ <https://centralectorale.ine.mx/2017/09/04/proceso-electoral-2018/>.

Juzgar con visión incluyente y garantista

Como integrante de la Sala Especializada, adquirí el compromiso de luchar por el reconocimiento de los derechos de igualdad y no discriminación, e impartir justicia con perspectiva de género y de derechos humanos, siempre buscando la mayor protección para todas las personas, al poner en el centro de las decisiones a la persona y la paz social.

Puedo decir con orgullo que tuve la oportunidad de compartir el Pleno con juzgadores apasionados y comprometidos con generar acciones que garanticen el acceso a la justicia; resolvimos asuntos emblemáticos que marcaron precedentes en la protección de los derechos de las mujeres, las niñas, los niños, las y los adolescentes y las personas con discapacidad.

Los procedimientos que llevamos a cabo hoy son antecedentes en regulaciones normativas. Esos grandes logros contribuyeron a reforzar la función garantista del TEPJF, la cual se evidencia en el análisis de los diversos criterios relevantes y las tesis jurisprudenciales emitidos por sus juzgadores.

Consciente de que la impartición de justicia electoral debe ser accesible, completa y efectiva, el Tribunal Electoral ha demostrado su vocación garantista en beneficio del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva.

Vale la pena mencionar algunas de las sentencias cuyo análisis nos llevó a hacer tangible nuestro compromiso como juzgadoras y juzgadores. En ese sentido, a continuación se comentan ciertas resoluciones de la Sala Regional Especializada, derivadas del proceso electoral 2017-2018, en las que se determinó la existencia de violencia política de género en contra de excandidatas a diferentes cargos de elección popular.

Dichas resoluciones contribuyeron a que el 13 de abril de 2020,² en plena pandemia de la COVID-19, se tipificara lo que hoy conocemos como violencia política contra las mujeres en razón de género.

² https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020.

SRE-PSD-77/2018³

En el procedimiento especial sancionador SRE-PSD-77/2018 se denunció la difusión de propaganda calumniosa en perjuicio de una excandidata a diputada federal en el Distrito Electoral 05 de Veracruz, postulada por la coalición “Juntos haremos historia” en el proceso electoral 2017-2018, pues en una lona, propaganda de un partido político, se pusieron las siguientes palabras: “Ramera Félix” y “Adúltera Félix”. Si bien el partido refirió que dichas frases no fueron puestas ni ordenadas por él, la Sala consideró que su argumento era insuficiente para eximirlo de la responsabilidad, ya que la violencia política en razón de género se compone por cualquier acto u omisión; es decir, se puede expresar por medio de actos realizados por una persona de manera directa, de omisiones o, incluso, de la tolerancia de ciertas conductas que pudieran implicar hechos que violenten el ejercicio de los derechos político-electorales de las personas, como sucedió en el caso en cuestión.

En esa sentencia se analizaron las conductas que en la actualidad el artículo 20 bis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia contempla para definir la violencia política en contra de las mujeres, esto es, toda acción u omisión, incluida la tolerancia. Como ponencia, consideramos que los partidos políticos no deben tolerar que la propaganda electoral sea alterada.

129

SRE-PSC-266/2018⁴

La actriz María Rojo, en ese entonces candidata a la alcaldía de Coyoacán en Ciudad de México y conocida por interpretar varios papeles en películas, obras de teatro y novelas, presentó una denuncia por diversas manifestaciones realizadas en un programa de radio y en redes sociales en su contra:

³ Sentencia SRE-PSD-77/2018, <http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSD-0077-2018.pdf>.

⁴ Sentencia SRE-PSC-266/2018, https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2018/PSC/266/SRE_2018_PSC_266-802606.pdf.

María Rojo, ustedes la ubican, la actriz, bueno es de las consentidas de MORENA, bueno pues ella sí supo hacer la tarea tal y como aquel título de aquella película donde muchos jovencitos vimos a esta actriz como se desnudaba. Así con las arcas de Coyoacán, encueradas, perdóneme usted el término, tras su paso.

La Sala Regional Especializada determinó que los comentarios realizados por el conductor de un programa de radio constituyeron violencia política en razón de género, al tratarse de mensajes abiertamente estereotipados en los que se utilizaron palabras y frases sexistas que están muy por encima de los límites permitidos, pues demeritan la capacidad política de la entonces candidata para desempeñarse en puestos partidistas o en la función pública —como en su candidatura—; por lo tanto, se le ordenó al periodista que, en las publicaciones, los programas o los comentarios que difundiera en los medios de comunicación, incorporara perspectiva de género y evitara el uso sexista del lenguaje.

En el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-195/2018,⁵ el entonces candidato a la gubernatura de Puebla y su partido político difundieron un promocional en radio y televisión, cuya trama era la representación del cuento de Blanca Nieves, que implicó violencia política en razón de género en contra de la entonces candidata al gobierno de Puebla; el promocional contenía elementos que constituían estereotipos de género y, en este caso, sugería subordinación de la candidata a su cónyuge, como si no tuviera la capacidad, por sí misma, para ser aspirante al cargo por el que contendía:

Voz femenina: Espejito... espejito mágico... ¿Quién va a ser el nuevo gobernador de Puebla?

Voz masculina: ¡Yo...!

Voz femenina: ¿Cómo?

Voz masculina: Perdón... Perdón... los dos.

Voz femenina: ¡Espejito!...

Voz masculina: Tú, mi vida, tú...

Voz masculina 2: Que no te platiquen cuentos, votar por Martha Erika es reelegir a Moreno Valle.

⁵ Sentencia SRE-PSC-195/2018, https://www.te.gob.mx/herramientas_genero/media/pdf/6eu8iobcfoc23e.pdf.

En ese asunto se consideró que el contenido del promocional era nocivo y se traducía en violencia psicológica y simbólica en contra de la excandidata, pues en su contenido se presumía que en caso de que obtuviera la victoria no sería ella quien tomaría las decisiones, sino que se trataría de una simulación de gobierno, al ser su esposo quien daría continuidad a la gestión de gobernador del estado; en ese orden de ideas, se negaba la individualidad, los logros y las aspiraciones políticas de la entonces candidata y se demeritaba su capacidad para ejercer dicha función debido a su matrimonio. Por lo tanto, se multó al partido responsable y al candidato que replicó el video en sus redes sociales.

La niñez también tiene derechos

En materia de protección de las niñas, los niños y las y los adolescentes, la Sala Regional Especializada, por medio de sus sentencias, contribuyó a que en los lineamientos⁶ emitidos por el Instituto Nacional Electoral (INE) se establecieran las directrices para la protección de los derechos de las niñas, los niños y las y los adolescentes que aparezcan en la propaganda político-electoral, los mensajes electorales y los actos políticos, a fin de que sean tratados como sujetos de derechos y no como accesorios.

La utilización de la imagen de la niñez sin contar con el consentimiento de la madre y el padre, de los tutores o de quien ejerza la patria potestad, así como no considerar la opinión informada de la niña, el niño o la o el adolescente, previstos en los lineamientos emitidos por el INE, han sido de las principales quejas que se presentan para análisis en esta Sala.

Recuerdo que en el procedimiento SRE-PSC-58/2017⁷ se analizó el *spot* conocido popularmente como “cristalazo”. Como Pleno, consideramos que el mensaje era la dramatización de una situación de violencia

⁶ INE/CG481/2019, acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifican los lineamientos y anexos para la protección de niñas, niños y adolescentes en materia de propaganda y mensajes electorales, y se aprueba el manual respectivo, en acatamiento a las sentencias SRE-PSD-20/2019 y SRE-PSD-21/2019 de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113035/CGex201911-06-ap-8.pdf>.

⁷ Sentencia SRE-PSC-58/2017, <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0058-2017-Incl.pdf>.

(robo a mano armada), en la que un asaltante intimida a una madre y a su hija con un arma de fuego, al tiempo que le arrebató el bolso; incluso, se podría decir que se trataba de la dramatización de un posible homicidio frente a una menor.

A partir del contexto del mensaje, consideramos que la caracterización de la niña no se limitaba al rol de hija de la persona asaltada, sino que también la presentaba como víctima de un delito; en ese sentido, se le había colocado en una situación de intimidación que le podría representar un estrés innecesario y riesgo inminente, al exponerla a la generación de miedo o traumas psicológicos, más aún porque en la dramatización se hace uso de un arma de fuego en una circunstancia violenta.

Al respecto, como Sala Especializada, determinamos que el contexto de los *spots* es suficiente para considerar que se vulneró el interés superior de la niña; por ende, no se analizaron los permisos de los padres ni el consentimiento de la menor.

Posteriormente, la Sala Superior dejó sin efectos nuestra sentencia, ya que consideró que se trataba de una actuación histriónica, en la cual una persona se expresa con la afectación o exageración propia de un actor, y que nosotros no contábamos con los elementos suficientes para determinar que la niña había sufrido alguna emoción negativa —lo cual se pudo haber manifestado mediante la declaración de la niña o un análisis psicológico—, puesto que era insuficiente el contexto del mensaje para considerar que se colocó en riesgo a la menor.

Asimismo, la Sala Superior señaló que la actuación de menores de edad en propaganda electoral con escenas que representan violencia no está prohibida, sino que lo prohibido es que durante su producción o representación se les pueda causar una afectación física o psicológica o se les exponga a un riesgo probable que pueda afectar su integridad personal, así como la realización de promocionales cuyo desarrollo conlleve discriminación, criminalización o estigmatización hacia los menores por parte de quienes intervienen en su manufactura.

En ese sentido, cuando se ha detectado que se afectó el interés superior de la niñez, la Sala Especializada ha tomado medidas tendentes a la reparación del daño y la no repetición de la conducta; entre dichas medidas se encuentran cesar la difusión del promocional y difuminar los rostros de los menores de edad, a fin de que se pueda seguir divulgando el resto de la propaganda.

La discriminación en los derechos político-electorales

La discriminación que, por cuestiones de salud, se puede generar en el contexto de un proceso electoral se visibilizó por medio del expediente SRE-PSC-49/2019,⁸ en el cual se observó cómo dicha práctica puede impactar de manera directa en el derecho a ser votado de un candidato que padece una enfermedad crónica. Así, la sentencia es una prueba de que mediante los procedimientos administrativos sancionadores también se genera la tutela de los derechos fundamentales.

Por una parte, en dicho precedente la Sala Regional Especializada exhibió que en el discurso político se pueden dar expresiones veladas que crean y fomentan desigualdades que tienen como efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades, en términos del artículo 1 constitucional, por lo que, como órgano jurisdiccional, debemos promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos mediante la detección de este tipo de discursos y la emisión de sanciones y medidas reparatorias suficientes, como las que se ordenaron. Por otra parte, la sentencia hace patente el equilibrio que debe existir entre la restricción a la libertad de expresión en el contexto del debate público —cuando se trata de un discurso discriminatorio— y el derecho a la información relacionada con una figura pública (actores políticos) que tienen los ciudadanos para emitir un voto razonado.

Así, en la sentencia se concluye que, pese a que un candidato es una figura de relevancia pública, se debe respetar su derecho humano a vivir sin discriminación, pues ese tipo de discurso causa exclusión y parte de parámetros subjetivos que limitan el ejercicio del derecho de cualquier persona a la hora de desempeñarse en una actividad laboral y, en particular, de asumir un cargo público; de esa forma se abona significativamente a la definición de los límites de licitud de la propaganda política electoral.

⁸ Sentencia SRE-PSC-49/2019, https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2019/PSC/49/SRE_2019_PSC_49-86o596.pdf.

Conclusión

Para mí, ha sido muy gratificante haber contribuido, en cierta medida, a prevenir la vulneración de los derechos de las niñas, los niños, las y los adolescentes, las mujeres y, en general, de todas las personas que buscan la protección de sus derechos político-electorales, al emplear siempre una tutela reforzada y juzgar con perspectiva de derechos humanos.

Impugnaciones de los casos Amigos de Fox y Pemexgate

Leonel Castillo González*



* Magistrado de la Sala Superior de 1996 a 2006.

Introducción

Hace algunos meses, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), por conducto de su dinámica Escuela Judicial Electoral, me extendió una amable invitación para realizar un análisis en retrospectiva, pero con referencia a su actualidad y futuro, de la sentencia dictada por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-018/2003, conocido en los medios de comunicación como el caso Pemexgate, por considerarlo uno de los fallos que contribuyeron en la construcción y consolidación de la democracia mexicana y al fortalecimiento del TEPJF como Tribunal constitucional.

No acepté la invitación de inmediato, como suelo hacerlo en otras ocasiones, al preguntarme si un nuevo tratamiento del tema no implicaría llover sobre mojado, pero después encontré motivos para resaltar y tal vez rescatar algunos aspectos abordados en la decisión, en los que, a mi juicio, no se ahondó en otras publicaciones. Así que propuse hacerlo conjuntamente con la resolución emitida en el expediente SUP-RAP-050/2001, identificado por el público como el caso Amigos de Fox, al ser ambos asuntos mellizos en su temática y tipo sanguíneo; por lo tanto, acepté la invitación, con cierto retardo, la que agradezco profundamente.

Mi reticencia inicial radicaba en la existencia de múltiples productos editoriales que abordan los dos asuntos señalados; por lo general, se mencionan ambos en la misma publicación, pero también uno solo, tanto en revistas, periódicos, videos, redes sociales y varios libros, derivados casi todos de plumas

expertas y personas protagonistas o seguidores cercanos del desarrollo de los difíciles procedimientos seguidos para llegar a su conclusión.

Entre otros, cabe citar al entonces consejero del Instituto Federal Electoral (IFE), el doctor Jaime Cárdenas Gracia, con su libro *Lecciones de los asuntos Pemexgate y Amigos de Fox*; el de los actuales consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE), los doctores Lorenzo Córdova Vianello y Ciro Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, así como otros materiales de su autoría, o el del controvertido y controversial Lino Korrodi, *Me la jugué*.

Empero, vista de nuevo esa literatura, observé que, prácticamente, solo fueron enunciados algunos temas jurídicos muy importantes desde que se redactaron los proyectos de sentencia, sin detenerse un poco en su estudio, a pesar de haber fincado las bases esenciales del presente y el futuro del derecho administrativo sancionador electoral.

De alguno de esos temas nos ocuparemos en este trabajo, de manera sencilla y directa por las exigencias propias de esta obra, con la seguridad de que otros juristas profundizarán en los demás en obras de mayor calado.

El tema escogido es el estudio exhaustivo realizado en los fallos acerca del proceso y los procedimientos del derecho administrativo sancionador electoral para el control y la vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos, así como de las sanciones imponibles ante su incumplimiento, el cual está previsto en las leyes —pero no desarrollado hasta entonces, doctrinal ni jurisprudencialmente— y en el que se sentaron las bases fundamentales para su aplicación, la evolución de la jurisprudencia en la materia y la defensa de los partidos políticos frente a posibles excesos y arbitrariedades, pero también para orientar las reformas constitucionales y legales posteriores.

Al iniciar el estudio tuve la intención de abordar otros temas, de los muchos e importantes tratados en los fallos examinados, pero ya en su elaboración caí en cuenta de que los lineamientos dados en la convocatoria lo impedían —a fin de no transgredir el viejo axioma de que “el que mucho abarca poco aprieta”—, por lo que me concreto a enunciarlos: la determinación de la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal en la disciplina, que volvió a la vida los casos; el corrimiento del velo de las personas morales, para la averiguación de los ilícitos, y la *culpa in vigilando* de los partidos políticos, por los actos de sus dirigentes, militantes y simpatizantes.

En efecto, en los asuntos resueltos se abordó una vasta temática que exigió la mayor concreción y la mayor depuración posibles en la redacción de cada tema, lo que ahora hace difícil reducirlos más, y esto impone la necesidad de recurrir a muchos párrafos prácticamente completos de las resoluciones, pero sin atentar contra los derechos de autor, tanto con el anuncio de tal uso como porque fuimos redactores directos de los textos.

Como todo mundo, en cualquier trabajo escrito, el autor busca dar satisfacción, aunque sea parcialmente, a las expectativas de los generosos lectores que incursionen en sus líneas; si la finalidad se logra, por lo menos en algunos, el autor quedará satisfecho y motivado para emprender otras labores semejantes, con redoblados esfuerzos.

Importancia y trascendencia de los asuntos

El camino formal de la democracia mexicana ha sido arduo y sinuoso, y mucho mayor su conversión a realidades, pues aunque muchos tocan las campanas a rebato después de la culminación de cada proceso electoral, la ciudadanía crítica sigue alertando respecto de las lagunas en el sistema, provenientes de antaño y hogaño, como se advirtió recientemente con el fraude a la ley cometido en los anteriores procesos comiciales federales para renovar la Cámara de Diputados, en la asignación por el principio de representación proporcional, que llevó al partido mayoritario a una sobrerrepresentación superior a la admitida constitucionalmente, que venturosamente se corrigió para la elección de 2021, por lo menos en parte, mediante actos inteligentes y valerosos del INE y del TEPJF.

No obstante, es innegable el camino ascendente en la ruta hacia la democracia, sin que deba abrigarse la esperanza de alcanzar una meta final e inamovible, como ilusamente se suele pregonar por los actores de cada nueva reforma electoral, toda vez que la institución es dinámica y está sujeta a las constantes transformaciones de los sujetos y a los factores políticos de cada tiempo y lugar. Y como en su ejercicio median siempre los más variados intereses, los partidos políticos buscan saltar o dar vuelta a los actos y elementos normativos que los afectan o limitan, y el legislador y las autoridades electorales propenden a cubrir las

salidas o fugas provocadas por aquellos, en un cuento de nunca acabar, como los que nos contaban nuestros padres cuando niños.

En la dinámica de estos escenarios, la reforma electoral de 1996 generó nuevas y mayores expectativas para la celebración de auténticas elecciones democráticas, para lo cual estaban a la vista importantes razones, destacando entre ellas el fortalecimiento de la autoridad administrativa electoral, especialmente en cuanto a su independencia y funcionalidad, así como la sujeción de las controversias comiciales a un tribunal dotado de plena y total jurisdicción, respaldado con su pertenencia al Poder Judicial de la Federación. Tales expectativas se vieron apuntaladas con los resultados electorales, a partir del año 2000, cuando se dio la transición en el Poder Ejecutivo para desplazar a la fuerza política detentadora de este por más de 70 años por otra que nunca la había alcanzado.

Empero, precisamente en esos comicios, se vivió la cruda realidad, un fenómeno constitutivo de un obstáculo mayúsculo para las elecciones democráticas, del que ya se había ocupado con cierta amplitud la doctrina, especialmente la extranjera, y que siempre fue un secreto a voces, pero no se habían conocido casos concretos y directos de gran magnitud. Dicho fenómeno consiste en el empleo, por los partidos políticos y los candidatos, de importantes sumas de dinero recabadas y manejadas al margen de y en contravención a la regulación electoral atinente y fuera del control de las autoridades electorales competentes.

Ya se contemplaba una normativa dirigida a su combate por el entonces Instituto Federal Electoral, pero era escasa, incipiente y deficiente, aunque sí estaban inmersos en ella los principios generales para completarla mediante la interpretación e integración jurídica, como a la postre se demostró; las inconsistencias podían provenir de que los legisladores representan a los partidos políticos, que son los destinatarios (el burro no se carga solo), por la falta de vivencias previas en ese campo, o de que las realidades superan siempre a las previsiones legales.

Faltaba organizar los materiales existentes, descubrir los elementos implícitos inmersos en ellos, localizar los que compartía con otras disciplinas jurídicas afines, desarrollarlos y ensamblarlos con los principios generales que los informan y, finalmente, integrarlos en una unidad sólida y consistente para asistir así al nacimiento de una rama jurídica vigorosa denominada derecho administrativo sancionador electoral, destinada a erigirse en brazo fuerte para la defensa de todas las formas

de democracia posibles respecto del surgimiento de gobiernos del pueblo y para el pueblo.

Esta valiosa obra fue resultado de la suma de acciones de los partidos políticos, como denunciantes o denunciados, o como impugnantes o terceros interesados; de la primera integración del IFE con sus investigaciones tesoneras, y del TEPJF con las resoluciones de las controversias suscitadas al respecto.

Los estudiosos de la materia han sido coincidentes, en lo general, en que los primeros productos sustentables en la construcción de esa obra fueron los fallos emitidos por la Sala Superior en los asuntos SUP-RAP-050/2001 (Amigos de Fox) y 018/2003 (Pemexgate), que aquí se comentan.

Las bases sentadas entonces han servido de plataforma de lanzamiento para las reformas constitucionales y legales y para el desarrollo posterior de la materia en muchos aspectos.

Reglas y principios procedimentales en el derecho administrativo sancionador electoral

141

En las sentencias en comento se hizo una interpretación gramatical, sistemática y funcional de la normatividad referente al procedimiento para el control y la vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos políticos, así como de las sanciones imponibles ante su incumplimiento contenidas en la regulación entonces vigente, a partir del artículo 41, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); en los artículos 40, 49, 49-A, 49-B, 269, 270, 271 y 272 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), y en el reglamento que establece los lineamientos aplicables a ese procedimiento.

Se resaltó que el órgano competente para sustanciar ese procedimiento era la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del IFE y las facultades de esta al respecto, así como las hipótesis normativas sancionables y las sanciones imponibles ante el incumplimiento de la ley.

La aludida interpretación llevó a determinar, con precisión, la actuación del secretario técnico de la Comisión en la revisión inicial de

las quejas presentadas para su admisión a trámite o desechamiento, en la que debe verificar, entre otras, las siguientes cuestiones:

- 1) Que los hechos afirmados en la denuncia, de llegar a acreditarse, configuren uno o varios de los ilícitos sancionables por medio de este procedimiento.
- 2) Que la descripción de esos hechos contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímil su versión, esto es, que se proporcionen con la narración los elementos indispensables para establecer la posibilidad de que los hechos denunciados hayan ocurrido, tomando en consideración el modo ordinario en que suele dotarse de factibilidad a los hechos y cosas en el medio sociocultural espacial y temporal que correspondan a los escenarios en que se ubique el relato.
- 3) Que se aporten elementos de prueba suficientes para extraer indicios acerca de la credibilidad de los hechos que son materia de la queja.

Por lo que respecta a la exigencia de que los hechos denunciados, de llegarse a demostrar, configuren uno o varios ilícitos sancionables mediante ese procedimiento, expresó que con ella se pretende establecer —como requisito *sine qua non* para justificar la iniciación de una indagatoria— el cumplimiento al mandato de tipificación, con arreglo al cual los hechos materia de la queja deben colmar los elementos descritos de manera concreta y precisa en la norma que establece una infracción administrativa, a la que luego ha de atribuirse la sanción que le corresponda.

Esto, en atención a que, cuando los hechos fundantes de una queja no revistan el carácter de ilícito, el procedimiento administrativo carece de sentido al alejarse de su finalidad, que es verificar los posibles hechos ilícitos y la responsabilidad de los partidos políticos implicados, pues aunque se probaran los sucesos narrados, si estos no configuran ningún acto ilegal, la investigación se convertiría en una pesquisa general, esto es, en una indagación caprichosa respecto de elementos inconexos o desvinculados.

Se hizo un detenido estudio acerca del concepto y los elementos de la voz *pesquisa* para identificar la acción prohibida al respecto por la Constitución, en el que se recurrió desde al antiguo y valioso diccionario Escriche hasta a la más autorizada doctrina nacional del siglo XIX,

como José María Lozano, José María Castillo Velasco, Antonio de Jesús Lozano y Mariano Coronado.

En cuanto a la exigencia de referir las circunstancias de los hechos denunciados, en cantidad y calidad suficientes para hacer verosímil la narración, se destacó lo siguiente: el significado del concepto *verosímil* para poner en claro que las afirmaciones realizadas por el autor de la queja deben, en principio, generar un mínimo de credibilidad, por tratarse de acontecimientos que pudieron haber ocurrido en un tiempo y lugar determinados, cuya estructura narrativa no produzca la apariencia de falsedad.

Se agregó que la percepción de los hechos denunciados como verosímiles obedece a un raciocinio que encuentra apoyo en el sentido común y la experiencia, conforme a los cuales resulta creíble que las hipótesis fácticas contenidas en la queja pudieron haber ocurrido en una realidad habitual por ser actividades ordinariamente factibles en la realidad, de modo que, de tratarse de situaciones extraordinarias, se torna indispensable un respaldo mayor con elementos de cierta base probatoria.

Así —se dijo—, no sería verosímil la narración de hechos expuesta por el denunciante si pese a circunstancias como la proximidad o cercanía de este con los ámbitos de actuación y conocimiento ordinarios en que se desempeña no precisara datos inherentes a la forma o al momento de comisión del ilícito ni detalles que pudieran ser útiles para la identificación de las personas vinculadas a los hechos, a las cosas en que recayeron las acciones o a los instrumentos supuestamente empleados; resultaría poco creíble que en tales condiciones desconociera —o no recordara— los datos más elementales de un suceso percibido sensorialmente.

De ese modo, se puntualizó que la autoridad investigadora debe tomar en cuenta la naturaleza del ilícito administrativo, en proporción al mayor o menor grado de posibilidad del narrador, para acceder al conocimiento de los hechos en que se funda, de manera que, ante la mayor dificultad que tenga el denunciante para conocer los hechos denunciados, menor tendrá que ser la exigencia de exponer amplia y exhaustivamente esas circunstancias, sin omitir detalles, debiendo ser suficiente para tener por satisfechos los requisitos formales de la queja, la referencia general del marco espacial y temporal de la comisión de determinada infracción administrativa y la exposición de algunas circunstancias que racionalmente puedan considerarse admisibles

dentro del marco general de la conducta típica de que se trate respecto de conductas particulares relacionadas con el origen, monto y destino de los recursos obtenidos por concepto de financiamiento de los partidos políticos, en las que generalmente se requiera de múltiples operaciones bancarias, financieras o fiscales. Dicha situación se traduce en una considerable dificultad para el acceso al conocimiento de los hechos y sus circunstancias por tratarse de actividades que se suelen realizar mediante operaciones formales o aparentes, ideadas y preparadas con antelación, a fin de cubrir, ocultar o disfrazar otras operaciones reales, como ocurre, por ejemplo, con los actos jurídicos simulados, afectados de simulación relativa, contemplados en la legislación civil, en los cuales con un acto jurídico aparente se oculta uno verdadero.

En esas situaciones —se siguió—, es inconcuso que no puede exigirse una narración que contenga una precisa relación de hechos en la que se proporcionen minuciosamente todos los detalles que formen los eslabones de la cadena fáctica constitutiva del ilícito denunciado, la totalidad de las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que pudieran haberse desarrollado las actividades ilícitas, puesto que tal exigencia implicaría desconocer la evidente dificultad y, por consecuencia, la necesidad de adoptar un criterio flexible en la admisibilidad de la queja, haciendo nugatoria la posibilidad de que una fuerza política pudiera propiciar el inicio de una investigación relacionada con posibles irregularidades cometidas por otros partidos políticos, relacionados con su financiamiento, y cerrando la puerta de acceso al procedimiento administrativo sancionador respecto de las conductas más peligrosas y reprobables, con lo que, además, se propiciaría y fomentaría la profesionalización de la ilicitud.

En cuanto al material probatorio que se debe anexar a la queja, se expresó que la normatividad establece la carga para el denunciante de acompañar en su escrito de inconformidad los elementos de prueba con que cuente y que, por lo menos, tengan un valor indiciario, lo que se cumple y agota mediante la aportación de elementos mínimos que sustenten los hechos denunciados; lo anterior, puesto que, si para su narración debe operar un criterio de menor rigidez derivado de la dificultad de acceder al conocimiento de los mismos, por igual o con mayor razón, debe flexibilizarse la exigencia de aportar los elementos de prueba en que se apoyen, pues, de lo contrario, se obligaría al partido político denunciante a contar con información y documentación que, de manera

ordinaria, están fuera de su alcance, porque lo lógico es que se encuentren en los archivos o registros de los involucrados o en instituciones u organismos que no las proporcionan a cualquier persona. Además, si se impusiera al denunciante la carga de acreditar plenamente los hechos en que sustenta sus afirmaciones, se haría nugatoria la posibilidad de que, por medio de la denuncia de los partidos, pudieran establecerse o demostrarse determinadas irregularidades en el manejo de sus recursos, a pesar de que, en todo caso, la demostración fehaciente corresponde al resultado del procedimiento de investigación de que se trate y no a su inicio.

Lo expuesto condujo también a la precisión de que, para la procedencia de la denuncia, no se debe exigir un principio de prueba o indicio respecto de todos y cada uno de los hechos que sustenta la queja, sino que bastan elementos indiciarios de algunos, que hagan creíble el conjunto y puedan servir de base para iniciar y continuar la averiguación preliminar, toda vez que puede ocurrir razonablemente que las investigaciones iniciales hechas por la autoridad administrativa, para verificar el contenido probatorio indiciario que haya aportado el denunciante, arrojen datos en torno a los eslabones inmediatos de la cadena fáctica, los cuales sirvan, a la vez, para fincar en ellos la continuación de la investigación y así sucesivamente en cada línea de investigación que se abra, mientras se vayan encontrando los puntos que le den continuidad.

Como puede verse, esta primera fase tiene como objeto establecer la gravedad y seriedad de la queja al imponer ciertos requisitos mínimos para iniciar la investigación de los hechos, de manera que los mismos deben revestir, *ab initio*, la calidad de ilícitos, con una referencia general de las circunstancias espaciales y temporales en que ocurrieron, que permitan considerar creíble la versión del denunciante, así como estar apoyados en algún principio de prueba o elemento de valor indiciario. Lo anterior se traduce en que no toda narración de hechos puesta en conocimiento de la autoridad administrativa puede poner en marcha un procedimiento de investigación, pese a que tenga un buen sustento probatorio, sino que se requiere que los hechos relatados cumplan con las características precisadas, pues aunque estos se probaran, si no tipifican ningún ilícito, la investigación sería un proceso insustancial, abusivo, sin objeto concreto y, por ello, inconstitucional; o bien que, ante la posible ilicitud de los hechos denunciados pero sin apoyo en elemento de prueba alguno, aunque fuese mínimo, no habría base para creer

en la seriedad de la queja y dar curso a una investigación en esas condiciones, lo cual resulta un acto arbitrario, de antemano inadmisibles, y sería una pesquisa general, proscrita desde la Constitución de 1857, en el artículo 16, al consignarse como garantía individual de los derechos fundamentales de los gobernados que 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.

Ahora bien, en el evento de que la queja cumpla con los requisitos antes comentados, de acuerdo con la normatividad, el secretario técnico notificará al partido denunciado el inicio del procedimiento de investigación respectivo, corriéndole traslado con el escrito de queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante.

El mismo secretario técnico podrá allegarse los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente: la información proveniente de los órganos del Instituto Federal Electoral (que incluso puedan realizar investigaciones o recabar las pruebas necesarias) la solicitará por conducto del secretario ejecutivo, y la información procedente de las autoridades federales, estatales o municipales, por conducto del presidente del Consejo General del IFE.

Además, el secretario técnico también podrá, en cualquier tiempo, durante el curso de la revisión de los informes de los partidos políticos, verificar las quejas correspondientes a cada uno de los ejercicios, anuales o de campaña, y requerir informes detallados, así como la documentación conducente.

Las facultades de la autoridad investigadora antes descritas revelan que el procedimiento administrativo sancionador electoral que se comenta se aparta bastante del principio dispositivo y se inclina más hacia el principio inquisitivo o inquisitorio, como se demuestra a continuación.

El principio dispositivo se sustenta en dos aspectos esenciales. El primero otorga a los interesados la iniciación de la instancia, de determinar los hechos que serán objeto del recurso o, inclusive, de disponer del derecho material controvertido, es decir, la facultad de desistir; por su parte, el segundo le proporciona la atribución de disponer de las pruebas, sin que la autoridad pueda allegarlas de oficio al expediente, de manera que las partes tienen la iniciativa en general, y el instructor debe atenerse exclusivamente a la actividad de estas, sin que le sea

permitido incluir hechos que las mismas no narran, tomar iniciativas encaminadas a comenzar o impulsar el procedimiento ni establecer la materia del mismo o allegarse medios de prueba.

El principio inquisitivo tiene como notas esenciales que el instructor cuenta con la facultad para iniciar, de oficio, el procedimiento, así como con la función de investigar la verdad de los hechos por todos los medios legales a su alcance, sin que la inactividad de las partes lo obligue ni lo limite a decidir únicamente respecto de los medios de prueba aportados o solicitados por ellas.

En la actualidad, ninguno de estos dos principios se aplica con carácter exclusivo; es decir, no existe un procedimiento químicamente puro, inquisitivo o dispositivo, sino la predominancia de uno sobre el otro o el equilibrio entre ambos en cada actuación legal específica, por lo que, cuando un procedimiento se califica como dispositivo, esto no implica que tal principio sea el único que gobierna el procedimiento, con todas sus notas, sino solo que lo rige sustancialmente.

El procedimiento administrativo en estudio se rige predominantemente por el principio inquisitivo, pues, una vez recibida la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con su propio impulso el proceso, por las etapas correspondientes, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias, además de que se otorgan amplias facultades al secretario técnico de la Comisión de Fiscalización en la investigación de los hechos denunciados, las cuales no se limitan a valorar las pruebas exhibidas por el partido denunciante ni a recabar las que posean los órganos del Instituto, sino que les impone agotar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos planteados.

La aplicación del principio dispositivo al procedimiento en cuestión se encuentra esencialmente en la instancia inicial, en la que se exige la presentación de un escrito de queja que cumpla con determinadas formalidades, y se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos con valor indiciario.

La investigación derivada de la queja deberá dirigirse, *prima facie*, a corroborar los indicios que se desprenden —por leves que sean— de los elementos de prueba aportados por el denunciante, lo cual implica que la autoridad instructora cumpla su obligación de allegarse las pruebas idóneas y necesarias para verificarlos o desvanecerlos y establecer que la versión planteada en la queja carece de suficiente sustento

probatorio para hacer probables los hechos de que se trate; esto es, el campo dentro del cual la autoridad puede moverse inicialmente en la investigación de los hechos, en el que tendrá que dirigirse, por lo menos, con base en los indicios que surjan de los elementos aportados. Asimismo, podrá acudir a los medios concentradores de datos a los que pueda acceder legalmente, con el propósito de dicha verificación, así como para corroborar la existencia de personas y hechos relacionados con la denuncia y tendentes a su localización, como pueden ser, verbigracia, los registros o archivos públicos que por disposición de la ley sean accesibles al público en general.

En caso de que el resultado de tales investigaciones no arroje la verificación de hecho alguno o surjan elementos que desvanezcan, desvirtúen o destruyan lo que aportó el quejoso y no se generen nuevos indicios relacionados con la materia de la queja, se justificará plenamente que la autoridad administrativa no instrumente nuevas medidas tendentes a generar principios de prueba en relación con esos u otros hechos, pues la base de su actuación radica precisamente en la existencia de indicios derivados de los elementos probatorios inicialmente aportados y de la existencia de las personas y los asuntos relacionados con estos.

En cambio, si se fortalece la prueba decretada para la verificación de ciertos hechos denunciados, la autoridad tendrá que sopesar el posible vínculo de inmediatez entre los indicios iniciales y los nuevos que resulten, y, en este aspecto, la relación que guardan entre sí los hechos verificados, de manera que si se produce entre ellos un nexo directo, inmediato y natural, eso denotará que la averiguación transita por camino sólido y que la línea de investigación se ha extendido, con posibilidades de reconstruir la cadena fáctica denunciada, por lo cual, a partir de los nuevos extremos, se pueden decretar nuevas diligencias en la indagatoria, tendentes a descubrir los eslabones inmediatos —si los hay— y contar con elementos para comprobarlos, con lo cual se dará pauta a la continuación de la pesquisa hasta que ya no se encuentren datos vinculados a la línea de investigación iniciada.

Aunque ya se asentó que el procedimiento administrativo que se analiza tiene la característica de dotar de amplias facultades al secretario técnico de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas en la investigación y el allegamiento oficioso de los elementos de prueba que permitan establecer, en su caso,

la posible comisión de una conducta típica administrativamente sancionable en materia de control y vigilancia del origen, monto y destino de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos, esto no llega al extremo de carecer de límites respecto a la actividad indagatoria de esa autoridad.

La primera limitación consiste en que, en el desarrollo de las investigaciones iniciales, se privilegien y agoten las diligencias en que no sea necesario afectar a terceros ni siquiera en grado de molestia, o si es indispensable, con la mínima molestia posible. Así, si el acopio de datos o elementos puede recabarse legalmente de las autoridades, no debe solicitarse *prima facie* a los gobernados; si solo es indispensable una información preliminar de una persona, debe pedírsele por escrito y no citarla a comparecer ante la autoridad u otros actores.

En efecto, los derechos fundamentales del individuo, consagrados en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, garantizan la libertad, la dignidad y la privacidad al imponer a toda autoridad la obligación de respetarlos y la exigencia de fundar y motivar debidamente las determinaciones en que se requiera causar una molestia en ellas a los gobernados, pues la restricción eventual y permitida del ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos es un acto grave que necesita encontrar una especial causa mediante la expresión del hecho o conjunto de hechos que justifican la restricción, y que han de explicitarse con el fin de que los ciudadanos conozcan las razones o los intereses por los cuales se les molesta en su derecho en esas circunstancias.

En las comentadas disposiciones constitucionales se pone de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de las facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora, por la que se ordenan determinadas diligencias para recabar pruebas.

Ese principio genera criterios básicos que conducen a asegurar una correspondencia entre las determinaciones que puede adoptar la autoridad administrativa electoral en la investigación de los hechos denunciados y los bienes jurídicos o los derechos fundamentales que, con motivo de ellas, pudieran resultar restringidos o afectados; dichos criterios atañen a la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en el sentido propio de las medidas encaminadas a la obtención de elementos de prueba.

Como parte del procedimiento administrativo comentado, la autoridad pudiera estimar que determinadas diligencias son conducentes a

fin de esclarecer los hechos denunciados, para lo cual habrá de considerar que sean idóneas, es decir, estimará racionalmente si orientan o no a resultados previsiblemente objetivos y ciertos, indicando si con esa diligencia se logrará un fin probatorio, se acercará a él o lo facilitará, o bien si, por el contrario, en realidad se alejará de él o dificultará su satisfacción. Esto es, por la idoneidad se impone que las medidas no solo sean aptas para conseguir un fin determinado, sino, además, deben tener ciertas probabilidades de ser eficaces en el caso concreto.

De acuerdo con este criterio, al ordenar una diligencia se debe poner especial cuidado en la extensión que tendrá su desahogo, en cuanto a las personas que serán objeto de la molestia y los asuntos investigados, así como el tiempo que permanecerá la afectación; de no ser así, se corre el riesgo de cometer un exceso o abuso en la investigación de los hechos que son materia de la queja. Así, se impedirá aplicar en terceros —respecto de quienes no se tenga indicio o principio de prueba en relación con los hechos denunciados— medidas de considerable afectación, en tanto que no existen motivos racionalmente suficientes para tener una mínima convicción acerca de la probabilidad o verosimilitud en su participación en los hechos que dieron origen a la queja, aunque resulte legítimo, en términos generales, requerir de su colaboración para el esclarecimiento de la verdad, siempre que sea adecuadamente ponderado el éxito previsible de la medida en la consecución del fin probatorio que se pretende y que las molestias que se les infieran sean las mínimas posibles.

La idoneidad también hace relación con la intencionalidad o actitud que la autoridad tiene al ordenar ciertas medidas, pues el motivo de su realización habrá de ser imparcial, de manera que se privilegie el conocimiento de la verdad objetiva por encima de prejuicios o hipótesis preconcebidas, sin contar la intención de perjudicar o beneficiar a alguien.

Dicha característica, si bien pertenece al ánimo interno de quien encarna a la autoridad investigadora, se refleja en la forma de solicitar la información si lo hace, por ejemplo, omitiendo datos o pidiendo más allá de los objetivamente necesarios, así como la previsión del manejo que hará con el resultado de tales investigaciones, utilizándolo exclusivamente en lo que contribuya a esclarecer el asunto y devolviendo, en su momento, lo que estime inconducente, o bien vedando el conocimiento a terceros respecto de los informes o la documentación de

los que manifiestamente no se puedan obtener elementos para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

Por lo que toca al criterio de necesidad —también llamado por la doctrina como de intervención mínima—, tiene como finalidad que, ante la posibilidad de llevar a cabo varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba que afectaran en alguna medida los derechos fundamentales de personas relacionadas con los hechos denunciados, se elija la medida que los afecte en menor grado, con lo cual se disminuye la molestia originada por la intromisión de la autoridad investigadora en la esfera de derechos y libertades de los ciudadanos.

Llega a ser indispensable que, por el criterio de proporcionalidad en el procedimiento administrativo, la autoridad pondere los valores e intereses constitucionalmente protegidos, según las circunstancias del caso concreto, conforme a los cuales dilucide si el sacrificio de los intereses individuales de una persona física o moral guarda una relación razonable con la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos, de suerte que si una actuación determinada comporta una excesiva afectación, pudiera considerarse inadmisibile.

Para llevar a cabo dicha ponderación, la autoridad investigadora estimará la gravedad de los hechos denunciados y la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, para lo cual es menester que, de manera explícita, se precisen las consideraciones al tenor de las cuales se inclina por molestar a alguien en un derecho en función de la preservación de otro valor. Se trata de que la autoridad sopesa la probabilidad de que los hechos sustentantes de la denuncia puedan llegar a ser efectivamente corroborables y, por ende, la trascendencia y la afectación que podrían haberse generado de ser ciertos, circunstancia por la cual le será posible apreciar si la molestia inferida vale, en función de su naturaleza, aquilatando inclusive la intensidad de la afectación frente a lo que se pretende obtener.

Una vez concluida la investigación de forma exhaustiva, en los términos precisados y con las limitaciones enunciadas, se debe proceder a la evaluación del material con que se cuenta para determinar si, mediante la averiguación, el grado de posibilidad y la verosimilitud de los hechos denunciados alcanzaron el rango de probabilidad.

Así, en el supuesto de que —una vez realizados los actos de investigación— la Comisión de Fiscalización estime que existen indicios suficientes respecto de la probable comisión de irregularidades, deberá

abrirse la etapa siguiente, instruyendo al secretario técnico para que emplace al partido político denunciado, corriéndole traslado con todos los elementos que integren el expediente respectivo para que, en un término de cinco días, conteste por escrito lo que considere pertinente y aporte las pruebas que estime oportunas, lo cual marca el inicio del procedimiento en el que se vinculará al partido denunciado.

Nótese que la normatividad establece que, para iniciar el procedimiento de investigación, exige indicios de la probable comisión de irregularidades, de manera que eso se traduce en la necesidad de un sustento probatorio más sólido que el exigido para la investigación preliminar con la denuncia inicial, por virtud del cual se pueda racionalmente concluir que es susceptible de probarse fehacientemente lo denunciado; es decir, que existen elementos para apreciar mayor factibilidad de que las afirmaciones o negaciones acerca de los hechos invocados como constitutivos de ilícitos denunciados en la queja están en condiciones de corresponder a la verdad y de allegarse de medios de prueba suficientes para acreditarlos plenamente en la etapa subsecuente. Ante ello, será oportuno escuchar lo que el partido político tenga que decir o aportar —si así lo desea— y, en su momento, si fuera necesario, recabar elementos adicionales a fin de completar la investigación en busca de lograr la certeza plena respecto de los hechos afirmados o negados en la queja, como elemento *sine qua non* para determinar en definitiva la existencia o no de los ilícitos e imponer, en su caso, la sanción o sanciones previstas en la ley.

Por eso, el reglamento dispone que, en la contestación correspondiente, el partido político podrá exponer lo que a su derecho convenga, además de ofrecer y exhibir toda clase de pruebas que respalden sus afirmaciones, aunque fija como excepción la testimonial y la de posiciones, así como “las que fueran contrarias a la ley, la moral o las buenas costumbres”, y le concede también el derecho de presentar alegatos.

Cerradas las fases de instrucción y de alegatos, el secretario técnico, previo acuerdo del presidente de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, debe elaborar un proyecto de dictamen y el anteproyecto de resolución correspondientes para presentarlos a la consideración de dicha Comisión dentro de los 10 días siguientes.

De aprobarse tales determinaciones por la Comisión —consideradas ya como dictamen y proyecto de resolución, respectivamente—,

serán sometidas a la atención del Consejo General del IFE en la siguiente sesión que celebre.

El Consejo General procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes contempladas en el artículo 269 del Cofipe, tomando en cuenta las circunstancias del caso y la gravedad de la falta, mismas que podrán ser recurridas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en términos de lo previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



Justicia electoral. Historia de transformación y reconocimiento

José Luis Ceballos Daza*



* Magistrado de la Sala Regional Ciudad de México de 2019 a 2028.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Un cuarto de siglo de progresividad

Son 25 años ya de existencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y sigue siendo muy difícil adoptar una posición respecto de cuáles son los atributos que, con mayor claridad, denotan el relevante papel que ha tenido ese órgano judicial en la construcción y el fortalecimiento de la democracia mexicana.

Como el máximo tribunal especializado en materia electoral, no solo ha fungido como el ente encargado de velar por la regularidad de los procesos democráticos en un sentido formal o instrumental, sino que ha sabido identificar que una tutela eficaz de los derechos político-electorales debe partir de una perspectiva amplia, en la cual los referidos derechos se conciben como elementos de una democracia constitucional, entendida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) no solo en su noción documental, sino también en su acepción viva.¹

¹ Para Néstor Pedro Sagüés, la idea de constitución viviente (*living constitution*) pretende romper, definitivamente, con el textualismo y el originalismo, revisando el concepto mismo de constitución y el de interpretación constitucional. En cuanto a la interpretación, entiende que, en realidad, no se trata de interpretar un documento —lo que supone hallar en él el sentido que debe dársele a la Constitución—, sino de elaborar respuestas jurídicas constitucionales conforme a las necesidades del presente y a las valoraciones y creencias de la sociedad actual. Néstor Pedro Sagüés, *La Constitución bajo tensión* (Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro), 27.

El perfil de su interpretación judicial se ha dirigido hacia un mosaico de valores que enarbolan la dignidad humana y que, en muchos casos, han servido de base para valiosos precedentes, entre ellos, la igualdad sustantiva, la libertad de expresión, el derecho a la información y la protección —en materia política— de los derechos de la niñez.

En la actualidad, el TEPJF ocupa un lugar prominente en el contexto constitucional mexicano, de conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la norma fundamental, pero el camino para alcanzar esa posición y prevalecer en ella ha sido arduo y complejo.

La encomienda que tiene asignada está inmersa, por sus características, en una deliberación intensa, en una dialéctica natural de conflicto y en una constante oposición de intereses, porque la mayoría de sus decisiones cimbra el núcleo del escenario político.

No obstante, la línea jurisprudencial que va trazando, poco a poco, también va fomentando una cultura de la legalidad democrática. Su tarea, por tanto, es objeto de máximo escrutinio.

Como árbitro de los procesos electorales, ha reforzado su actuación mediante la transparencia, entendiendo que hoy la justicia electoral no solo exige un compromiso profundo con los principios de legalidad, certeza, equidad en la contienda, imparcialidad e igualdad, sino que debe fomentar, por todos los caminos posibles, el entendimiento y la asimilación de sus decisiones judiciales.

Por si fuera poco, la interpretación judicial electoral está sujeta a una incesante transformación normativa, en particular, con posterioridad a cada proceso electivo, ya que generalmente después de los comicios surge una reflexión en la opinión general respecto a que el orden normativo debe ser remplazado o revitalizado para cubrir los saldos negativos que pudieron advertirse en la faena electoral precedente.

A pesar de ello, su interpretación no se ha limitado a encontrar los caminos necesarios para conservar su categoría como máxima autoridad especializada en la materia, sino que ha reflejado que tiene un deber importante para construir una sociedad igualitaria, incluyente y plenamente informada.

A continuación, reseñaré cuáles son, para mí, tres de los valores más importantes que revisten al Tribunal Electoral.

Tutela reforzada en situaciones de vulnerabilidad

En cuanto a este punto, es de destacar que el trabajo del Tribunal Electoral se ha orientado, por reconocimiento y el otorgamiento de una protección reforzada, a diversas condiciones de vulnerabilidad; algunas de ellas, incluso, han alcanzado a forjar una perspectiva de interpretación concreta. Enseguida me referiré a dos de ellas.

Perspectiva intercultural

Como parte del reconocimiento del derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas, establecido en el artículo 2 de la CPEUM, así como en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se han establecido, en términos generales, algunos deberes fundamentales para quien juzga en materia electoral.

- 1) Debe obtenerse la información de la comunidad a partir de fuentes que permitan conocer a las instituciones y las reglas vigentes del sistema normativo indígena.

Entre esas fuentes, destacan peritajes; dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológica; informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; bibliografía; realización de visitas en la comunidad (*in situ*), y escritos de terceros, en calidad de amigos del tribunal (*amicus curiae*).

- 2) También es un deber identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, las normas y los principios que le son propios a los pueblos y las comunidades, los cuales no necesariamente corresponden al derecho legislado estadual.
- 3) Debe propiciarse que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades, privilegiando el consenso comunitario y maximizando la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas.²

² *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22 (julio-diciembre): 18-9.

Perspectiva de género

Ahora bien, en el ámbito de la igualdad sustantiva, se ha entendido que el impartir justicia debe tener su origen en el reconocimiento de la particular situación de desigualdad en la que históricamente se han ubicado las mujeres, de acuerdo con el rol que se ha concebido y se les ha asignado en la sociedad.

En cuanto a la perspectiva de género, también se ha impuesto la necesidad de considerar los elementos siguientes:³

- 1) Identificar si existen situaciones de poder que, por cuestiones de género, den cuenta de un desequilibrio entre las partes.
- 2) Cuestionar los hechos y valorar las pruebas, desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género.
- 3) En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dicha situación.
- 4) De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria, de acuerdo con el contexto de desigualdad por condiciones de género.
- 5) Procurar un lenguaje incluyente, con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación.⁴

El reconocimiento de esas dos grandes líneas de interpretación ha tenido un significado fundamental, porque ha implicado establecer que su protección judicial no puede ser indiferente a la desigualdad; debe favorecer una justicia sensible y debe proyectarse hacia una máxima inclusión, por estar fincada en una idea de democracia material.

³ SUP-RAP-393/2018 y acumulado.

⁴ Con apoyo en la jurisprudencia 1ª./J. 22/2016 (10ª.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, se ha adoptado un modelo de interpretación en el cual debe verificarse si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.

Dimensionamiento de la competencia constitucional del Tribunal Electoral

La particular confección de la tutela judicial no habría sido posible si el Tribunal Electoral no hubiera identificado, en un momento crucial de su historia, que para lograr ese cometido era indispensable consolidar su papel como Tribunal constitucional; es decir, un órgano jurisdiccional capaz de participar mediante el control y la defensa de la Constitución y de los derechos humanos.

Uno de los episodios fundamentales que marcó su reconocimiento como Tribunal constitucional es el siguiente.

Con anterioridad a la reforma del artículo 99 constitucional, publicada el 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 2/2000-PL, en el sentido de que el TEPJF carecía de facultades para controlar la constitucionalidad de las leyes, ya que la única vía para esos efectos es la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 de la norma suprema.⁵

Desde esa concepción, se había estimado que los derechos fundamentales asociados, directa o indirectamente, al ámbito político-electoral no encontraban anclaje alguno ni algún mecanismo constitucional de defensa efectiva frente al legislador.

Hasta ese momento, ni la acción de inconstitucionalidad (por falta de legitimación de los particulares) ni el juicio de amparo (en razón de su improcedencia en asuntos políticos) podrían ofrecer una garantía efectiva para ese tipo de derechos.

Sin duda alguna, al carecer de los elementos necesarios para configurar un verdadero tribunal constitucional, resultaba muy complejo que pudiera enfrentar los grandes problemas que representaba el desarrollo democrático nacional, porque un tribunal constreñido a un contexto de mera legalidad quedaba muy lejos de hacer realidad el resguardo, de manera completa y eficaz, de los derechos político-electorales.

⁵ Tesis P/J 26/2002. LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época (junio 2002).

En esa tesitura, su interpretación tuvo que dirigirse a un ejercicio de interpretación conforme con la Constitución, herramienta que, sin duda, ofrecía una expectativa más amplia para la tutela de esos derechos.

¿Qué ventajas implicaba asumir una interpretación judicial de esa naturaleza?

En el ámbito de la justicia constitucional, toda interpretación de corte exclusivamente positivista-legalista subvalora el nivel de ductilidad que contiene la Constitución y puede llevar a una mirada claudicante a las funciones asignadas al órgano de cierre de la jurisdicción constitucional.⁶

En ese sentido, cobran especial relevancia los valores y atributos que pueden obtenerse mediante una interpretación conforme.

El primero de ellos tiene que ver con la presunción de constitucionalidad de las leyes, la cual tiene connotaciones materiales relevantes, como las siguientes:

- 1) Una confianza depositada en el legislador, ya que existe una presunción de que la ley respeta los principios que conforman la Constitución.
- 2) La circunstancia de que cuando una ley esté redactada en términos tan amplios puede permitir una interpretación inconstitucional deberá presumirse, siempre que sea razonablemente posible que el legislador haya sobreentendido que el marco contextual y material de la norma se encuentra dentro de los límites constitucionales.⁷

La interpretación conforme, en ese contexto, representa una herramienta fundamental que radica en que una ley no debe ser declarada nula cuando puede ser interpretada en consonancia con la Constitución, lo que permite que, en muchos casos, la solución de asuntos jurídicos complejos prescinda de la necesidad de declarar la inaplicabilidad de un precepto o, menos aún, de expulsarlo del orden jurídico, en

⁶ José Luis Cascajo Castro, “En torno a una idea metanormativa de la justicia constitucional”, *Teoría y Realidad Constitucional* 22 (2008): 303.

⁷ Víctor Bazán, “Insuficiencia del paradigma kelseniano. La interpretación conforme a la Constitución. Germen de las sentencias interpretativas”, en *Control de las omisiones inconstitucionales e inconvencionales. Recorrido por el derecho y la jurisprudencia americanos y europeos* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017), 181.

aquellos casos en que resulta factible efectuar una interpretación conforme a la carta fundamental.

Ahora bien, considero que el valor fundamental de la interpretación judicial del Tribunal Electoral radicó en que antes de la reforma constitucional de junio de 2011 ya había comprendido la necesidad de que su interpretación tenía que asegurarse de estar en la posibilidad real y efectiva de tutelar derechos político-electorales, y al no poder realizar ejercicios de inaplicación, resultaba útil y conveniente la posibilidad de interpretación conforme.

Por su importancia, destaca el precedente SUP-JDC-695/2007, en el cual, mediante la aplicación concatenada de los artículos 1 y 133 de la Constitución, se dispuso que el hecho de que un ciudadano esté en ejercicio de un cargo de elección popular no impide que pueda registrarse como candidato para contender por otro cargo de esa naturaleza, aun cuando no hubiera concluido el periodo para el que fue electo, siempre que se separe dentro del término legalmente exigido.

Para arribar a tal criterio, se invocó el contenido del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), así como de los preceptos 1, 2, 23, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en los que se establece que cualquier condición adicional que se imponga al ejercicio de los derechos político-electorales, particularmente, al derecho a ser votado, debe ser necesaria e idónea para lograr la finalidad perseguida y obedecer a criterios objetivos, racionales y proporcionales.

Por otro lado, al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-85/2007, se estableció que la suspensión de los derechos o las prerrogativas del ciudadano por estar sujeto a un proceso criminal debido a un delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión, no es absoluta ni categórica, ya que las citadas 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 recluirlo en 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.

Así, en el citado precedente, y en aplicación de los artículos 14, párrafo 2, y 25 del PIDCP; y los artículos 7, párrafo 5, y 8 de la CADH,

se introdujo un principio recogido del ámbito interamericano, el de presunción de inocencia, y se aplicó, concretamente, en materia político-electoral, para salvaguardar el derecho al sufragio activo en las condiciones precisadas.

Asimismo, en la jurisprudencia 20/2010 quedó consignado el reconocimiento de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) también resultaba viable para controvertir actos y resoluciones que violen el derecho a ser votado, el cual comprende el derecho a ser postulado como candidato a un cargo de elección popular, a fin de integrar los órganos estatales, así como el derecho a ocupar dicho cargo; en ese sentido, debe entenderse como incluido el derecho de ejercer las funciones inherentes durante el periodo del encargo.

De ese modo, el ejercicio de la interpretación conforme permitió al Tribunal Electoral que, sin la necesidad de desplegar una función de inaplicación de normas —lo que hubiera contravenido la directriz jurisprudencial trazada con anterioridad—, se lograra una tutela efectiva de derechos. Así, se ha ido afianzando una línea sólida de interpretación dirigida a un reconocimiento de los derechos político-electorales como verdaderos derechos fundamentales.

El empleo cuidadoso y moderado de esta modalidad interpretativa permitió que, en la reforma constitucional en materia político-electoral de 2007, se hiciera la inclusión expresa de su potestad para inaplicar leyes electorales en casos concretos, con lo cual se demostró que el desarrollo de una función interpretativa podía generar que un órgano judicial pudiera alcanzar la implementación de una competencia constitucional que hasta la fecha sigue favoreciendo sus funciones de guardián de la justicia constitucional electoral mexicana.

Un episodio relevante en el ámbito interamericano

El desarrollo interpretativo de la justicia del Tribunal Electoral tuvo un momento sumamente enriquecedor el 28 de agosto de 2013, cuando se emitió la sentencia de supervisión de cumplimiento de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), derivada del caso *Castañeda Gutman vs. México*.

La sentencia principal de ese paradigmático asunto, la cual fue dictada el 6 de agosto de 2008 por la Corte IDH, no tuvo una conclusión afortunada para el Estado mexicano.

Se declaró la violación del derecho de la protección judicial, consagrado en el artículo 25 de la CADH, porque el ciudadano Jorge Castañeda Gutman, en efecto, no había contado con un recurso judicial efectivo para cuestionar la negativa de su inscripción como candidato independiente al cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en 2006.

Cabe señalar que, en aquella sentencia, se había ordenado al Estado mexicano que, en un plazo razonable, completara la adecuación de su derecho interno a la CADH, de forma que se ajustara la legislación, de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007, para garantizar a los ciudadanos, de forma efectiva, el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.

Tuve el honor de asistir a las audiencias relacionadas con la supervisión del cumplimiento de dicha sentencia en San José, Costa Rica, en la sede de la Corte IDH, en compañía de Rafael Elizondo Gasperín, entonces subsecretario general del TEPJF, y de Sergio Arturo Guerrero Olvera, secretario de estudio y cuenta del Tribunal; lo anterior, en apoyo a una comisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores encabezada por Joel Hernández García, representante permanente en México en la Organización de los Estados Americanos.

Con la experiencia que nos había proporcionado nuestro trabajo en el Tribunal Electoral durante los años, pudimos transmitir a los representantes del Estado mexicano cuál había sido la perspectiva de protección judicial que había inspirado muchas de las decisiones de nuestro querido órgano jurisdiccional. Sabíamos que el ejercicio de progresividad que se venía realizando podría ser valorado adecuadamente por la Corte IDH en la citada revisión de cumplimiento.

El objetivo era claro: demostrar que a pesar de que en ese momento aún no se daba la reforma legal ordenada por la Corte IDH, lo cierto es que el desarrollo interpretativo ya había seguido una línea de actuación que estaba asegurando plenamente contar con un recurso efectivo para candidatos independientes o candidatos sin partido para acceder a la tutela jurisdiccional.

En la audiencia del 20 de febrero de 2012, se exhibieron algunas decisiones judiciales, con el propósito de demostrar que en ese momento

ya no se estaban aplicando las limitaciones relativas a la accesibilidad y efectividad del JDC.

Particularmente, por medio de las sentencias correspondientes a los juicios SUP-JDC-132/2010 y SUP-JDC-4880/2011, se logró evidenciar que en esos precedentes se había abordado frontalmente el agravio relacionado con la posibilidad de declarar la constitucionalidad de una norma vinculada al derecho a ser elegido. Mediante otras tres sentencias, SUP-JDC-1749/2012, SUP-JDC-1774/2012 y SUP-JDC-574/2011, se demostró de manera contundente la voluntad de la Sala Superior de desaplicar normas al caso concreto por considerarlas inconstitucionales.

México alegó que el criterio utilizado por la Corte IDH para dar por cumplidas sus sentencias tenía que ser, en efecto, útil. Entre la argumentación que se expresó, se sostuvo que “debe existir un margen nacional de apreciación que le permita al Estado encontrar los medios para alcanzar el fin que se fija en una sentencia”.

¿Qué consideró la Corte Interamericana de Derechos Humanos?

166

La Corte IDH dio la razón al Estado mexicano al considerar, como elementos torales, lo siguiente:

- 1) La reforma de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por la cual se estableció en el ámbito legislativo la competencia de los tribunales electorales para examinar la constitucionalidad de las normas electorales en los casos concretos.
- 2) Los precedentes judiciales aportados que evidencian una práctica judicial consecuente con lo ordenado en la sentencia, en cuanto a la necesidad de garantizar la accesibilidad y efectividad del juicio para la protección de los derechos político-electorales de candidatos independientes.
- 3) La reforma constitucional de 2011, que estableció la obligación de interpretar las disposiciones relativas a los derechos humanos conforme al principio propersona.

Incuestionablemente, la decisión de la Corte IDH tiene un significado sumamente valioso, porque partió de la premisa de que los precedentes

judiciales del Tribunal Electoral pueden tener una trascendencia relevante en la demostración de la forma en cómo se tutelan los derechos en un Estado nacional.

La circunstancia de que el trabajo diario en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación haya sido reconocido y valorado por un órgano de jurisdicción convencional constituye una reminiscencia muy gráfica de que el papel de los tribunales constitucionales electorales no solo tiene una trascendencia en el orden democrático, sino también en el desarrollo de otros principios básicos, como las garantías esenciales de la jurisdicción, el acceso integral a la justicia, el derecho a la reparación integral y otros valores de dimensión internacional.

A 25 años de historia, nuestra institución, nuestro Tribunal Electoral, nuestra casa, es un baluarte en la construcción y preservación democrática en México.

El camino ha sido pedregoso y, por supuesto, enfrentará nuevos retos y encomiendas complicadas en los próximos años, pero el canon de interpretación que el propio TEPJF se ha dado, la línea de favorecimiento de derechos que ha surcado y la experiencia que va abrevando día a día son insumos básicos en su función de protector de la democracia.

Aharon Barak traza, magistralmente, cuáles deben ser los patrones y la orientación de un tribunal constitucional, en la frase siguiente:

La lucha por los derechos es incesante. La necesidad de cuidar el Estado de Derecho existe en todo momento. Nunca debemos relajar la protección del Estado de Derecho. Todas las instituciones debemos proteger nuestra joven democracia. Esa función protectora recae en el Poder Judicial en general, y en el Tribunal Constitucional en particular. Una vez más, nosotros y nosotras, quienes encarnamos la Justicia de esta generación, estamos encargados de cuidar nuestros valores básicos y protegerlos de aquellos que los desafían.⁸

⁸ Aharon Barak, *El juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia* (México: 2008).



De las sanciones electorales a la protección de los derechos fundamentales

Clicerio Coello Garcés*



* Magistrado de la Sala Regional Especializada de 2014 a 2017.

La creación de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la reforma constitucional y legal de 2014¹

La reforma constitucional y legal en materia político-electoral de 2014² trajo consigo un rediseño en el modelo de justicia electoral al replantear las competencias y las atribuciones de las autoridades electorales del Estado mexicano, ya que la resolución de los procedimientos especiales sancionadores (PES) en esta materia y, por tanto, la salvaguardia de los principios de equidad e imparcialidad durante el proceso electoral se confirieron a un nuevo órgano jurisdiccional, la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF),³ cuyas

¹ Los aspectos abordados en el presente estudio son analizados en Clicerio Coello Garcés, “El procedimiento especial sancionador electoral. Balance y perspectivas”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 11 (enero-junio 2017), 197-214.

² *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, 10 de febrero de 2014, y *Diario Oficial de la Federación*, Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, 23 de mayo de 2014.

³ La denominación *Regional* no es la más adecuada, en tanto que su competencia no se limita a una circunscripción en específico, como acontece con las demás salas regionales, sino que abarca todo el territorio nacional.

atribuciones fueron delimitadas por el Constituyente permanente en el artículo 41 constitucional.⁴

Extraer del ámbito administrativo la resolución e imposición de sanciones por infracciones a la normativa electoral y trasladar dicha atribución a un órgano jurisdiccional especializado⁵ constituye un hito en la historia de este procedimiento, no solo por los cambios estructurales que ello implicó, sino también por la nueva forma de resolver con base en los parámetros que rigen la función judicial.

El nuevo modelo implementa un esquema híbrido o sistema dual, en el que dos órganos conocen de un mismo procedimiento, pero en fases procesales distintas, ya que la etapa de instrucción se lleva a cabo por una autoridad electoral de naturaleza administrativa —la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE) o los órganos desconcentrados de este Instituto en las entidades federativas (juntas distritales y locales)—, en tanto que la fase de resolución e imposición de sanciones se realiza por una autoridad de carácter jurisdiccional —la Sala Especializada—.⁶

Si bien las razones que subyacen a la modificación del sistema de impartición de justicia electoral para la resolución de los PES están ausentes en los antecedentes legislativos que dieron origen a la reforma constitucional de 2014, ya se venía discutiendo en diversos foros acerca de la desnaturalización de los objetivos institucionales del entonces Instituto Federal Electoral como organizador de las elecciones en México, debido a la recurrencia de las discusiones que se llevaban a su Consejo General para dirimir los procedimientos administrativos; es decir, el órgano electoral centró gran parte de sus acciones en la determinación de sanciones, aunado a las demás atribuciones específicas y de suma relevancia para la realización de las elecciones.

⁴ Al respecto, véanse los artículos 41, base III, apartado D, y 99, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se prevé que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolverá los procedimientos expeditos que le someta a su conocimiento el Instituto Nacional Electoral.

⁵ Es en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en la que ya se menciona explícitamente a la Sala Regional Especializada como el nuevo órgano del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con competencia para resolver los procedimientos especiales sancionadores e imponer las sanciones respectivas.

⁶ El único aspecto que no se modificó fue el relativo a la competencia para dictar las medidas cautelares, ya que se mantuvo como facultad exclusiva de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

Los retos de la primera integración de la Sala Regional Especializada

La fundación de un órgano del Estado siempre implica grandes retos porque debe materializar sus procesos y acciones, pero, sobre todo, dar muestras de utilidad institucional para los fines legalmente previstos. Ese era el desafío de la Sala Especializada ante las altas expectativas que la reforma generó entre los partidos políticos, medios de comunicación y demás autoridades electorales.

El 11 de septiembre de 2014, el Senado de la República, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), designó a los tres integrantes de la Sala Especializada; ante la magnitud del reto, nos dimos a la tarea de diseñar el método de trabajo jurisdiccional que permitiera cumplir a cabalidad con lo previsto en la reforma constitucional y legal, pero, sobre todo, generar valor público por medio de las sentencias y los resultados inmediatos que la sociedad esperaba, que, en síntesis, consistían en preservar la equidad en la contienda electoral con resoluciones emitidas en plazos breves y, a la vez, maximizar las libertades políticas como sustento del Estado democrático.

Para que este nuevo órgano de la justicia electoral diera sus primeros resultados, era importante sortear varias vicisitudes, desde contar con la necesaria infraestructura y personal calificado hasta los instrumentos tecnológicos que coadyuvaran a la resolución de los procedimientos especiales sancionadores en el breve plazo de 72 horas a partir de que la autoridad administrativa remitiera el expediente. Así, previo al inicio de funciones, se realizó un proceso de selección para ocupar los cargos de secretario de estudio y cuenta y secretario auxiliar mediante un curso y un examen; se diseñó un sistema informático para darle seguimiento desde la sede jurisdiccional a la presentación de una denuncia y su trámite ante el INE, y se establecieron los acuerdos para el turno, sustanciación y resolución de los procedimientos en la Sala Especializada. Con ello, el 10 de octubre de 2014 se formalizó en sesión pública el inicio de sus funciones, con motivo del inicio del proceso electoral federal 2014-2015.⁷

⁷ En la sesión de instalación formal de la Sala Regional Especializada se confirmó la designación de su presidente por un periodo de tres años, recayendo esta responsabilidad en quien escribe estas líneas; sin embargo, el consenso respecto a quién presidiría la Sala en su primera

La dualidad competencial que caracteriza al trámite y la resolución del PES exige una estrecha labor de coordinación entre la instancia administrativa y la jurisdiccional, lo que, en conjunción con los criterios emitidos por la Sala Superior del TEPJF al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, ha dotado de dinamismo jurídico a este tipo de procedimiento.

Incluso, derivado de diversos hechos ocurridos durante los recientes procesos electorales, federal y locales, la competencia de la Sala Especializada ha abarcado supuestos de infracción más allá de lo previsto en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸ para conocer, además:

- 1) De violaciones al principio de imparcialidad establecido en el párrafo 7 del artículo 134 constitucional.⁹
- 2) Del incumplimiento de medidas cautelares dictadas por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE en proceso electoral.¹⁰
- 3) Del interés superior de la niñez en la difusión de su imagen en la propaganda político-electoral.
- 4) De las infracciones en la materia cuando tenga un impacto en el proceso electoral.
- 5) Recientemente, por violencia política de género,¹¹ entre otros aspectos.

integración se realizó en un restaurante de Altavista, en Ciudad de México, ya que en septiembre de 2014 se carecía de sede para sesionar, lo cual se consiguió en las semanas siguientes ante diversas gestiones con el Poder Judicial de la Federación.

⁸ “Artículo 470. 1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o
- c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña”.

⁹ Véase SUP-REP-238/2015.

¹⁰ Véase SUP-REP-227/2015.

¹¹ La reforma legal publicada el 13 de abril de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación* modificó y adicionó diversas disposiciones legales para incluir el ilícito de violencia política de género en materia electoral; asimismo, se estableció que el procedimiento especial sancionador es la vía para conocer de esta infracción.

Cabe señalar que si bien se había considerado que, por regla general, el procedimiento ordinario sancionador era la vía para dilucidar las infracciones de naturaleza electoral, procediendo por excepción el procedimiento especial, en la práctica, el catálogo de materias que se resuelven mediante este último es muy extenso;¹² máxime que la Sala Superior del Tribunal Electoral ha sostenido recientemente que las denuncias en las que se advierta que los hechos impactan de manera inmediata en el proceso electoral deberán tramitarse por la vía especial y, excepcionalmente, cuando de manera clara e indubitable se aprecie que los hechos no guardan relación con un proceso electoral, deberán ser tramitadas por la vía ordinaria,¹³ con lo cual parecería que se ha dado prevalencia al impacto de la conducta y no a determinados tipos de infracción, como supuesto de procedencia del PES, dada la celeridad con la que se resuelve este procedimiento.

La naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador ha contribuido a que se le considere como un instrumento de tutela efectiva,¹⁴ lo que implica que las sanciones que se imponen tienen como propósito no solo el castigo de una conducta ilícita, sino también generar efectos inhibitorios en la comisión de otras infracciones durante el transcurso del proceso electoral y evitar perjuicios irreparables en el resultado de los comicios.¹⁵

En ese sentido, la Sala Especializada se erigió como un pilar fundamental para salvaguardar jurisdiccionalmente los principios del Estado constitucional democrático de derecho, al tener como objetivos primordiales garantizar el correcto desarrollo de los procesos comiciales, el libre ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía y la adecuada utilización de los medios de comunicación social, a fin de

¹² Marco Antonio Zavala Arredondo, "A salto de mata. Los procedimientos especiales sancionadores y el proceso electoral 2011-2012", *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 3 (enero-junio 2013), 255.

¹³ SUP-REP-238/2015.

¹⁴ Ahora bien, se reconoce que para las infracciones existe un procedimiento especial que es seguido por las autoridades administrativas; sin embargo, en el derecho sancionador electoral, al involucrar a un órgano judicial que decide la controversia y, en su caso, impone la sanción mediante una sentencia, no se le puede calificar del todo como administrativo.

¹⁵ Hay quienes sostienen, inclusive, que la ingeniería del procedimiento especial sancionador ha llevado a desplazar la ilicitud del acto, priorizando su objetivo correctivo, al darle prevalencia a la protección del orden público electoral. En este sentido, véase José Roldán Xopa, *El procedimiento especial sancionador en materia electoral* (México: Instituto Federal Electoral, 2012), 26 y 29.

preservar la competencia equitativa entre los partidos políticos y candidatos.¹⁶ Asimismo, por medio de sus sentencias, ha realizado un control constitucional para maximizar el ejercicio de los derechos fundamentales, según lo mandatado por el artículo 1 constitucional.

Es por ello que la Sala Especializada, desde su instalación formal, transitó de ser concebida solo como un órgano de sanción en materia electoral a un tribunal garante de aquellos derechos fundamentales que, en su ejercicio, encuentran alguna vinculación con el ámbito político-electoral y que son materia directa o implícita del procedimiento especial sancionador.

De las sanciones electorales a la protección de los derechos fundamentales

La creación de la Sala Especializada representa no solo un ajuste estructural que dota de funcionalidad a un órgano especializado en materia electoral inscrito formalmente en el TEPJF, sino que ello ha originado un cambio sustancial en la forma de impartir justicia en el régimen sancionador,¹⁷ ya que esta importante atribución se realiza con base en parámetros que rigen la función judicial y con una perspectiva de tutela de los derechos fundamentales.

16 Para mayor referencia en cuanto a la naturaleza, características y atribuciones de la Sala Regional Especializada, puede consultarse a Clicerio Coello Garcés, “Antecedentes históricos de la justicia electoral en México”, en *Derecho procesal electoral. Esquemas de legislación jurisprudencia y doctrina*, coord. Clicerio Coello Garcés (México: Tirant lo Blanch, 2015), 41, y Clicerio Coello Garcés, “¿Qué es la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?”, *Revista Voz y Voto* 263 (enero 2015).

17 Al respecto, debe tenerse en cuenta que, al igual que el derecho penal, el derecho administrativo sancionador forma parte del derecho sancionador en general, debido a que las infracciones administrativas, de forma análoga a lo que acontece con los delitos, están castigadas con una sanción estatal represiva, como consecuencia del ataque a un bien jurídico protegido.

Para el análisis respecto a la diferenciación entre los delitos y las infracciones administrativas, véase Hans-Heinrich Jescheck, *Tratado de derecho penal, parte general*, trad. Miguel Olmedo Cardenete (Granada: Comares, 2012), 61-5.

Para una crítica de los criterios clásicos de distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador, así como para la superación del problema mediante una postura de política jurídica que toma como presupuesto la unidad del *ius puniendi* estatal, véase Pablo Rando Casermeiro, *La distinción entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador* (Valencia: Tirant lo Blanch, 2010), 36 y ss.

Así, la reforma electoral de 2014 determinó que un órgano inscrito en el TEPJF tiene competencia para decidir una controversia de forma definitiva, con lo que se le confirió a un órgano especializado de la justicia electoral “la atribución de resolver, bajo parámetros de valoración judicial, los procedimientos especiales sancionadores”.¹⁸ Esta valoración de derechos cobra relevancia en las sentencias de la Sala Especializada, en la que, por ejemplo, se han resuelto casos relacionados con la libertad de expresión de partidos o candidatos y su posible afectación al principio de equidad en la contienda electoral, en los que debe ponderarse la prevalencia de dichos principios al caso concreto.¹⁹ Otro ejemplo de lo dicho lo constituyen aquellos casos en el ámbito de la calumnia, en los que se ha ampliado la legitimación activa y pasiva, afirmándose el derecho de acceso a la tutela judicial efectiva.²⁰

En este sentido, las funciones que desarrolla la Sala Especializada se concretan por medio de las sentencias que emite, en las cuales resuelve el litigio en forma congruente con las acciones y excepciones hechas valer por las partes,²¹ lo que le otorga a sus determinaciones la naturaleza de actos jurisdiccionales, al provenir de un órgano judicial con atribuciones necesarias para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho o para pronunciarse en torno a la determinación de derechos y obligaciones,²² con independencia de que un órgano administrativo instruya el procedimiento.

18 Coello, “¿Qué es la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación?”, 6.

19 SRE-PSL-7/2015 y SRE-PSL-13/2016.

20 Con ello, se ha ampliado el grado de protección de los derechos frente a esta clase de ilícitos administrativos para que cualquier persona, incluidos los partidos políticos y los candidatos, pueda presentar una queja ante aquella propaganda que estime que la calumnia, contra cualquier sujeto que la emita, siempre y cuando tenga impacto en la materia electoral, independientemente de que se trate o no de expresiones difundidas por partidos o candidatos. Véanse las sentencias SRE-PSC-44/2015, SRE-PSC-188/2015, SRE-PSC-212/2015, SRE-PSD-30/2015 y SRE-PSD-443/2015.

21 José Ovalle Favela, *Teoría general del proceso* (México: Oxford University Press, 2015), 122.

22 Jurisprudencia 2ª./J.192/2007. ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, t. XXVI (octubre 2007), 209.

Tesis 1ª. LXXIV/2013 (10ª.). DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Primera Sala, libro XVIII, t. 1 (marzo 2013), 882.

Para ilustrar cómo se constituyó la Sala Especializada, desde sus primeras sentencias, en un órgano garante de los derechos fundamentales, podemos analizar algunos casos específicos.

Derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas

En la sentencia SRE-PSC-163/2015, los entonces candidatos a gobernador en Baja California Sur y Querétaro denunciaron al Partido Revolucionario Institucional por la difusión en radio y televisión del promocional “No más”.²³ En ese asunto, la Sala Especializada estimó que la utilización de grabaciones de conversaciones telefónicas en la propaganda electoral infringía la normativa electoral al derivar de un acto contrario a la ley, ya que se realizaron sin autorización de los sujetos que sostuvieron dichas conversaciones, lo cual generó una afectación al derecho constitucional y convencional a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.

La Sala Especializada señaló que, aunque el contenido de la grabación hubiese sido difundido previamente por los medios de comunicación, ello no legitima a los partidos políticos para utilizarlo como elemento válido dentro de su propaganda, es decir,

que el hecho de que su difusión se realizara de manera previa o concurrente en los medios de comunicación como un acontecimiento relevante o noticioso, en forma alguna otorgaba licitud a los actos de los que derivó dicho material.

Además, se sostuvo que debe tenerse en cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prevé, inclusive, el otorgamiento de la autorización judicial para intervenir comunicaciones privadas; por tanto, el uso de contenidos derivados de ilícitos en la propaganda electoral de los partidos políticos excluye cualquier justificación o sustento en la libertad de expresión, contenida en el artículo 6

²³ El promocional, transmitido en radio y televisión en mayo de 2015 en Baja California Sur, con motivo del proceso electoral local que se llevaba a cabo en dicha entidad federativa, contenía, en esencia, frases como “El narcotráfico quiere entrar a Baja California Sur”, “No votes por estos criminales” y “Evitemos que Baja Sur sea un nido del narcotráfico”, además de incluir conversaciones telefónicas en las que intervenían los denunciantes e imágenes de estos.

constitucional, lo que se traduce en un uso indebido de la pauta en radio y televisión.

Ahora bien, la Primera Sala de la SCJN, en la tesis aislada CCCXXVI-/2015, ha sostenido que, si bien la regla general es la exclusión de la prueba ilícita —sea directa o indirecta— en un procedimiento, existen límites respecto hasta cuándo se sigue la ilicitud de las pruebas, de conformidad con la cadena de actos de la violación inicial, que harían posible que se atenuara su ilicitud. Dichos supuestos son los siguientes:

- 1) Si la contaminación de la prueba se atenúa.
- 2) Si hay una fuente independiente para la prueba.
- 3) Si la prueba hubiera sido descubierta inevitablemente.

En relación con el primer supuesto, la Primera Sala consideró que se podrían tomar los siguientes factores para determinar si el vicio surgido de una violación constitucional ha sido difuminado:

- 1) Cuanto más deliberada y flagrante sea la violación constitucional, mayor razón para que el juzgador suprima toda evidencia que pueda ser vinculada con la ilegalidad.
- 2) Entre más vínculos existan en la cadena entre la ilegalidad inicial y la prueba secundaria, más atenuada será la conexión.
- 3) Entre más distancia temporal exista entre la ilegalidad inicial y la adquisición de una prueba secundaria, es más probable la atenuación de la prueba.

En relación con el segundo supuesto —sostiene la Primera Sala—, es necesario determinar si hay una fuente independiente para la prueba. Finalmente, el tercer punto para no excluir la prueba consistiría en determinar si esta hubiera sido descubierta inevitablemente en el proceso. Para concluir, la Primera Sala advierte que la aplicación de su estándar debe hacerse con una valoración específica en cada caso concreto. En el análisis de estos parámetros debe estimarse que la utilización de comunicaciones privadas en los *spots* políticos, en principio, constituye una infracción a la ley, dado el origen ilícito de las grabaciones, debiéndose ponderar, en cada caso, los posibles elementos y los factores que atenúen su posible ilicitud, dadas las particularidades de su difusión.

La protección del interés superior de la niñez en la propaganda electoral

Por medio de sus decisiones, la Sala Especializada ha salvaguardado los derechos fundamentales de la niñez, considerando que resulta injustificada la aparición de niñas y niños en la propaganda política o electoral difundida por los partidos políticos en el ejercicio de sus prerrogativas de radio y televisión, cuando tal participación no cuente con el consentimiento pleno y cierto de sus padres o tutores y se les consulte a los menores respecto a su participación, en atención a su edad y grado de madurez.

Así, en la sentencia relativa al expediente SRE-PSC-121/2015, se sostuvo que los partidos políticos, al ser entidades de interés público y pretender la defensa de un beneficio general, estaban legitimados para deducir acciones tuitivas de intereses difusos, al estimar que se afectaban los derechos a la imagen y la protección de los datos personales de las niñas y los niños que aparecían en el promocional.

Asimismo, mediante la utilización de convenciones internacionales y protocolos de actuación especiales para los casos en los que se afecten a niñas, niños y adolescentes, se estimó que se había vulnerado el interés superior de la niñez a partir de una afectación al derecho a su propia imagen, ya que se les vincula a temprana edad con una ideología política, sin que estén en condiciones de discernir respecto a la trascendencia de su aparición o de su vinculación a un partido político, aunado a que, en el caso en concreto, no se contaba con la autorización de sus padres o tutores. Ello, sin necesidad de que estuviese plenamente acreditado el perjuicio ocasionado, puesto que se consideró suficiente que se ubicaran en una situación de riesgo potencial para que operara la salvaguarda judicial de sus derechos.

Protección de los derechos de las personas con alguna discapacidad

En la sentencia relativa al expediente SRE-PSC-27/2016, la Sala Especializada determinó un uso indebido de la pauta por parte del Partido Acción Nacional, debido a la omisión de subtítular el promocional de televisión “Ya estuvo bueno”, a efectos de salvaguardar el derecho a la información política-electoral de las personas con alguna discapacidad.

La Sala Especializada señaló que una condición necesaria del Estado constitucional democrático es el desarrollo pleno de los derechos

humanos y el cumplimiento de las normas y los principios constitucionales, por lo que los partidos políticos se encuentran constreñidos al reconocimiento, el respeto, la protección y la promoción de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con alguna discapacidad, consagrados por la CPEUM y los instrumentos internacionales de los que el Estado mexicano es parte, de conformidad con el artículo 1 constitucional.

De esta forma, se le dotó de un significado garantista al modelo de comunicación política previsto por el artículo 41 constitucional, señalándose que:

- 1) Debía privilegiar el diseño universal o pensado para todos, en el que todo tipo de información dirigida a la ciudadanía se confeccione en la perspectiva integral e incluyente de las personas con discapacidad.
- 2) Debía priorizar la circulación de la información en formatos accesibles y comprensibles a las personas con discapacidad mediante el empleo de cualquier sistema o tecnología adecuada para tal fin.

Así, se sostuvo que los partidos políticos tienen la obligación de salvaguardar los derechos de las personas con alguna discapacidad, en particular, respecto a los derechos a la igualdad y no discriminación, a la accesibilidad universal, al acceso a la información política-electoral y a la participación en la vida política y pública.²⁴

Con independencia de la sanción impuesta, se destaca que, como efectos de la sentencia referida, la Sala Especializada ordenó una reparación integral del daño causado, la cual consiste, en esencia, en lo siguiente:

- 1) Se notificó a todos los partidos políticos nacionales y locales para que atiendan los criterios emitidos en la ejecutoria.

²⁴ Para llegar a esta conclusión, la Sala Regional Especializada no se limitó al estudio restringido de la pretensión sustentada en un acuerdo del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual se establece como recomendación que los materiales se subtitularán con el propósito de garantizar el derecho a la información de las personas con discapacidad auditiva, sino que el ámbito protector de los derechos humanos se extrajo directamente de los estándares previstos en los tratados internacionales y en el orden jurídico nacional.

- 2) Se vinculó a la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE a fin de que lleve a cabo las medidas necesarias y eficaces tendentes a revertir el menoscabo al grupo vulnerado y de que, en un plazo determinado, la pauta de los partidos cumpla con los requisitos señalados, además de que disponga los mecanismos atinentes respecto a los materiales de los candidatos independientes.
- 3) Se ordenó a los partidos políticos la producción de los promocionales audiovisuales con subtítulos, así como la sustitución de aquellos que ya estén en poder del INE.
- 4) Se precisó que la obligación referida también incluye a los materiales que elaboren las autoridades electorales para la promoción del voto.

En suma, la Sala Especializada, desde sus primeros criterios interpretativos, se erigió como un órgano garante de los derechos fundamentales y, en específico, de los derechos de los grupos en condiciones de vulnerabilidad, para generar, desde la jurisdicción, efectos de transformación en pro de la igualdad en el ejercicio de los derechos político-electorales.

Sinopsis de una memoria histórica (2005-2013)

José de Jesús Covarrubias Dueñas*

* Magistrado de la Sala Regional Guadalajara de 2005 a 2013.



*Siempre hemos luchado por las libertades políticas de
las personas o seres afata y de los pueblos
quienes siguen oprimidos en sus
sagrados derechos por los poderes de facto,
la cibercracia y los jinetes del apocalipsis
fuerzas malignas que se oponen a la
igualdad, a la libertad y a la justicia de
las personas o entes afata.*

Kovak

Breve introducción

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es una institución trascendente, representativa, democrática, laica y federal de México, pilar de la república, protectora de la libertad política de la ciudadanía y del pueblo, por medio de la salvaguardia constitucional, legal y normativa efectiva de los sagrados, inalienables, imprescriptibles, indivisibles e irrenunciables derechos de los ciudadanos.

La experiencia narrada, que abarca los periodos 1996-2001 y 2005-2013, y tuvo lugar en la maravillosa tierra tapatía, sede de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, es una sinopsis de una memoria histórica que busca enriquecer el enorme y valiosísimo desarrollo de esta institución, de tanta valía para el amado pueblo mexicano. Así, se presentan en esta reseña, por un lado, algunos antecedentes electorales personales y, por otro, las actividades desarrolladas en tan querido ente público jurisdiccional electoral, como las desempeñadas como profesor-investigador, servidor público, secretario técnico, relator y magistrado electoral,

en el tiempo y espacio señalados. Es preciso apuntar y resaltar el hecho de que lo que se logró fue gracias al talento de todas las compañeras y los compañeros, con quienes compartí momentos y vivencias extraordinarias, que marcaron nuestras vidas y determinaron la ruta política de Jalisco y México.

Antecedentes electorales

En el seno del hogar materno y patrio, mi mamá, Esperanza Dueñas Rojas, y mi padre, Rafael Covarrubias Flores, siempre platicaban, mortificados, acerca de la situación política, económica y social del país; decían que no era la mejor, que requeríamos gobernantes y servidores públicos preparados, con competencias para desempeñar, de manera eficiente y honesta, los diversos cargos. Mi padre y maestro, Rafael Covarrubias, era catedrático universitario, así como magistrado electoral y del Supremo Tribunal de Justicia, con 43 años de servicio. Por su parte, Esperanza Dueñas fue una mujer brillante, amante de sus hijos y luchadora incansable por la justicia.

186

Así, a la edad de 17 años, fui invitado a formar parte de varios partidos políticos, y cumplidos los 18, participé como funcionario de una mesa directiva de casilla, en la elección federal de 1979.

Ahí experimenté que hacía mucha falta la educación cívica y político-electoral en el país, lo cual ya había analizado en las aulas; es decir, comprobé mi hipótesis. Entonces, el interés por conocer el fenómeno político-electoral de México y el planeta siguió *in crescendo*, sobre todo, por las situaciones de pobreza, miseria, ignorancia e injusticia del pueblo. Mi interés era analizar las causas y los efectos desde una perspectiva científica; fue así como ingresé como catedrático a la Benemérita Universidad de Guadalajara.

Después de la experiencia universitaria en actividades sustantivas, realicé estudios en España e Italia. Una vez que obtuve los créditos académicos, así como la experiencia de publicar, de impartir cátedra en universidades europeas y de trabajar en la embajada de México en España con Jesús Silva Herzog Flores, retorné a la amada patria y tuve el privilegio de participar en la fundación del otrora Instituto Federal Electoral (IFE) como capacitador en el proceso electoral 1990-1991.

Continué con las cátedras universitarias, las investigaciones, las publicaciones y las conferencias, por lo que, en 1995, el magistrado Gabriel Gallo Álvarez me invitó a participar en el entonces Tribunal Federal Electoral (Trife) como profesor-investigador.

Después, el 22 de agosto de 1996, tuve el honor histórico de haber sido fundador del TEPJF, en el cual participé como profesor-investigador, secretario técnico y secretario relator (hasta 2001), laborando en los procesos electorales federales de 1997 y 2000, así como en algunos locales. Participé en la configuración de la sede en la que actualmente se encuentra la Sala Regional Guadalajara, así como en la formación de su acervo documental. En 2001, tuve el privilegio de fundar, como magistrado, el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, durante el periodo 2001-2004.

Magistratura en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sala Regional Guadalajara, 2008-2013

187

Nombramiento y primer precedente

En junio de 2005, conforme a las ternas que envió la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), a los previos exámenes de conocimiento y a las comparecencias ante el Pleno del más alto tribunal del país, el Senado de la República nombró a los 15 magistradas y magistrados que integrarían las cinco salas regionales en el país.

Los recién nombrados magistrados acudieron a la Sala Superior para platicar con el entonces presidente de la Sala Superior del TEPJF, quien señaló que el nombramiento no había comenzado de manera formal porque el proceso electoral no había iniciado; entonces, eran nombramientos temporales, solo para los procesos electorales.

Así, la mayoría de los magistrados nombrados decidimos acudir ante el Pleno de la SCJN, el cual, conforme al artículo 11 – IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debía dirimir controversias que se suscitaban entre tribunales del Poder Judicial de la Federación (PJF). La decisión tomada por los ministros fue histórica: con 8 votos, realizaron consideraciones trascendentes que sirvieron de base para fortalecer al Tribunal Electoral (Consulta a trámite 1126/2005-PL resuelto el 23 de agosto de 2005).

Dicha resolución trascendió a las reformas del 27 de septiembre y el 13 de noviembre de 2007, que modificaron los artículos 6; 41; 85; 97; 99; 108; 116 – IV; 122, base primera, fracción V, inciso f, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Sin duda, fueron reformas históricas, pues fortalecieron al TEPJF respecto del acceso a la información. En ese contexto, tuvimos el privilegio de inaugurar la Unidad de Transparencia en la Sala Regional Guadalajara, en calidad de titular, y en las salas regionales, como remanentes.

Derivado de lo anterior, se ampliaron las facultades del Tribunal Electoral para que los actos y las resoluciones de los partidos políticos, las autoridades electorales federales y los entes federados se ajustaran a la constitucionalidad y la legalidad. Se reforzaron los tribunales electorales de los entes federados y, respecto a nuestra entrañable institución, antes de la reforma del 11 de junio de 2011 se dotó al TEPJF de facultades para inaplicar disposiciones electorales federales o locales contrarias a la CPEUM.

En cuanto a las actividades académicas de la institución, se desarrollaron cursos y publicaciones y se difundió la cultura política democrático-electoral en los ámbitos local, nacional e internacional. A saber, continuamos los cursos de “Derecho electoral” iniciados en el Trife (1996), con la participación de diversas instituciones, como la Universidad Panamericana, el Tecnológico de Monterrey, la Universidad del Valle de Atemajac, la Universidad Autónoma de Guadalajara, la Universidad Jesuita de Guadalajara y la Benemérita Universidad de Guadalajara. Además, seguimos atendiendo, en los ocho entes federados de la circunscripción, a las diversas instituciones, tribunales electorales, órganos administrativos electorales, partidos políticos y ciudadanía que requerían cursos, talleres y diversas orientaciones político-electorales, destacando el tema de cómo defender sus sagrados derechos de votar y ser votado, de asociación y de la defensa de la libertad política en los procesos electorales.

Por medio de dichos cursos, se formaron cuadros muy importantes, servidores públicos del TEPJF que fueron a prestar sus servicios en todas las salas, así como en diversos ámbitos del Poder Judicial, en órganos administrativos electorales y en la Administración pública federal o local. En general, se prepararon juristas muy valiosos.

A partir de las actividades de investigación desarrolladas, se publicaron diversas obras, como *Derecho público electoral* —en colaboración

con la Universidad Panamericana—, que fue la base de *Derecho constitucional electoral* (editado por Porrúa); *Autonomía municipal en México* (publicado por Porrúa); *Paradigma de la Constitución. México 1917 a la fecha* (con el sello de Porrúa); *Historia de la Constitución de México* (publicado por Porrúa); *La nomología de las comunidades precuahtélicas en México, siglos XV-XXI* (editado por el Congreso de Oaxaca); *Dos siglos de constitucionalismo en México* (con el sello de Porrúa); *Derechos planetarios* (editado por Porrúa), así como numerosos artículos, y se tuvo el privilegio de participar, junto con el Senado de la República, la Universidad Nacional Autónoma de México y otras instituciones, en el bicentenario de la Independencia de 1810 y en el centenario de la Revolución de 1910.

Se publicaron propuestas para la creación de nuevas normas rectoras o constituciones para México y para Jalisco, así como varias enciclopedias en materia electoral, como *Enciclopedia política de México*, documento que se encuentra en el acervo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. De igual forma, se publicaron obras relativas al mártir y prócer republicano Belisario Domínguez Palencia. La mayoría de esas publicaciones fue presentada en la Feria Internacional del Libro, en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. En dichos actos académicos, se interrelacionaba el TEPJF con la SCJN, las universidades, los académicos, los juristas, los órganos judiciales y administrativos electorales y la ciudadanía en general, como se ha hecho hasta la fecha.

Otras actividades relevantes surgidas a partir de las investigaciones que se realizaban en nuestra querida institución eran los análisis históricos, políticos y electorales, pues nos permitieron relacionarnos con gente como José Luis Lamadrid Souza, José Fernando Franco González-Salas, Diego Fernández de Ceballos, Manuel Bartlett Díaz, Jorge Carpizo McGregor, José Barragán, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, Jaime Cárdenas Gracia, Emilio Chuayffet Chemor, Porfirio Muñoz Ledo, Jorge Castañeda Gutman, Ricardo Monreal Ávila, César Camacho Quiroz, Carlos Villalobos, Enrique Ibarra Pedroza, Jorge Zermeno Infante, Manlio Fabio Beltrones Rivera, Manuel Clouthier, Jesús Ortega, Enrique Jackson Ramírez, Francisco Labastida Ochoa y Jorge Aristóteles Sandoval Díaz. Es decir, se tuvo contacto con presidentes, gobernadores, dirigentes de partidos políticos, parlamentarios y muchísimos agentes político-electorales, con quienes intercambiábamos comentarios en torno a la reforma del Estado y las políticas electorales.

De igual forma, interactuábamos con las y los distinguidos ministras y ministros de la SCJN, los integrantes de la Sala Superior, los colegas regionales, los integrantes del PJF y diversas instancias locales para estudiar y analizar las normas político-electorales, los criterios de interpretación, la argumentación constitucional (internacional y local), la jurisprudencia (en especial, la de la SCJN y la del TEPJF), los precedentes y demás temas relativos a la materia.

Asimismo, nos relacionábamos con diversos operadores para que los procesos electorales fueran exitosos: gente de los órganos administrativos electorales (en los ámbitos federal y local), del Ejército y de seguridad nacional; gobernadores; presidentes municipales; medios que comunican los procesos electorales; intelectuales; académicos; asociaciones ciudadanas; comunidades autóctonas; ejidos; campesinos; obreros; personas físicas y jurídicas, y la ciudadanía en general.

Con dicho bagaje, sostuvimos varios criterios en los casi 33,000 asuntos que se resolvieron en la Sala Guadalajara en el lapso 2005-2013, relativos a los procesos electorales de 2005-2006, 2008-2009 y 2011-2012, así como a las elecciones locales de los ocho entes federados que conforman la primera circunscripción plurinominal: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Entre otros casos, sostuvimos criterios como los que se mencionarán a continuación, algunos publicados en *Análisis de casos electorales relevantes. Siglo XXI* (editado por Tirant lo Blanch en México, en 2013) y en *Justicia constitucional electoral* (editado, en el marco del centenario de la Constitución de México y de Jalisco, por el Instituto del Federalismo Prisciliano Sánchez, en Guadalajara, en 2016).

Suspensión de derechos políticos y electorales

Un criterio que sostuvimos en el Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (2003) fue en el sentido de que el artículo 38 – II de la carta magna —el cual señala que los derechos políticos y electorales del ciudadano se suspenden a partir del auto de formal prisión (vinculación a proceso)— es claro respecto a los criterios de interpretación de la Constitución y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Causales de nulidades constitucionales, legales y normativas

Otro elemento muy importante es el hecho de que existía la causal abstracta; en ese sentido, propusimos, ante el Senado de la República, conforme a los principios de *nullum crimen sine lege* y *nulla poena sine lege*, que se especificaran las causales de nulidad en los procesos electorales y que el juicio adecuado se denominara juicio de nulidad electoral, además de que los candidatos a quienes se anulasen las elecciones no debían volver a participar en comicios extraordinarios. Sigue pendiente el tema de que quienes violen las normas electorales sean sancionados en sus respectivas esferas, por ejemplo, la mediocracia, las iglesias, las organizaciones políticas y demás poderes de facto, cuestión que en la actualidad, con el ciberespacio (ciberpoder), resulta más difícil, por no decir imposible.

Ciberelecciones

Otro aspecto relevante son las urnas electrónicas, esto es, que con el poder del ciberespacio, la COVID-19 y demás fenómenos que se acumulen se fortalezcan dichos medios. Es claro que los procesos electorales deberán llevarse a cabo por los medios digitales, lo que implica un sistema nuevo, que debe renovarse en su totalidad.

Acciones colectivas y control difuso

En 2009, se realizaron procesos electorales en los ámbitos federal y local. En municipios como José María Valentín Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca, en Jalisco, se anularon los registros de candidatos al ayuntamiento de un partido político que se registró en las boletas electorales; sin embargo, así se presentaron ante el electorado en la jornada electoral. Al concluir, dichas planillas obtuvieron la mayoría de la votación, pero, como se invalidó, el órgano administrativo electoral otorgó el triunfo al partido político que quedó en segundo lugar; después, se impugnó la constancia de mayoría y validez ante el Tribunal Electoral de Jalisco, que confirmó el fallo.

Ante tal decisión, ciudadanos inconformes recurrieron a la Sala Regional Guadalajara, entre ellos, más de 3,000 de Gómez Farías y más de

1,500 de San Cristóbal de la Barranca. En la Sala Guadalajara, se creó un expediente del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), en jornadas interminables de día y noche, hasta concluir con un ejemplo de gran trabajo en equipo por parte de todos sus integrantes; después, se enviaron los expedientes a la Sala Superior, que revocó la decisión del Tribunal Electoral de Jalisco, por lo que se celebraron elecciones extraordinarias. Así, se iniciaron las acciones colectivas y electorales, fortaleciendo el control difuso de la constitucionalidad, la legalidad y el respeto a las normas relativas a la protección de los sagrados derechos político-electorales, en especial, el derecho al voto o la libertad política.

Caso Chihuahua

En Chihuahua, donde hubo elecciones locales, la legislación local señalaba, a diferencia del artículo 115 de la CPEUM, que los cargos a elegir en los ayuntamientos eran los de presidente municipal, regidores, síndico y secretario general. Muchos ciudadanos que habían ocupado el cargo de secretario general se registraron, por medio de nuevas planillas, para participar en la elección a fin de resultar electos como presidentes, regidores o síndicos. Luego de ser registrados en el órgano administrativo electoral, se impugnó el registro ante el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, que confirmó el fallo, por lo que se presentó el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) ante la Sala Regional Guadalajara.

La Sala Guadalajara realizó una interpretación con base en una metodología científica transdisciplinar denominada nomología; así, se estudió dicha elección desde diversas perspectivas: gramatical, histórica, sistemática y teleológica o funcional, y se llegó a la conclusión de que la cuestión de la reelección en México obedece a factores políticos, económicos, sociales y normativos que deben ser conocidos. Así, la Sala Guadalajara concluyó que sí se estaba ante posibles reelecciones en los ayuntamientos. Después, en Chihuahua, habían pensado en realizar más JRC, pero, al analizar las resoluciones y los criterios de la Sala Guadalajara, desistieron.

Caso Zapopan

Este asunto, sucedido en 2012, constituye un precedente vigente. Ocurrió que un partido político no registró en muchos ayuntamientos a las planillas ganadoras conforme a su elección y sus convocatorias (precampaña). Según establece el Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, las dirigencias de los partidos políticos o coaliciones deben registrar a sus candidatos, y en este caso fueron registradas planillas de quienes no obtuvieron el triunfo en las precampañas.

Así, los ciudadanos ganadores impugnaron, por medio de un JDC, el registro ilegítimo en el órgano administrativo electoral local, por lo que se envió dicha demanda al Tribunal Electoral de Jalisco, que confirmó dichos registros. El fallo se impugnó ante la Sala Guadalajara mediante un JRC.

La Sala Guadalajara, con el excelente equipo de juristas que la integran, incluido un servidor, analizó el caso conforme a la reciente reforma a la Constitución del 10 de junio de 2011 (nuevo paradigma constitucional) y decidió inaplicar las disposiciones del Código Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco respecto a que las dirigencias estatales de los partidos políticos o las coaliciones registraran las candidaturas o planillas de los ayuntamientos. Se aplicó el principio de primacía de los tratados internacionales, que en la CPEUM figuraba como principio *propersona* y en el TEPJF —con José Luis de la Peza—, como *in dubio pro cive*.

Así, la Sala Guadalajara revocó la resolución del Tribunal Electoral de Jalisco, creando un criterio vigente, que entonces enunciamos así:

Prerrogativa constitucional de derecho político electoral adquirido (voto pasivo). El ciudadano que reúna los requisitos constitucionales, legales, estatutarios y de la convocatoria para ser candidato a algún cargo de elección popular, tiene derecho a ser registrado sin que ninguna persona física o jurídica lo impida.

Dicho criterio, en esencia, se está aplicando en los actuales registros de candidaturas.

Caso San José de los Cabos, Baja California Sur

En el proceso electoral de 2011, en Baja California Sur, en el municipio San José de los Cabos, se ofició una misa dominical en la que el ministro de culto religioso, durante el sermón, resaltó la presencia de los candidatos a gobernador, diputados y municipales de un determinado partido político o coalición; además, se manifestó a favor de sus candidaturas y pidió que votasen por dicha propuesta política. Dicho acto político-religioso fue videograbado y se difundió en las redes sociales.

El acto fue impugnado ante el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur y, posteriormente, confirmado, señalando que no hubo violación alguna, por lo que diversos partidos políticos y coaliciones impugnaron el fallo ante la Sala Guadalajara, por medio de un JRC.

La Sala Guadalajara, con el equipo de un servidor, y utilizando la nomología, hizo un estudio gramatical, histórico, político, religioso, electoral, social, normativo y de mediocracia de dicho fenómeno, y, con base en él, propuso que la elección debía ser anulada, en virtud de que el Estado mexicano es laico, esto es, que las iglesias no deben participar en los procesos electorales.

La propuesta de resolución que presentamos ante los señores magistrados fue debatida; un compañero dijo que no debían ser anulados dichos comicios, y otro señaló que “sí se había violado la Constitución, pero poquito”, a lo que un servidor replicó que coincidía con esa manifestación y que en ese sentido era la propuesta. La sentencia se emitió con 2 votos a favor, para confirmar, y 1 voto en contra, en el sentido de que fuese anulada. La Sala Superior confirmó el fallo.

El debate de la intervención de las iglesias continuó y se volvió permanente, en virtud de que ese tipo de actividades proselitistas no cesan. Después, en los procesos electorales de 2011 y 2012, se presentaron fenómenos similares y sostuvimos dicho criterio. Después, el 30 de noviembre de 2012, se agregó el adjetivo *laico* al Estado mexicano, conforme al artículo 40 de la CPEUM.

Posteriormente, el 19 de julio de 2013, fue reformado el artículo 24 de la Constitución, en el sentido de que los ministros de culto religioso no deben participar o expresarse en público o en privado en torno a cuestiones políticas, actividades proselitistas o de propaganda política.

Así, podríamos señalar muchísimos casos trascendentes que se tuvo el privilegio de experimentar, estudiar y trabajar, en beneficio del amado pueblo de México.

Por lo anterior, se puede afirmar que el TEPJF es una institución que ha costado muchos recursos humanos y económicos, talento, tiempo, preparación y formación al pueblo de México; por tanto, sus valiosísimas aportaciones se deben conservar y proyectar al futuro, como un tributo de quienes pudieron servirle a la patria, sin recoger dádivas, y actuar en beneficio del pueblo, con la frente en alto por el deber cumplido.

El Tribunal es una institución democrática y vanguardista que siempre se ha caracterizado por ir un paso adelante en cuanto al derecho y a las necesidades de nuestra sociedad, en beneficio siempre de la ciudadanía, para una justicia pronta y expedita, así como salvaguardar los derechos de las personas, a fin de lograr una justicia constitucional electoral.

Así, se presentan algunas propuestas enfocadas al perfeccionamiento no solo de las instituciones de la república mexicana, sino de todo el planeta:

- 1) Retomar el federalismo en todos los ámbitos, incluidos el político y el electoral.
- 2) Que el TEPJF aproveche el talento de los recursos humanos formados en la carrera judicial electoral y, en general, en el PJF.
- 3) Crear tribunales constitucionales, locales y de la Federación.
- 4) Armonizar los derechos de las personas o seres afata con los derechos político-electorales, para preservarlos por medio del juicio de amparo (creación de Otero y Rejón).
- 5) Constitucionalizar, en México y en el planeta, la Declaración de los Derechos Planetarios.
- 6) Establecer nuevas normas rectoras en México y en todos los entes federados, las cuales mantengan armonía con las del planeta.



Uno, dos, tres... empieza la función. Un cuento del recuento

Macarita Elizondo Gasperín^{*}



* Magistrada de la Sala Regional Toluca de 2000 a 2008.

S abíamos que ese día el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) asignaría el distrito electoral al que los magistrados asistiríamos a primera hora del día siguiente a dirigir —en auxilio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— el recuento de los votos para la elección presidencial, cuyo margen de diferencia entre el primero y segundo lugares era tan estrecho que no había tenido precedente alguno en la historia de México del que yo tuviera memoria. Así, en el periódico *El Universal* del martes 8 de agosto de 2006, en las secciones A12 y A13, se publicó el siguiente acuerdo:

RELACIÓN DE MAGISTRADOS DE CIRCUITO Y JUECES DE DISTRITO DESIGNADOS POR EL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL, CON EL OBJETO DE QUE AUXILIEN EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS INTERLOCUTORIAS DICTADAS POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERÍODO QUE COMPRENDE DEL OCHO AL TRECE DE AGOSTO DEL AÑO EN CURSO.

ÚNICO.- Los magistrados de Circuito y jueces de Distrito que se citan a continuación, fueron designados por este Órgano Colegiado para auxiliar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el cumplimiento de las interlocutorias dictadas por la Sala Superior del citado Tribunal, el cinco de agosto del año en curso, relacionadas con los incidentes tramitados y resueltos en diversos juicios de inconformidad en los que se determinó la realización de nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en once mil ochocientas treinta y nueve

casillas, correspondientes a ciento cuarenta y nueve distritos electorales en diversas entidades federativas de la República Mexicana:

TRANSITORIO

UNICO.- Publíquese esta lista en la página electrónica de Internet del Consejo de la Judicatura Federal y en dos diarios de circulación nacional, la cual surtirá efectos de notificación.

Lo anterior, con los pormenorizados datos de cada distrito, los nombres de los jueces federales o magistrados de Circuito o del Tribunal Electoral y la sede en la que debíamos atender la diligencia.

A primera hora, ya tenía sobre mi escritorio el periódico de ese día, en la página en la que aparecía mi nombre, con más de 100 casillas de las que debía conocer, las cuales estaban lejos, muy lejos de mi lugar de trabajo. En coche, se hacían entre 7 u 8 horas de camino —del que a la fecha, he de reconocer, no sé el trayecto—; en avión, tenía entendido, solo había un vuelo al día, el cual se abordaba desde Ciudad de México, a donde primero había que trasladarse (dado que la sala del TEPJF a la que me encontraba adscrita era la Sala Regional Toluca, ubicada en Toluca, Estado de México), y de ahí había que sobrevolar al destino de la diligencia, concretamente, Colima. No contaba con mucho tiempo. Nadie me había notificado de manera oficial mi nueva comisión, pero mis costumbres de prever las circunstancias y de contar con extraordinarios colaboradores, por fortuna, me permitieron estar al tanto, por internet, de los acuerdos emitidos por el Tribunal y el CJF, así como tener una visión general y panorámica de las cosas.

Eran las 10 de la mañana cuando reuní a mi personal. Por cierto, era el octavo día del octavo mes de 2006, cuyos dígitos sumados, curiosamente, daban como resultado 8, igual que las 107 casillas que me habían asignado. Les comenté a todos los abogados que estaríamos al frente del Distrito 1, que cuenta con el mayor número de casillas de nuestra circunscripción, que no se había asignado a dos magistrados para abrir dos mesas simultáneas —como sucedió en otros casos; concretamente, en el Distrito 2 de dicha entidad, a la que debía dirigirme—, por lo que en el distrito asignado la responsable directa era yo, y aún no sabía, oficialmente, con qué material, medios y personal contaba para tal encomienda. La respuesta fue inmediata: los secretarios que, por ley, estaban investidos de fe pública, en principio, fueron los que consideré para que me acompañaran.

Enfundé una cámara de video, una grabadora y varios casetes de audio y video, los cuales pensé utilizar para cubrir la diligencia en forma ininterrumpida los cinco días como máximo que debía durar, plazo previsto mediante un acuerdo general dictado por la Sala Superior. Hablé al administrativo y solicité que se reservaran los boletos de avión y el hotel más cercano al lugar de la diligencia. Con la velocidad que ameritaban las circunstancias, antes de partir de la oficina de la Sala Regional (ubicada en la quinta circunscripción) rumbo a mi domicilio para preparar el equipaje que utilizaría esos días que estaría ausente de casa, me allegué de hojas membretadas del Tribunal, una *laptop*, una USB, leyes, una tarjeta con los domicilios del Consejo y sus integrantes —hasta ese momento, desconocidos para mí—, en fin, lo indispensable para hacer, a distancia, una extensión de mi oficina y cumplir con la responsabilidad de la diligencia.

Al principio pensé en que me acompañaran los cuatro secretarios de estudio y cuenta con que contaba, pues en el administrativo me habían dicho que eso era posible, por lo que les pedí, de la misma forma, que todos actuáramos lo más rápido posible. Ya en el coche, en la carretera rumbo a Ciudad de México, como a la 1 de la tarde, sonó mi celular; era una llamada de mi secretaria, quien me informó haber recibido un fax de la Secretaría General, en el que —hasta ese momento— se me notificaba lo que yo ya sabía desde las primeras horas del día. Pero esa comunicación tenía un fatídico agregado: contaría con un solo secretario como apoyo y no más. Tener que elegir a uno de ellos, a los que siempre les llamé “generales”; todos eran profesionistas disciplinados y abogados comprometidos con sus funciones, de respuesta precisa y certera. ¿A quién escoger? Dos de ellos manejaban de manera extraordinaria la computadora; los otros dos tenían mayor antigüedad en la función judicial federal. Todos ellos, igual de competentes. Después de pensar un buen rato, mientras continuaba mi trayecto a la capital, decidí que me acompañara José Alfredo.

Llegamos a las 7:30 de la noche a la ciudad de destino. En el aeropuerto, pedí que primero pasáramos frente a los hoteles: el mío no era de gran turismo y el del secretario no era de cinco estrellas, como me habían dicho que fue aprobado; era el hotel, relativamente, más cercano. ¿De qué me servía el gran turismo o las cinco estrellas si la diligencia era ininterrumpida y no haría uso del servicio? En fin, solo moví la cabeza y seguí viendo hacia adelante. Quería conocer la distancia y el

tiempo que se hacía en taxi del hotel a la sede del consejo distrital, para que al día siguiente midiera los tiempos de recorrido y pudiera llegar con puntualidad.

Ya en el hotel, llamé a casa: “Hola, Pollito. Perdón, tuve que pasar rápido a preparar mi equipaje, como te avisé, y ya estoy acá. Hasta ahora, todo está bajo control. Deséame suerte. Te encargo a nuestra pequeña; coméntale que no llegaré a dormir, dile dónde estoy y que, a mi regreso, si cuento con tiempo, le llevaré un juguete, que mami la quiere mucho”. “Está bien, no te preocupes, yo me encargo de todo por acá. Suerte. Te amo. Tú puedes”, me contestó.

Quedé en ver, en la recepción, a José Alfredo. Hicimos la lista de requerimientos para entregarla con oportunidad al consejero presidente del distrito que nos asignaron: hojas blancas, etiquetas, sobres manila, cinta canela, tijeras, plumones, cera o dedales para contar, clips, diurex transparente, computadora, impresora, un *no break*, por si se iba la luz, entre otras cosas.

La diligencia tenía que iniciar a las 9 de la mañana en punto, por lo que pude apreciar (desde el coche, al que pedí que pasara frente al domicilio del Consejo, muy despacio pero sin detenerse) horas antes el local; si acaso, medía unos 8 metros de ancho por 12 de fondo; tenía ventiladores de aspas en el techo y cortinas corredizas de metal, iguales a las de los locales de las tortillerías. En ese lugar, vi 6 soldados que vigilaban, 2 de ellos apostados a los lados de una puerta que estaba en la pared izquierda. Había 2 mesas largas con paño verde y muy poca gente dentro del local. En la acera de enfrente, estaban varias personas en un plantón permanente, con altavoces, pancartas y mantas amarillas. Nos seguimos, no quise detenerme ni entrar, porque mi función iniciaba al día siguiente.

A las 12 de la noche, sola, en ese cuarto de hotel, prendí la lámpara del pequeño escritorio, me puse a repasar las notas de lo que diría al día siguiente al inicio de la diligencia y preparé mi portafolio, en el que incluí, sin que hiciera mucho bullo, una muda, mis cosméticos, un desodorante, una pasta y un cepillo dentales. Sabía que era una sesión ininterrumpida, por lo que era seguro que permanecería en ese local los días siguientes.

Muy temprano, ya en el lugar, al que poco a poco se iba incorporando más y más gente, nos identificamos con el consejero presidente y el secretario. Entregamos la lista del material necesario y, mientras José

Alfredo colocaba en la mesa las cosas para empezar a trabajar, me acerqué a los soldados del fondo, que estaban viéndome, y le pregunté al titular: “¿Cuánto tiempo es lo más que ustedes se han desvelado seguido y sin parar?”, a lo que, después de ver a sus camaradas, contestó con voz grave y cortante: “Cuatro días”. “Mmm”, balbuceé. Inmediatamente, me dirigí a donde se encontraba el licenciado: “¿La entrada y salida del local es por el frente?, ¿no existe una salida por atrás?”. “Sí, por allá va a dar uno al garaje”, me contestó. “¿Y el sentido de la calle hacia dónde va?”, pregunté. “Viene hacia este lugar, solo da vuelta a la manzana”, refirió. Le dije que, por favor, dispusiera de una unidad cuyo motor estuviera dirigido en el sentido contrario, para salir, si era necesario, a la calle principal. Presentí que las cosas podrían no estar tan fáciles y, sin saber lo que habría de suceder después, fue lo que se me ocurrió en ese instante.

A las 9 en punto del miércoles 9 empezó la diligencia o, más bien, “la función”. Solo se podía interrumpir, según el acuerdo de la Sala Superior, una vez hecho el máximo esfuerzo, o bien cuando hubiera un avance considerable en el recuento de votos y boletas. ¿Qué número implicaba el avance considerable de 107 casillas?, ¿en qué momento estaría yo en mi máximo esfuerzo? No tenía ni la menor idea. Le dije a José Alfredo: “¡General, vamos por todas, eh! Mentalízate que de aquí no salimos hasta hacer nuestro máximo esfuerzo”.

Eran las 5 de la tarde, ni hambre teníamos; la adrenalina fluía con toda su intensidad. Hacía un calor infernal, y si encendíamos los ventiladores, todos los papeles volarían por los aires. No quedaba más que continuar. Mientras escuchaba, sin parar, una y otra vez: “Uno, dos, tres... 245...”, mis ojos pasaban revista a todos los que ahí estábamos actuando. Los soldados no dejaban de vernos y tomar notas. Todos —representantes partidistas, consejeros, soldados, personal administrativo—, todos se rotaban, hacían cambios, reemplazos, sustituciones, excepto José Alfredo y yo, porque respecto de nosotros no se había dispuesto nada. Él verificaba lo acontecido y que se asentaran los hechos en el acta circunstanciada que, de manera simultánea, se estaba levantando, y yo cumplía con mi función y estaba alerta de todo y de todos, incluidos los que se encontraban afuera del local, quienes con altavoces gritaban consignas y, por ende, en ciertos momentos impedían escuchar debidamente o distraían. Esa era otra función.

Llovió con singular fuerza, por lo que tuvimos que bajar las cortinas de fierro para que la inclinada brisa no mojara los documentos o

la computadora. Recrudesció el ambiente, ya de por sí tenso. Más calor, más asfixia, más bochorno.

Cada vez que al oído le comentaba algo a José Alfredo, o bien hablaba con los consejeros en voz baja para no interrumpir la diligencia y solicitar algo —por ejemplo, que nos auxiliara otra secretaria mecanógrafa, que me trajeran una botella de agua o, en fin, cualquier cosa—, sentía como que, desde algún lugar, estaban grabando lo que yo decía. He dado muchas conferencias en toda la república y en el extranjero, sé lo que es estar frente a micrófonos, la forma en cómo se distorsiona la voz y cómo te escuchas a ti mismo frente a las ondas hercianas que generan los micrófonos inalámbricos. Esa era la sensación. Desde alguna parte, quizá por vía satelital —no sé si eso era técnicamente posible en esa época— o desde algún punto fijo cerca de ahí. Hasta el día de hoy, no dejo de pensar que estaban grabando con micrófonos de largo alcance todo lo que sucedió.

Se acercó el licenciado —no recuerdo ni en qué momento, de los primeros días que estuve ahí— y me dijo casi al oído: “Una persona se acercó a mí y me dio un papelito con un teléfono, dice ser de la Agencia Federal de Investigación, por si se nos ofrece algo”. “¿Identifica quién es?”, le pregunté. “Sí, después le indico de quién se trata”, me dijo en voz baja.

Ya en la madrugada del día siguiente, un representante partidista dijo: “Que se interrumpa la sesión”, a lo que los demás agregaron: “Ya llevamos un buen avance de casillas, hemos hecho un muy buen esfuerzo”. Giré mi cabeza hacia la pantalla de la computadora, después miré a José Alfredo y recordé que teníamos 10 paquetes electorales que acabábamos de extraer de la bodega y no habíamos empezado a contar; cada paquete implicaba, aproximadamente, media hora de recuento. Tomé papel y lápiz, en medio de todas aquellas miradas de un silencio sepulcral. Ordené mis ideas y procedí a dictar lo siguiente: “En uso de la palabra, la magistrada manifiesta que...”. En pocas palabras, después de motivar y fundar mi decisión, acordé la interrupción, pero a partir de que se terminaran de contar los votos y las boletas del último paquete del bloque de 10 que teníamos a la vista, para reanudarse 6 horas después. Los rostros de todos los acreditados, que se miraban unos a otros, quedaron inexpresivos, unos por haber tenido una inesperada respuesta afirmativa a lo pedido, otros por saber que nos tomaría 5 horas más de trabajo, otros por no entender los alcances de lo acordado y José Alfredo y yo por tener un breve respiro después de todo.

Llegué al hotel como a las 9 de la mañana; un hombre con un micrófono de chicharo en la oreja se dio media vuelta y, sin percatarse de que lo seguía, dijo: “Ya llegó, y trae documentos importantes”. Me acerqué para que, al darse la vuelta y verme, supiera que ya lo había oído. En ese momento, volteó, me miró y caminó rápido hacia una puerta al fondo. Inmediatamente, me encaminé a la recepción y le pregunté a la señorita del mostrador hacia dónde daba esa puerta, a lo que me contestó: “A la cocina”. “Qué raro”, referí. “¿Perdón?”, me dijo la recepcionista. “Bueno, bueno. Le ruego que me despierte en tres horas, no más. Si no le contesto el teléfono, le ruego que vaya y toque la puerta o entre a mi cuarto y, a gritos, me despierte, por favor”. Se me quedó viendo con el ceño fruncido, sin saber en lo absoluto la causa de mi petición, pues yo era un huésped más; obviamente, no sabía que yo traía ya un cansancio acumulado de trabajo y pocas horas de sueño, por lo que dijo, con voz incrédula: “Sí, señora”.

Después de ese acontecimiento, anoté los pendientes en una lista que llevaba, precisando cuántas casillas faltaban, multiplicadas por las horas que implicaba su conteo, para saber si estaba dentro o fuera del margen de tiempo programado, y me percaté de que solo contaba con 2 horas para medio dormir. ¡Dos horas! En ese momento era de día, no de noche. Después de no dormir casi nada por 3 días seguidos o, mejor dicho, por más de 3 semanas, pues a partir del 2 de julio el trabajo en la Sala Regional Toluca había sido intenso y sin descanso alguno, mi inquietud estribó en que, mentalmente, yo me sentía firme, pero no sabía cómo reaccionaría mi cuerpo si continuaba con el mismo esfuerzo y con mi reloj biológico invertido. Me recosté en la cama y me dije a mí misma: “No te vayas a quedar dormida, tú puedes”. Al estar un poco relajada, sentí que todo mi cuerpo se movía de un lado a otro, con todo y cama. “¡Me está pasando algo, esto no es normal! Tal vez es la reacción de mi agotado cuerpo sometido al extremo”, pensé. Cerré mis ojos un poco y pasó el tiempo.

La tensión me despertó. Vi el reloj: solo había descansado 1 hora y media. Sonó mi celular, era un mensaje de Maribel, otro de mis generales, que desde mi lugar de trabajo, en Toluca, me había escrito: “¿Sintió, usted, el temblor? Fue de más de 5° en la escala de Richter”. Me llevé la mano a la frente, moví la cabeza y sonreí; solo eso me faltaba. “Bueno, por lo menos, hasta ahorita, llevo el control de todo”, reflexioné.

En el hotel, había dos periódicos distintos; mientras esperábamos el taxi, rápidamente, los tomé y leí con cuidado, aludían a mí: “La Ma-

gistrada calzonuda y de carácter [...] está realizando la diligencia a muy buen paso, esperamos que termine antes y con los viáticos que le sobran se vaya al mar, para ver si así le cambia el carácter”. No me quedó más que reír.

El jueves, seguimos viendo, escuchando, actuando, soportando, tolerando, dirigiendo, escribiendo, dando fe y confiando en que todo aquello terminara bien. “20, 21, 22... 104, 105, una mosca, 106...”, se escuchó. ¿Una mosca? Se acercó el secretario y me preguntó al oído: “¿Escribo eso en el acta?”. Casi me muero de la risa, pero tenía que mantenerme firme. Lo que sucedió es que, al filo de las 4 de la mañana, hasta las moscas volaban lento y se posaban sobre las boletas, y había que espantarlas; ni ellas querían dejar el recinto. Y la consejera, quien contaba en voz alta, moviendo la mano en el aire, dijo en voz alta: “Una mosca”. ¡Vaya recuento! ¡Vaya recuerdo! Cómo lograr contener la risa y guardar la compostura.

En un pequeño lapso, mientras contaban las boletas inutilizadas de un paquete que parecía reflejar un número elevado de ciudadanos que no habían ido a votar —había casi 300 boletas en esas condiciones—, me llevé mi portafolio a la parte de arriba, donde estaba un minibaño cuya tarja estaba casi encima del retrete, me lavé la cara con agua fría, me eché agua en la nuca, me lavé la boca y me cambié la camisa pegajosa y maloliente. Me peiné, me maquillé de nuevo, me pinté los labios y sonreí al espejo. “No demostraré debilidad, ni con las negras ojeras que traigo”, pensé. Desde el baño, se oía en qué número iban del conteo, por lo que calculé muy bien mi regreso a escena, pero otra voz ahí afuera, muy cerca de donde estaba, parecía hablar por teléfono en otro idioma (a mi parecer, ruso o polaco), como en clave. No entendí lo que decía, solo me pareció haber oído que informaba algo, y, para disimular, cuando escuchó que yo abría despacio la chapa de la puerta para salir, la voz femenina decía, en castellano: “Sí, sí, una pizza, por favor”. Regresé al acto. Los soldados me vieron detenidamente y tomaron nota.

No vi a qué hora ni en qué momento, pero alrededor de las 9 de la noche del tercer día, al faltar solo un paquete, el último correspondiente a la casilla 107, estaban en el pequeño local más de 100 personas, entre camarógrafos, periodistas y gente convocada para lo que un representante partidista sabía que iba a suceder; todos los demás no teníamos idea alguna.

Poco después, me pidió el uso de la palabra y asentí. Empezó a hablar; a salirse del procedimiento fijado por mis superiores, impidiendo

continuar la diligencia; a calificar de mentiroso a otro de los representantes partidistas, su principal opositor; a decirme, en franca provocación, cosas y más cosas: que yo no merecía respeto, que el secretario José Alfredo no podía hacer dos actos al mismo tiempo, dar fe de los hechos y verificar el levantamiento del acta. En fin, una actitud de franca provocación e indisciplina.

El acuerdo me facultaba para hacer uso de la fuerza pública en esos casos. ¿Un civil puede ordenarle a miembros del Ejército que hagan algo? Y si pedía, con voz fuerte e incisiva: “Soldado, retire a esta persona de aquí”, ¿lo haría? Entre tanta gente, y con los 7 paquetes afuera de la bóveda, 6 de ellos ya contados y el otro abierto y con el conteo empezado, ¿qué debía hacer? Por lo pronto, el representante seguía hablando, mientras todos los que habían ingresado al recinto gritaban: “Voto por voto, casilla por casilla”, “Magistrada vendida”.

¿Habrá comido mi esposo?, ¿mi pequeñita estará bien?, ¿le darían de comer al perro?, ¿el refrigerador tendrá lo suficiente para que Susi me ayude a que no falte de comer ese día en casa? ¿Vendida? ¿Qué recibí a cambio de todo esto? ¿Vale la pena estar aquí? Todas esas preguntas pasaron rápidamente por mi cabeza. Tenía que actuar rápido, tomar una decisión firme y certera. Al leer los periódicos, muchos días después de todo lo sucedido, como un sueño, supe que a ese acto había arribado ya una unidad de soldados, 16 soldados, para ser exacta; que en el otro distrito que integraba la entidad se había hecho uso de la fuerza pública y desalojado, por las mismas razones, al representante de la coalición. Con qué facilidad y ligereza se hacían, a los medios, diversas declaraciones de descalificación unilateral. Esa era otra función.

Procedí a ordenar que se llevaran de regreso los paquetes a la bodega custodiada por soldados, lo cual se hizo inmediatamente, como a las 11 de la noche. Con la espalda hacia la puerta, y con una decisión firme y segura, tomé mi teléfono celular y marqué a la Sala Superior. El número que vino a mi mente fue el del conmutador del Tribunal, que me sabía de memoria, por tantos años de trabajo en él. Tenía a mi alrededor, a la altura de mi cara, decenas de micrófonos, grabadoras y cientos de personas viéndome y gritando consignas. Pensé: “¿Quién los convocó?, ¿es todo esto premeditado?, ¿por qué tanto alboroto si habíamos estado haciendo el recuento de votos de forma correcta y con la aceptación de todos los representantes y las autoridades?”.

Cada quien estaba en su función, yo en la judicial y los otros en las suyas.

“Con el magistrado presidente, por favor”, dije. Después de un rato, y mientras esperaba que, a esa hora de la noche, aún estuviera en la oficina, pregunté a otra señorita, con la que me transfirieron: “¿Se encuentra el magistrado presidente?”. “Sí, permítame, por favor”, contestó. Levanté por un segundo mis ojos al techo y respiré profundo.

“Bueno. Dígame, usted”, refirió una voz masculina. “Señor, no sé si esté usted enterado, pero faltando una casilla para que terminara la diligencia, en franca actitud de indisciplina, el representante de la coalición ha impedido que se continúe con la diligencia. Ya procedí a salvaguardar los bienes públicos que implican los paquetes del recuento. Y, con base en el último punto del acuerdo general, someto a la consideración de la Sala Superior dos cosas, las cuales, en breve, haré llegar por escrito, vía fax: que se acuerde si he de llevarme este paquete para ser computado en las instalaciones de dicha Sala, o bien hacer uso de la fuerza pública y que me precisen de qué medios dispongo para ello”. En ese momento, sentí como si por mis venas corriera una paz interior, como si hubiera tomado té de siete azahares o una cucharada de Passiflorine. La decisión ya no la tenía yo; ahora, todos los que estábamos ahí dependíamos de la decisión que tomara la Sala Superior. Yo había cumplido hasta ese momento con mi función. “Cítelos mañana, a las 12 del día”, me respondió. “Sí, señor”, contesté. Cerré el teléfono celular y dije: “Quedan todos citados, y esto hace efecto de notificación a los representantes partidistas, funcionarios distritales y judiciales, a que estemos presentes, aquí mismo, mañana a las 12 del día. Buenas noches”.

Se acercaron los periodistas. ¿Por qué tenía una copia el secretario del Consejo si aún no terminaba la diligencia? Efectivamente, le había proporcionado una impresión del acta ese día, unas horas antes de los últimos acontecimientos, para transparentar mi actuación y que todos tuvieran la oportunidad de ver o leer lo que, simultáneamente, se estaba haciendo y no solo lo que se apreciaba en la pantalla de la computadora, que una y otra vez se acercaban a ver o me pedían que leyera; además, porque pensaba que iba a terminar la diligencia y era importante sacarle copias fotostáticas para todos los que al inicio así lo habían solicitado, de manera que, de inmediato, se pudiera firmar. “¿Los acreditados tienen derecho a una copia del acta?”, me preguntó uno de los periodistas, a lo cual referí que sí. Entonces, el representante de la

coalicción —quien, en opinión de algunos de los presentes, había gestado todo—, ya interrumpida la diligencia, refirió: “¿Me regala a mí una copia del acta?”. “Pensé que lo que me iba a pedir era que le regalara una sonrisa”, contesté. En ese momento, entre tanta gente amontonada, y a empujones, alguien me tomó del brazo, a la altura del codo, con mano fuerte y firme, como si se tratara de alguien que entrena o hace mucho ejercicio, pues se sentía la firmeza de una disciplina castrense. Era la misma mujer, vestida de huipil, que me había estado acercando fruta, jugos embotellados, agua y pizza durante todos esos días para que José Alfredo y yo comiéramos algo, aunque fuera a la vista de todos, con tal de no interrumpir la sesión. Esa mujer ya traía mi bolsa al hombro, mi portafolio y demás documentos importantes que se habían quedado en la mesa, con los que habíamos estado trabajando, entre los que se encontraban los sobres cerrados y firmados que contenían los votos objetados por los representantes de los partidos y las coaliciones, para que fueran calificados posteriormente por la Sala Superior, y que tenía que remitir una vez terminada la diligencia. Como se pudo, me fue abriendo espacio entre todos y, por la parte de atrás, el único lugar disponible para retirarse, me encaminó. Ahí me esperaba la unidad que, por premonición, había solicitado que pusieran desde el primer día, como si supiera que todo aquello iba a suceder. “No me voy sin mi secretario”, afirmé. Esperé un tiempo y lo hicieron traer. Esa noche, por fin, dispusimos de un poco más de horas para medio dormir.

A la mañana siguiente, me comuniqué con el magistrado presidente, quien me dijo que continuara con la diligencia, que todo estaría bajo control.

Con la seguridad de sus palabras, me dirigí, junto con José Alfredo, al lugar de los hechos, no sin antes hablarle por teléfono al administrativo para que cambiara los boletos de avión de regreso, pues los tenía dispuestos para el lunes, y el sábado a medio día estábamos a punto de terminar, por lo que el regreso debía ser de inmediato.

Me arreglé, solté mi cabello y me peiné, como suelo hacerlo cotidianamente. Me puse un bonito vestido y mis zapatillas, cosa que los días anteriores no había podido hacer por estar frente al campo de batalla; además, a partir de ese momento, presentí que las cosas tomarían un nuevo giro, que por la noche me encontraría dejando el acta en la Oficialía de Partes de la Sala Superior y que más tarde estaría de regreso en casa, en mi área de confort, con mi gente querida, mi amada

familia. “No hay que demostrar debilidad ni en el último momento. Si te ves bien, te sientes bien. Tú puedes”, me decía a mí misma una y otra vez.

Ya empezaba a sentir agotamiento; el estrés, la angustia y la incertidumbre habían mermado un poco mis fuerzas, pero la adrenalina estaba a tope, y la esperanza de cumplir debidamente la encomienda era lo que me mantenía firme.

Se cumplió, se contó hasta el último voto. Al terminar, se acercaron los periodistas y me preguntaron si ahora sí podían entrevistarme, pues yo no había querido hablar. Efectivamente, no podía interrumpir la diligencia por estar atendiendo a los medios. O contaba o cantaba.

Al estar firmando el acta —lo cual hicimos todos, sin excepción alguna—, que solo el representante de la coalición signó bajo protesta, este último me preguntó: “¿Por qué ayer no me quiso regalar una copia?”. “Porque yo no regalo copias, solo sonrisas, compañero”, referí, viendo en su semblante la expresión de quien reconoce no haber utilizado el verbo adecuado. “Le reconozco su enorme capacidad para dirigir este acto. La felicito”, me dijo; a lo que yo, poniendo mi mano en su espalda, y con leves palmaditas, contesté: “Eso, eso mismo es lo que debería de declarar en los medios y no lo otro”. “Bueno (sonrió), es que yo estaba en mi función”, confesé.

Al aterrizar el avión en Ciudad de México, me paré en el pasillo para bajar de los compartimentos superiores algunas cosas que llevaba, entre las que iba un changuito hecho de cáscara de coco que compré rápidamente en el aeropuerto antes de abordar y unas galletas y dulces para mi amado Miguel, mi pequeña de siete años y Susi, la joven que me ayudaba en casa; mi mundo.

Crucé miradas con un hombre que estaba sentado a dos lugares atrás de mí, quizá porque me veía (nunca he podido descifrar por qué volteamos cuando alguien nos está observando). Era un hombre robusto, con los ojos rojos de sueño. “Este señor viene de la diligencia”, reflexioné. Lo observé detenidamente. Me subí al camioncito en el que nos llevaron del avión a la terminal, y me percaté de que, en la parte exterior de ambas piernas, a la altura de los tobillos y bajo el pantalón, tenía un bulto, como si se tratara de un arma (en mi generación universitaria, tuve de compañero al primogénito del presidente de la república y sé lo que implica custodiar a una persona). Hice una mueca de incredulidad. ¿Ya veía moros con tranchetes por todos lados o qué era lo que estaba pasando?, ¿por qué tanta vigilancia? Me incliné hacia la

derecha, donde estaba sentado José Alfredo, y deliberadamente le comenté lo que veía, haciendo ademanes para que aquel hombre, que permanecía de pie cerca de la puerta y viéndonos, se percatara de que ya lo había descubierto. Lo vi directo a los ojos y lo único que hizo fue apretar los labios, levantar las cejas en señal de sorpresa, agachar la cabeza e irse a sentar “disimuladamente”.

Entregamos todo como lo pidieron, en el tiempo en que así se ordenó. “Cumplimos”, le dije a José Alfredo, de quien siempre tuve la confianza y fortaleza de un general. No me equivoqué al bautizar con ese sobrenombre a mis secretarios de estudio y cuenta. Lo único que pude hacer fue poner, simbólicamente, en su hombro una de las estrellas del supuesto hotel en el que nos hospedaríamos durante la diligencia; la otra estrella la reservé para mí. Esa fue nuestra ganancia.

Ya pasó. Fue difícil. Por fin, llegué a casa al filo de la 1 de la madrugada del domingo 13.

Todo esto me confirmó el viejo adagio: en la tempestad, se ve al buen piloto.

Estas líneas se las dedico a mi amado esposo, mi colega Miguel Nader Kawachi, quien ya no está con nosotros, pues un fulminante infarto al miocardio nos lo arrebató a mi hija y a mí, un domingo 19 de febrero de 2012. Su apoyo incondicional, su amor y su confianza en mí, así como su ejemplo de vida, me permitieron equilibrar las extenuantes labores que desempeñé en mi oficina, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, donde pasaba la mayor parte del tiempo, sin descanso, pero reconfortando mi vida con la paz que existe cuando se cuenta con un hermoso hogar.



Anecdotalario

Luis Espíndola Morales^{*}



* Magistrado de la Sala Regional Especializada de 2020 a 2029.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es más que un órgano jurisdiccional en este país, es una institución que se ubica en el centro, en el núcleo duro de nuestro sistema democrático, puesto que juega un papel determinante en la respuesta a la pregunta ¿quién nos va a gobernar?

Los tribunales de la república desempeñan un papel vital en el desarrollo cotidiano de las personas. De manera particular, la labor de la institución en comento se inscribe en esa lógica de garantía de los derechos, pero se enfoca en una tutela específica que es determinante para asegurar que las personas, en México, puedan desarrollarse en libertad. Me refiero, desde luego, a la tutela de los derechos político-electorales, los cuales nos permiten hacer una contribución a la voz colectiva que define el rumbo que habremos de tomar como sociedad, haciéndonos parte de algo más grande que nuestra mera existencia individual.

En este escrito, pretendo compartir algunas experiencias que considero importantes en el plano personal, pero cuya relevancia radica en que se formaron en torno a la protección de esos derechos y, en menor o mayor medida, impactaron en la vida de ciudadanas y ciudadanos que acudieron al Tribunal para exigir su derecho a participar.

Voy a exponer las notas distintivas de asuntos en los que he participado, a fin de presentar algunas bases teóricas y empíricas que el Tribunal ha aportado para apuntalar nuestro sistema democrático, así como para poner de manifiesto los retos por venir.

Para empezar, voy a relatar algunos casos de hace varios años que, considero, contribuyeron al modo en que hoy podemos ejercer

nuestros derechos, para después pasar a otros más actuales, en los que pongo de manifiesto asignaturas pendientes en el desarrollo institucional, de cara a la incesante e indispensable exigencia ciudadana.

Deporte y campaña¹

La medallista olímpica Iridia Salazar participaba como candidata suplente al Distrito Electoral federal 8 de Michoacán, por lo que el Partido Acción Nacional (PAN) decidió emplear su imagen como estrategia de campaña en radio y televisión nacionales para promover el voto por dicho partido.

Obtenidos los resultados de la elección, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) señaló que la aparición de la referida candidata suplente en los *spots* nacionales del PAN generó su sobreexposición, en detrimento del principio de equidad en la contienda en el referido distrito.

216

La Sala Regional Toluca comenzó reconociendo la fama de la deportista olímpica, y se avocó al estudio de la propaganda electoral en términos de los límites constitucionales y convencionales a la libertad de expresión. Reconoció que la invitación a votar por un partido político en el contexto de un proceso electoral no vulnera la moral, el orden público o los derechos de terceras personas, aunado a que la referencia a programas gubernamentales en la propaganda propicia el debate público, por lo que no existe vulneración en esos puntos.

En cuanto al principio de equidad, la Sala señaló que cada partido político es libre de definir su estrategia publicitaria, por lo que el PRI, al igual que el PAN, estuvo en posibilidad de emplear personajes de relevancia pública para posicionarse, pero decidió no hacerlo.

Lo que me interesa resaltar de esta sentencia es que la Sala Toluca señala que la aparición de Iridia Salazar en los promocionales constituyó un ejercicio de libertad de expresión y que ese derecho es fundamento del orden político en el Estado constitucional y democrático de derecho; asimismo, al señalar la regulación constitucional y convencional aplicable, refiere que, a fin de maximizar el umbral de tolerancia

¹ ST-JIN-7/2009.

respecto de los asuntos de interés general, se deben minimizar las restricciones a la libertad de expresión, equilibrar la participación de las distintas corrientes e impulsar el pluralismo.

En ese orden de ideas, la Sala cita jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), del Tribunal Constitucional español y de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, por medio de la cual sostiene que para que el principio de equidad pueda constituir una restricción a la libertad de expresión es necesaria la existencia de una restricción previa en la ley, basada en fines legítimos y necesarios, que respete el contenido esencial del derecho.

Debo mencionar que los argumentos planteados se basaron en una teoría de los derechos que en el año de emisión de la sentencia no contaba con desarrollo jurisprudencial ni doctrinal en nuestro país, por lo que la considero relevante, en relación con la protección del debate democrático que hoy buscamos seguir reforzando.

El portón de hierro en el acceso a la justicia²

217

Miriam Carranza Trinidad presentó un recurso de inconformidad intrapartidario ante la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática (PRD), pese a que debía promoverse ante la delegación estatal de la Comisión Nacional Electoral del partido, por lo que el primero de los órganos desechó el recurso, dado que su remisión a la delegación estatal traería como consecuencia su extemporaneidad.

En atención a la normatividad interna del PRD, se advirtió que la Comisión Nacional de Garantías tenía el deber de dar el trámite correspondiente; pero lo que me motiva a compartir este asunto es el criterio subyacente, consistente en que los requisitos formales dotados de una significación jurídica inútil deben interpretarse en el sentido que más favorezca al trámite del recurso.

Los tribunales deben huir de excesos formalistas que resulten contrarios a la finalidad de la disposición normativa, que conviertan cual-

² ST-JDC-66/2010 y acumulado.

quier obstáculo para conocer del proceso en insalvable, y en este caso el órgano partidista incumplió con su deber procedimental, trascendiendo al derecho a la tutela judicial efectiva de la quejosa, lo que constituyó un formalismo enervante.

Boxeo, televisión y ¿elecciones?³

Este es el caso en el que se determinó declarar la nulidad de la elección en el Ayuntamiento de Morelia. La determinación versó, en esencia, acerca de la violación de los principios rectores del procedimiento electoral: equidad, certeza y legalidad.

En principio, se consideró que existió una vulneración al principio de exhaustividad, por la omisión de la responsable de estudiar el agravio, relativo al impacto de propaganda electoral ilegal transmitida en periodo de veda. Ello, debido a que el 12 de noviembre de 2011 —una noche antes de las elecciones— el boxeador Juan Manuel Márquez portó en sus calzoncillos el emblema del PRI durante una pelea en Las Vegas, Nevada, lo que se tradujo en un menoscabo del derecho al sufragio libre de la ciudadanía en Morelia.

Asimismo, se acreditó la aparición, de aproximadamente cinco minutos, del candidato del PRI a la presidencia municipal de Morelia en el cierre de campaña del candidato a gobernador del mismo partido en Michoacán, el cual se transmitió por televisión, lo que, aunado a la difusión del evento deportivo antes mencionado, vulneró la equidad en la contienda.

En mi opinión, la importancia de este asunto radica en el análisis contextualizado que se hizo de las manifestaciones propagandísticas en medios masivos de comunicación y de la valoración de su impacto en un electorado que, al emitir su voto, expresó una diferencia menor a 1 % entre el primer y segundo lugares en la elección correspondiente.

Se concluyó que dichas conductas incidieron en el ánimo del electorado y, en consecuencia, afectaron la equidad en la contienda, favoreciendo a uno de los partidos políticos que compitieron en la elección, lo que se consideró determinante para llevar a cabo la nulidad.

³ ST-JRC-117/2011.

Desde mi punto de vista, se trata de un asunto de gran relevancia para nuestro país respecto a la teoría de las nulidades, dado que la vulneración de principios constitucionales se dotó de contenido, atendiendo a las consideraciones concretas del caso. Además, el estudio de la determinancia de las irregularidades acreditadas para llevar a cabo la nulidad se basó en un análisis probabilístico que no exigió un estándar de prueba diabólica o imposible, el cual va en detrimento de la certeza de que la voluntad expresada en las urnas no se encontraba viciada por la vulneración al marco constitucional.

Vengo a recoger mi credencial⁴

Juvenal Ortiz Zavala acudió a solicitar la reposición de su credencial para votar a fin de elegir a sus representantes en la elección local de Estado de México, pero le fue negada porque había sido condenado penalmente con pena privativa de libertad y se le había dado de baja del padrón electoral. En ese sentido, si bien se encontraba en libertad al momento de su solicitud, al no haber exhibido un documento para acreditar la rehabilitación de sus derechos políticos, resultaba impropio la entrega de su credencial.

El ciudadano acudió a la Sala Regional Toluca para inconformarse con la negativa, y en la sentencia se determinó que la autoridad administrativa no había advertido que el quejoso se había acogido al beneficio de la condena condicional, por lo que no vivió su condena en prisión, y al momento de su solicitud se encontraba rehabilitado plenamente de sus derechos políticos, motivo por el cual se ordenó inscribirlo en el padrón electoral y expedirle su credencial para votar.

Ciertamente, en un plano individual, es importante que se garantizara a Juvenal su derecho político a votar en las elecciones mediante la expedición de su credencial. Pero mi interés en exponer este asunto radica en la propuesta metodológica y los argumentos que llevaron a lograr dicha garantía, puesto que fue resuelto en marzo de 2011.

La sentencia presenta un argumento de apertura importante para nuestra relatoría, el cual ha seguido generando debate hasta nuestros

⁴ ST-JDC-33/2011.

días: las sentencias de la Corte IDH y la aplicación directa de los tratados internacionales son una obligación de todos los órganos jurisdiccionales.

Estamos hablando de una sentencia previa a la célebre reforma en materia de derechos humanos de 2011, en la que se invocó la obligación de generar interpretaciones conforme al *corpus iuris* interamericano y se postuló, de manera clara, que los derechos fundamentales son el soporte de cualquier régimen democrático.

A partir de ello, se señaló como característica de los derechos su proclividad a ampliarse o maximizarse, y a partir de la invocación del principio convencional de interpretación *propersona*, se postuló que las autoridades tienen la obligación de implementar medidas positivas para garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

La sentencia se aleja, entonces, de una postura liberal clásica, para acercarse a una visión que impone a la autoridad un deber de actuar para satisfacer la efectiva tutela de los derechos.

En esa línea, se señaló expresamente que las restricciones a derechos se debían basar en criterios razonables y atender a un propósito útil, para satisfacer un interés público imperativo y ser proporcionales a ese objetivo.

Esto es, se apeló a la obligación de observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad en la limitación de derechos, los cuales, acogiendo una doctrina vigente en otras latitudes —como Europa continental—, se complementaron con un mecanismo de protección ya implementado por la Corte IDH, consistente en que las restricciones garantizaran el efecto útil para el que fueron creadas.

Así, considero que este caso es importante en cuanto al análisis de la consolidación de los derechos políticos, puesto que se asumió una postura antiformalista de protección que se valió de herramientas internacionales para la interpretación de los derechos y sus restricciones, en un momento en que dichos mecanismos no habían permeado en nuestro sistema jurídico del modo en que lo han hecho hoy.

¡Respetar mi lugar!⁵

María de Lourdes Ávila Mera y Olga Catalina Olvera Esparza acudieron ante la Comisión Nacional de Garantías del PRD para reclamar su lugar en la lista de candidatas a regidoras por el municipio de San Agustín Tlaxiaca, Hidalgo, la cual les dio la razón y las ubicó en el segundo puesto de la lista.

El PRD postuló en coalición sus candidaturas ante la autoridad administrativa electoral, por lo que, una vez obtenida esta resolución intrapartidaria, las candidatas acudieron ante dicha autoridad a fin de que modificaran su lugar en la lista inscrita ante el referido órgano, lo cual les fue negado y fue confirmado por el tribunal local.

El tribunal local adujo, en esencia, que la resolución intrapartidaria en que se sustentaba la petición se presentó en copias simples, por lo que no era posible tener certeza respecto de la veracidad de su contenido.

El asunto llegó a la Sala Regional Toluca, que señaló que la presentación de dicha documentación era indicio suficiente para que la autoridad jurisdiccional requiriera a la Comisión Nacional de Garantías del PRD que emitiera copias certificadas de la resolución correspondiente, lo cual realizó la Sala para estar en posibilidad de resolver la causa, dada la fecha del proceso en que se encontraban.

La Sala Toluca atendió la razón por la que la Comisión de Garantías había concedido a las candidatas un mejor lugar en la lista, y observó que se debió a que en su normatividad interna se preveía la paridad de género como criterio de postulación.

A partir de dicha constatación, se realizó un estudio oficioso de las disposiciones constitucionales y convencionales que comprenden los derechos políticos de las mujeres y la proscripción de toda forma de violencia y discriminación en su contra, y se señaló que el principio de no discriminación constituye una norma de *ius cogens*, es decir, una norma interpretativa internacional de los derechos humanos que no admite disposición en contrario.

En ese sentido, de la existencia de una previsión estatutaria que imponía la paridad de género y su concordancia con las normas

⁵ ST-JDC-109/2011.

constitucionales y convencionales, así como con el principio de no discriminación en contra de la mujer, se señaló que la Comisión Nacional de Garantías tenía la obligación de realizar las acciones tendentes a garantizar el efectivo cumplimiento de la determinación intrapartidaria por la que reconoció el derecho de las candidatas a ocupar un mejor lugar en la lista, y al no hacerlo vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva de estas.

Ante dicha constatación, se ordenó a la autoridad administrativa llevar a cabo la modificación correspondiente en la lista, para garantizar el derecho de las candidatas a ocupar el puesto que, como consecuencia de la exigencia estatutaria de garantizar la paridad de género, les correspondía.

Con base en lo dicho, estimo que esta sentencia reviste una importancia manifiesta, puesto que extrajo un deber u obligación positiva a cargo de una autoridad intrapartidaria, a partir de que en la causa se involucraba un artículo estatutario que imponía la observancia de la paridad de género y de que esta era acorde a las disposiciones constitucionales y convencionales de proscripción de la discriminación en contra de las mujeres.

Después de algunos años de recoger vivencias en órganos electorales de carácter penal y administrativo, tanto en la Federación como donde nací, en Querétaro, he tenido la oportunidad de volver a esta gran institución, con la alta responsabilidad de encabezar una ponencia en la Sala Regional Especializada y decidir, de primera mano con mis pares, los asuntos que se nos presentan.

Esta nueva etapa ha traído consigo un enfoque de tutela muy característico, puesto que la Sala Especializada se aleja de la lógica de solución de medios de impugnación —lo que presupone actos de autoridad en contra de los cuales la parte actora se inconforma—, para inscribirse en un ámbito eminentemente sancionatorio, en el que se denuncian, ante nosotros, conductas que preponderantemente se estiman lesivas de las condiciones que permiten una competencia electoral equitativa.

Esta encomienda se inscribe, por regla general, en la protección del interés colectivo o difuso de que quienes compitan lo hagan en un piso parejo.

Varias son las temáticas que involucran la tutela del principio de equidad en la competencia: los tiempos que el Estado asigna a los par-

tidos políticos y a las candidaturas independientes en radio y televisión; los alcances en la configuración y difusión de la propaganda gubernamental; la exigencia de una actuación imparcial a las personas en el servicio público; los tiempos y contenidos permitidos para la realización de proselitismo; los alcances de la libertad de expresión en ese contexto, entre otras.

Pero también existe un interés apremiante en la tutela individual de los derechos político-electorales de las mujeres, producto de su vulneración continua —histórica y actual— por su mera condición de mujeres, lo que genera que se pongan ante nuestro conocimiento denuncias por violencia política contra las mujeres en razón de género.

En este sentido, me permito compartir algunos temas en los que me he pronunciado y que plantean nuevos retos en la labor del Tribunal Electoral para la tutela de los derechos político-electorales en nuestro país.

Medidas de reparación

Estos mecanismos constituyen, en sentido llano, y como su nombre lo indica, medidas tendentes a reparar vulneraciones a derechos fundamentales.

La medida que, por regla general, se emplea para reparar los daños generados a derechos es su restitución al estado en que se encontraban con anterioridad a su vulneración; pero cuando ello no puede lograrse, existen otras medidas, como la rehabilitación, la compensación, la satisfacción o la no repetición, que buscan reparar de modo alternativo la lesión generada.

En este sentido, en la Sala Especializada hemos emitido diversas medidas tendentes a reparar situaciones específicas de menoscabo a derechos, atendiendo a las condiciones particulares del caso y a las características de las personas que se involucran en las causas. A continuación se mencionan algunas de ellas.

Interés superior de la niñez, con perspectiva intercultural⁶

La Sala Especializada determinó la responsabilidad de Fortunato Rivera Castillo, por vulnerar el interés superior de la niñez, al haber empleado su cuenta de Facebook para difundir imágenes con fines electorales en las que aparecían niñas, niños y adolescentes, sin atender las medidas necesarias para la tutela de sus derechos, en un contexto regido por la participación de personas y comunidades indígenas.

Cabe señalar que anteriormente se resolvió un asunto relacionado con las mismas imágenes, pero publicadas en una cuenta distinta de Facebook;⁷ sin embargo, al resolver este nuevo caso, nos encontramos con un detalle que no había sido considerado en la sentencia previa: las niñas, los niños y las y los adolescentes que aparecían en las imágenes eran de comunidades indígenas. En atención a ello, la Sala determinó adoptar medidas de no repetición, con un enfoque de perspectiva intercultural, a fin de atender al contexto cultural, social, histórico y lingüístico, así como a los usos, las costumbres y las prácticas tradicionales de las personas que se involucraban en la causa. Dichas medidas no solo buscaban atender la afectación a la niñez involucrada, sino también desincentivar conductas infractoras y las malas prácticas en materia electoral que las generaron; por tal motivo, nos hicimos cargo de que nuestras sentencias fueran conocidas entre los pueblos y las comunidades indígenas.

Las medidas fueron las siguientes:

- 1) Curso de capacitación en materia de interés superior de la niñez —que debió tomar Fortunato Rivera y su equipo de comunicación—, cuyo costo estuvo a cargo de Fortunato Rivera.
- 2) Se impuso difundir la sentencia, en los siguientes términos:
 - a) Lenguaje incluyente, para explicar a las niñas, los niños y las y los adolescentes sus derechos y la importancia de su protección.
 - b) Transmisión del extracto de la sentencia a difundir en las radio-difusoras comunitarias del distrito electoral correspondiente, para

⁶ SRE-PSC-26/2020.

⁷ SRE-PSD-219/2018.

lo cual se solicitó el apoyo del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali), a fin de que identificara las lenguas involucradas y asignara personal para la traducción, oral y escrita, imponiendo el pago de los gastos de honorarios y viáticos correspondientes a Fortunato Rivera.

- c) Publicación del extracto de la sentencia en la red social Facebook de Fortunato Rivera Castillo, tanto en versión castellana como en las lenguas traducidas por el Inali.
- d) Los materiales producidos por el Inali se pusieron a disposición de las comunidades indígenas para que pudieran difundirlos mediante perifoneo.
- e) Se solicitó el auxilio del Instituto Federal de Telecomunicaciones, del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indígenas y de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias para que proporcionaran el listado de radios comunitarias e indígenas del distrito electoral correspondiente, a fin de solicitar su colaboración para difundir el material del Inali.

Vulneración al modelo de comunicación política⁸

Este asunto se trató de una concesionaria que incumplió, sistemáticamente, su deber de transmitir los promocionales del pautado ordenado por el Instituto Nacional Electoral en distintos periodos, por lo que se le impuso una multa y, tomando en cuenta que vulneró el modelo de comunicación política y los derechos a la libre expresión de los partidos —cuyos promocionales no se transmitieron— y a la formación de una opinión libre e informada de la ciudadanía, también se determinó la procedencia de las siguientes medidas de no repetición:

- 1) Realizar un curso de capacitación, dirigido al personal de la institución encargado de programar las pautas de transmisión.
- 2) Publicar, durante 90 días naturales, en su sitio oficial de internet (en la barra superior derecha) y en sus cuentas de Facebook y Twitter un extracto de la sentencia.

⁸ SRE-PSC-12/2020.

- 3) Colocar un cintillo en la totalidad de promocionales que debía reponer, en el que anunciara que los *spots* difundidos se emitían en cumplimiento de su obligación constitucional de retransmitir estos.

De lo que he expuesto hasta ahora, me atrevo a señalar que la Sala ha atendido a las particularidades de cada caso, para dotar de un efecto útil a las medidas de reparación que impone, lo cual considero un paso decidido con miras a garantizar, en la mayor medida, la protección de los derechos involucrados en los asuntos que se ponen a su conocimiento.

Sin embargo, estimo que en esta temática nos encontramos ante una asignatura pendiente, puesto que aún no se ha logrado establecer, de manera decidida, que las medidas proceden para reparar derechos colectivos que se vulneren.

Considero que se debe adoptar una postura decidida en favor de reparar la vulneración a la dimensión colectiva de los derechos de participación política y demás relacionados, a fin de que los procedimientos sancionadores cuenten con una verdadera vocación transformadora y no solo sancionadora, reactiva o correctiva. Se debe buscar implementar acciones tendentes a revertir las malas prácticas en materia electoral, fortalecer la cultura de la legalidad y garantizar, en la mayor medida posible, la integridad electoral como metaprincipio de la calidad de la democracia.

Sanciones a personas servidoras públicas⁹

El régimen sancionador electoral contempla las sanciones a imponer ante las infracciones que la Sala Regional Especializada tenga por actualizadas; sin embargo, en el caso de las personas servidoras públicas, establece que una vez que se determina una infracción se debe dar vista al superior en jerarquía.

Este mecanismo de remisión ha generado, sistemáticamente, que las autoridades encargadas de imponer las sanciones omitan hacerlo, im-

⁹ Votos que emití en los expedientes SRE-PSC-20/2020 y SRE-PSC-21/2020, y en la resolución del 19 de marzo de 2021 en el recurso SRE-PSC-g3/2018.

pongán sanciones irrisorias o que, ante supuestos idénticos, distintas autoridades determinen sancionar de manera disímbola.

Tal es el caso de Miguel Ángel Mancera y Javier Corral Jurado, en el cual, ante una misma infracción, el primero fue inhabilitado por un año para desempeñar empleos, cargos o comisiones en la Administración pública de Ciudad de México, mientras que el segundo fue merecedor a una amonestación privada, generando así una asimetría en el trato. Lo anterior, aunado a que, en el último de los casos mencionados, al dar publicidad a la sanción, se testó el nombre del servidor público involucrado.

En atención a esto, la Sala dio un paso decidido para garantizar, de manera efectiva, la sanción a las personas servidoras públicas que infrinjan la normatividad electoral, al determinar que se encuentra dentro de su esfera de competencia calificar la gravedad de las infracciones cometidas, para después dar vista.

Lo anterior reduce el margen de discrecionalidad —cercano a la arbitrariedad— con que cuentan las autoridades encargadas de imponer la sanción correspondiente, de manera que se asegura el efectivo cumplimiento a lo establecido en la normatividad electoral.

No obstante, aún queda pendiente una asignatura que resulta vital para zanjar, de manera decidida, las expresiones de impunidad velada que se dan, generalizadamente, cuando los expedientes se remiten a las autoridades para la imposición de la sanción correspondiente: concluir que la comisión de infracciones electorales a cargo de servidores públicos debe realizarse conforme a los parámetros que se desprenden de la propia legislación electoral y no de otra. Ello, dado que nos encontramos ante infracciones de naturaleza electoral y no netamente administrativas.

En caso contrario, se genera una distorsión en el sistema de responsabilidades administrativas electorales, que únicamente debe regirse por la normatividad electoral.

La indeterminación en la legislación aplicable por la imposición de sanciones genera inseguridad jurídica, puesto que impide atender una exigencia mínima de previsibilidad respecto de las consecuencias que puede traer la comisión de conductas infractoras en la materia.

Esta interpretación permitiría efectivizar la impartición de justicia a cargo de la Sala Regional Especializada, frecuentemente socavada por quienes tienen a su cargo la determinación de las sanciones y, ante un

vacío legal, encuentran un halo de oportunidad para sortear las decisiones de este órgano jurisdiccional. Todo ello contribuye a un esquema incentivador de prácticas indebidas que, como personas juzgadoras, y al amparo de nuestra Constitución, no debemos tolerar.

Conferencias matutinas y propaganda gubernamental¹⁰

Esta temática se encuentra en franca construcción cuando escribo las presentes líneas, pero estimo relevante dejar nota de ella dada su innegable relevancia en el presente y el futuro inmediato.

A partir de diciembre de 2018, cuando entró en funciones la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, se anunció la implementación de un nuevo mecanismo de comunicación gubernamental, en el que dicho servidor público se presenta diariamente en conferencias matutinas, a las que asiste la prensa, y se pone a disposición de los diversos medios de comunicación la señal de dicha transmisión, para que quien opte por emitirla pueda hacerlo de manera gratuita.

Esta manifestación ha generado diversas denuncias, las cuales han girado en torno al contenido de lo que el presidente sostiene en sus mensajes.

Lo primero que hay que decir es que la Sala Regional Especializada ha determinado que no todas las manifestaciones que se realizan en dichas conferencias constituyen propaganda gubernamental por el simple hecho de realizarse en dicho foro, sino que se debe atender a lo manifestado para identificar si se está o no ante ese tipo de expresiones.

En esa línea, lo que me interesa resaltar aquí, a fin de establecer el estado de cosas de este análisis en construcción, es que recientemente la Sala Superior ha desarrollado una línea argumentativa mediante la cual las expresiones realizadas en dichas conferencias se erigen en propaganda gubernamental cuando, además de los elementos tradicionales, se dirijan a generar coincidencias con el gobierno en turno, lo que explica su carácter propagandístico; mientras que aquellas que no col-

¹⁰ SRE-PSC-69/2020 y SRE-PSC-20/2021, ambas resueltas el 31 de marzo de 2021, en cumplimiento de las sentencias de la Sala Superior.

men dichos elementos constituyen comunicación gubernamental en sentido amplio.

Este enfoque de análisis pone el acento en la necesidad de repensar los conceptos y los métodos para abordar este mecanismo de comunicación, de manera que se logre un equilibrio constitucionalmente válido entre el principio de equidad en la contienda, el deber de imparcialidad oponible a las personas servidoras públicas y el derecho a la libertad de expresión.

A manera de cierre

La historia política de nuestro país ha tenido como consecuencia que las disputas por el poder terminen solucionándose no con más política, sino con decisiones jurídicas, en un tribunal electoral. Me parece que esto se enmarca en lo que Max Weber identificó como el proceso de racionalización característico de la modernidad.

Esta racionalización, sin embargo, no significa desconocer que las disposiciones que se aplican tienen un origen político, pues nuestro régimen democrático exige que las disposiciones jurídicas que rigen nuestro país tengan que aprobarse por nuestras y nuestros representantes, al calor del debate público. No obstante, al resolver los asuntos que se someten a nuestra consideración, como juzgadoras y juzgadores, debemos tener la capacidad de no limitarnos a lo que el texto legal nos indica, sino ser capaces de interpretarlo y extraer de ese material las normas que permitan resolver los conflictos políticos, que por sí mismos son delicados, dada la trascendencia que tienen para la vida democrática de nuestra comunidad.

En las sentencias que aquí he recordado, me parece que el común denominador es ese propósito. Grave habría sido nuestro actuar si antes de la reforma constitucional de 2011 no nos hubiéramos atrevido a impulsar la aplicación de estándares internacionales para la protección de los derechos político-electorales, y peor sería nuestra conducta si ahora, con todas las herramientas argumentativas y jurídicas disponibles, no nos atreviéramos a exigir el cumplimiento de nuestras resoluciones y la incidencia en la sociedad no solamente para sancionar, sino para hacer ver que las y los jueces electorales podemos ser las y los mejores aliados de la ciudadanía para hacer realidad la democracia en la que, como pueblo, hemos decidido vivir.

La primera elección
anulada por el TEPJF debido
a la violación de principios
constitucionales
(concretamente, el de
separación Estado-Iglesia)
y la valoración de pluralidad
de indicios para acreditar
irregularidades
(expediente ST-JRC-15/2008)

Adriana M. Favela Herrera*



* Magistrada de la Sala Regional Toluca de 2005 a 2013.

Introducción

En el marco del 25 aniversario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), aprovecho la oportunidad para agradecer a esa institución mi formación en la materia, que inició en enero de 1994, cuando era el Tribunal Federal Electoral.

Agradezco la disciplina, el rigor jurídico para analizar los asuntos y, sobre todo, la oportunidad de aportar en el desarrollo de la materia electoral.

Mi camino en la función jurisdiccional electoral ha sido muy largo y, algunas veces, sinuoso, desde mi desempeño como secretaria de estudio y cuenta en la Sala Regional Durango, en la Sala Regional Monterrey y, posteriormente, en la Sala Superior, hasta lograr ser designada magistrada de la Sala Regional Toluca, después de una experiencia interesante en el entonces Instituto Federal Electoral.

Además, soy parte de la generación de magistradas y magistrados que tuvo que enfrentarse al presidente de la Sala Superior del TEPJF porque, a pesar de que fuimos designados por el Senado de la República y de que rendimos protesta desde el 8 de marzo de 2005, no nos aceptaron en la institución hasta octubre de ese año, con la amenaza de recibir un ingreso solamente cuando se desarrollara un proceso electoral federal; por esa razón, acudimos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual determinó que durante todo nuestro nombramiento deberíamos recibir un ingreso, existiera o no un proceso electoral. Pero no conformes con esa sentencia que nos beneficiaba, impulsamos y logramos una reforma constitucional y legal para lograr el

funcionamiento jurisdiccional permanente de las salas regionales y la redistribución de competencias.

Gracias a ese esfuerzo, desde 2008 las salas regionales del TEPJF tienen actividad jurisdiccional permanente.

En esta ocasión, me es grato compartir uno de los desafíos más importantes que enfrenté en la Sala Toluca, junto con mis compañeros magistrados Santiago Nieto Castillo y Carlos A. Morales Paulín. Se trata del caso de la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Zimapán, Hidalgo, en 2008, decretada porque se acreditó que dos sacerdotes de la Iglesia católica, durante las misas oficiadas el mismo día de la jornada, realizaron proselitismo a favor del candidato a la presidencia municipal postulado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), quien ganó la elección, lo que vulneró en forma directa lo dispuesto por el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que prevé la separación de la Iglesia y el Estado.

Para lograr la anulación, el camino que tuvo que recorrer la coalición “Más por Hidalgo”, integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Nueva Alianza, y que alcanzó el segundo lugar de la votación en la elección, fue bastante complicado, porque el Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo decretó la nulidad de la votación recibida en seis casillas, pero no tuvo por acreditadas las violaciones al principio de separación Estado-Iglesia, al considerar que el caudal probatorio aportado consistía en indicios que no generaban convicción respecto a las violaciones aducidas, razón por la cual solo restó la votación anulada y modificó el computo de la elección, confirmando el triunfo del PRD.

Inconforme con lo anterior, la citada coalición interpuso un juicio de revisión constitucional electoral ante la Sala Toluca, el cual fue turnado a la ponencia del magistrado Carlos A. Morales Paulín, cuyo proyecto proponía confirmar la sentencia impugnada, ya que —en su opinión— el material probatorio resultaba insuficiente para demostrar el apoyo de los ministros de culto religioso al PRD, además de que las violaciones aducidas no tenían la entidad suficiente para acreditar que habían sido determinantes en la elección para generar su invalidez, al no demostrarse que tales hechos ocurrieran de forma generalizada ni poder establecerse su impacto en el electorado.

Pero los otros dos integrantes del órgano jurisdiccional no estuvimos de acuerdo con esa postura, al estimar que el caudal probatorio no se estaba valorando de manera integral, pues al administrar todas

las pruebas indiciarias se concluía que sí existieron violaciones graves al proceso comicial, por la indebida intervención de ministros de culto religioso, lo que impactó sustancialmente la elección. Por tal motivo, el proyecto fue rechazado y me fue confiada la elaboración del en-grose, concluyéndose que procedía decretar la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Zimapán en 2008, por contravenir el principio histórico de separación Estado-Iglesia, al acreditarse que ministros de culto religioso, el día de la jornada electoral, incitaron a la población a votar por el candidato del PRD, quien, a la postre, ganó la elección.

Es decir, se anuló la elección del Ayuntamiento de Zimapán, Hidalgo, por violación de principios constitucionales, lo que generó la celebración de una elección extraordinaria en julio de 2009.

En este asunto, el reto mayor fue analizar las pruebas indiciarias, en forma conjunta, para reconstruir lo ocurrido el día de la jornada electoral en las misas celebradas por los sacerdotes católicos y, así, verificar si ello fue determinante para el resultado de la elección, considerando el contexto social en que ocurrió la irregularidad. Otro reto fue encuadrar la irregularidad en la causal de nulidad de elección por violación de principios constitucionales, que si bien no se encuentra prevista en forma expresa en la Constitución federal ni en la legislación electoral, lo cierto es que deriva de la carta magna y se actualiza cuando se vulnera de manera grave alguno de los principios constitucionales que rigen las elecciones para que estas se consideren válidas.

A continuación, expongo el asunto con mayor detalle.

Contexto

Zimapán, Hidalgo, es un municipio con vocación minera que tiene problemas ambientales por la generación de residuos tóxicos. En ese tenor, en 2008 se encontraban por iniciar las operaciones de confinamiento de estos residuos a cargo de una empresa española, lo que produjo reacciones sociales de rechazo, porque los pobladores consideraban que estas actividades ponían en riesgo la salud de las personas.

En ese contexto, surgió un movimiento social cuyo lema era “Todos somos Zimapán: sí a la vida”, y uno de los dirigentes era José María Lozano Moreno, quien después fue postulado como candidato a presidente municipal por el PRD. Por ello, la propaganda electoral utilizada en la

campaña contenía elementos coincidentes con los del citado movimiento social, relacionados con la defensa de la vida.

Previo a la elección, se distribuyeron folletos confeccionados para proporcionar información a la niñez de Zimapán, que participaría en la consulta convocada para el 1 de noviembre de 2008; en ellos, se invitaba a votar “por la vida” y a rechazar el confinamiento de residuos tóxicos. No obstante, el contenido del documento también estaba dirigido a los padres de familia, a quienes se les invitaba a votar “por la vida” y a decir “no al confinamiento”; se les exhortaba a que lo hicieran por sus hijos. Dicho material impreso era coincidente con el contenido de la propaganda del PRD, ya que esta hacía referencia a la vida y los habitantes de Zimapán, Hidalgo, identificaban a ese partido político y su candidato, José María Lozano Moreno, por medio de esa expresión.

La jornada electoral se verificó el domingo 9 de noviembre de 2008; ese mismo día, se oficiaron dos misas en la parroquia de San Juan Bautista, en Zimapán, un importante recinto religioso situado en el centro de la cabecera municipal. La primera ceremonia se realizó a las 08:00 horas y fue oficiada por Víctor Manuel Castillo Vega, y la segunda, celebrada por Clemente Mendoza, inició a las 12:00 horas. Ambos clérigos hicieron llamados al voto a favor del candidato que “demuestre su amor por la vida”, “que respete la vida” o “el que más promueva la vida”. Además, dieron lectura a un documento redactado por el arzobispado de Hidalgo, titulado “La política la hacemos todos”, que se refería a la elección de presidentes municipales —que en esa fecha se encontraba en curso—, invitaba a reflexionar el voto y señalaba que debía apoyarse al candidato “que más respetara la vida”, “por el que más promoviera la vida”.

La violación de la Constitución no se agotó con las expresiones realizadas por los clérigos en la celebración de las respectivas ceremonias religiosas el día de la jornada electoral, sino que el referido documento se distribuyó entre los feligreses, por conducto de los monaguillos, y en el atrio de la iglesia.

La irregularidad adquirió relevancia dado que hubo una gran concurrencia en ambas misas, lo que produjo que el candidato a presidente municipal postulado por el Partido Acción Nacional (PAN) acudiera a las oficinas parroquiales para expresarle al sacerdote que ofició la misa de las 08:00 horas su desacuerdo con esas conductas.

En esas circunstancias, se realizó la jornada electoral y el candidato del PRD obtuvo el triunfo, con 7,049 votos, mientras que el candidato de la coalición “Más por Hidalgo” consiguió 5,857 sufragios, quedando en segundo lugar. El resultado fue impugnado, como se verá a continuación.

Resolución del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo

La coalición “Más por Hidalgo” impugnó el resultado de la elección municipal, solicitando la nulidad de la elección por violación del principio de separación Estado-Iglesia, previsto en el artículo 130 constitucional.

El tema relevante a valorar consistía en el hecho de que si bien, en las misas celebradas el día de la jornada electoral, los ministros de culto religioso no hicieron referencia expresa al candidato a presidente municipal postulado por el PRD, sí utilizaron frases que se identificaban con la propaganda electoral de este, al señalar que al momento de votar se debía optar por el candidato “por el que más respete la vida”, “por el que más promueva la vida”. En ese sentido, había que determinar si dichas acciones habían implicado una forma velada de hacer proselitismo electoral.

En la instancia local, no se anuló la elección porque el Tribunal Electoral de Hidalgo solamente otorgó valor indiciario a los diversos medios de prueba aportados por la parte actora, y no los concatenó entre sí, concluyendo que no generaban la certeza suficiente para demostrar la violación electoral aducida; además, consideró que si bien existía una videograbación de dos misas, no se acreditaba que los sacerdotes formularan una invitación expresa a votar a favor del candidato del PRD y que el llamado a la defensa de la vida se refería a la vida como sacramento:

Considerándose lo anterior en virtud de que, si bien es cierto en el video agregado en autos, se aprecia un ministro del culto católico vestido con alba color verde, oficiando un sermón a los asistentes; **no está acreditado que estuviera haciendo actos de proselitismo a favor del Partido de la Revolución Democrática.** Pues pese a que **hace referencia a la defensa de la vida,** no debemos perder de vista

que en esencia el sacerdote que se aprecia en el video, **hace referencia a la vida como sacramento**, al emplear ese vocablo en el sermón.

Se arribó a esa conclusión porque el tribunal electoral local no comparó el lema de campaña del candidato del PRD con lo dicho por los sacerdotes en las misas celebradas el día de la jornada.

El tribunal responsable también desestimó el contenido del video argumentando que si bien en la pantalla aparecía como fecha el 9 de noviembre de 2008 (día que se celebró la jornada electoral) y como horario las 09:00 horas, al ser datos manipulables, no se tenía certeza de que el sermón dirigido por el sacerdote se hubiera llevado a cabo en la fecha referida; consideró que no quedaba demostrado que la misa que se apreciaba en el video se hubiera oficiado, precisamente, en Zimapán, Hidalgo, y menos aún se advertía la identidad de las personas receptoras del mensaje de ese sacerdote.

Además, el Tribunal Electoral de Hidalgo no se pronunció acerca de la causa de pedir de la parte actora, consistente en la nulidad de la elección por la violación del artículo 130 constitucional, a pesar de que estaba obligado a verificar si los párrocos abordaron un tema electoral en las ceremonias religiosas denunciadas y, en su caso, analizar los alcances de esa violación. Más bien, se adentró en el terreno de la especulación, pues en la sentencia formuló inferencias —sin sustento alguno— respecto a la calidad de los concurrentes a la misa, negándoles a algunos la condición de electores, ya sea por tener suspendidos sus derechos ciudadanos, por no contar con credencial para votar o, simplemente, por no tener la intención de votar, y señalando la posibilidad de que las personas que estaban en la iglesia hubieran ejercido su voto antes de asistir a misa:

Esto es, si lo tutelado por el principio de separación Estado-iglesia, es el principio de certeza, a efecto de que mediante los cultos religiosos no se tenga influencia en el ánimo del electorado, para dirigir su voto hacia determinado partido o candidato; es indispensable tener conocimiento de la identidad de las personas que escucharon el mensaje del sacerdote que invitó a ejercer el voto, y a defender la vida como sacramento, **pues bien podría ser que entre los asistentes a esa misa, se contara con la presencia de gente que no estaba en el goce de sus derechos civiles y políticos, o bien que no contaba con credencial de elector, incluso de ciudadanos que no ejercieron su voto** el nueve de noviembre de dos mil ocho.

Y partiendo del supuesto, sin conceder, de que esas imágenes hubieren sido grabadas en la fecha y hora indicada, **podría ocurrir que quienes acudieron a escuchar la misa ese día, hubieran votado antes de asistir al sermón dominical, pues no debemos perder de vista que existe amplia posibilidad de ello en virtud de que de conformidad con el artículo 206 de la Ley Estatal Electoral, el voto puede ejercerse a partir de las ocho horas en las casillas que ya se encontraren instaladas; sin pasar desapercibido, además, que en las imágenes en que aparece el sacerdote con el alba verde y defendiendo el sacramento de la vida, se aprecia únicamente la asistencia de aproximadamente entre veinte y treinta personas.**

Comparado ello con los resultados de la elección del doce de noviembre de dos mil ocho, que se han declarado firmes en atención a la modificación efectuada en párrafos que anteceden dentro de la presente resolución, resulta incuestionable que **no existe semejanza entre el número de feligreses que aparecen en la imagen en cuestión, y la cantidad de votos que diferenciaron el primer y segundo lugar de esos resultados.**[§]

El tribunal electoral local estimó que los receptores del mensaje no rebasaron las 30 personas —que es la cantidad de gente que se aprecia en el video—, soslayando que la toma se realizó desde la sexta fila, situación que obligaba a realizar una valoración con otros medios probatorios contenidos en autos para tener mayor claridad respecto a la asistencia real de feligreses en las misas. Esta inexactitud impidió que considerara determinante la irregularidad, porque solo comparó el número de feligreses asistentes a la misa, que supuestamente ascendía a 30 personas, con la diferencia de votos entre el PRD y la coalición inconforme, que fue de 1,051 sufragios.

Esta falta de concatenación con otros medios de convicción impidió al tribunal local visibilizar que la violación no se agotó con los mensajes de los sacerdotes dirigidos a los asistentes en las dos ceremonias religiosas, sino que, además, se realizó una posterior distribución de material con contenido político emitido por las autoridades eclesíásticas, tanto en el interior de la iglesia como en el exterior, razón por la que se impactó a un número mayor de personas que el que asistió a las misas.

§ Énfasis añadido.

Otra probanza importante que soslayó el tribunal electoral local consistió en los testimonios rendidos ante el ministerio público en la denuncia penal presentada por motivo de las irregularidades, que eran coincidentes con los contenidos de los videos, al considerar que la autoridad ministerial no presenció los hechos que le relataron quienes rindieron su testimonio, además de desestimar el contenido de las declaraciones, con base en lo siguiente:

esos hechos en nada apoyan las imágenes que se aprecian en el video ya analizado, pues los declarantes afirman que su asistencia a esa misa, fue aproximadamente a las doce horas, y la inconforme pretende demostrar que el mensaje que envía el sacerdote vestido de alba verde, acaeció antes de las diez horas; ello significa que no existe concordancia en las circunstancias de tiempo que se revelan de las aludidas declaraciones, y del video apreciado por este Tribunal.

Y, si bien es cierto que los declarantes de mérito aducen que, en la misa, el párroco distribuyó —a través de los monaguillos— documentos con propaganda del Partido de la Revolución Democrática; ello tampoco está debidamente probado con las imágenes a las que se hace referencia, pues en todo caso únicamente se aprecian unos niños repartiendo “algo”, que no se puede determinar qué sea, y mucho menos se acredita que se trate de documentos que contengan propaganda del Partido en referencia.

Como se puede apreciar, aun cuando el caudal probatorio contaba con elementos coincidentes, lo cierto es que no fue concatenado adecuadamente por el Tribunal Electoral de Hidalgo, debido a criterios rigurosos, como el hecho de que discrepaba la hora del video en que fue captada la misa con la narrativa de los testigos o de que los testimonios no podían corroborarse con las imágenes que aparecen en el video, a fin de demostrar la distribución de propaganda en el interior de la iglesia, porque en la imagen solo se aprecia que los monaguillos distribuyeran algo entre los feligreses, sin que se tuviera certeza de que repartieron el documento que el sacerdote leyó en la misa. Esto es, no se estudiaron en su conjunto todas las pruebas aportadas.

En consecuencia, el tribunal electoral local solamente decretó la nulidad de la votación recibida en 6 casillas, y modificó el cómputo municipal, quedando 6,565 sufragios para el PRD, lo que confirmó su triunfo; mientras que la coalición “Más por Hidalgo” quedó en segundo lugar, con 5,514 votos (expediente JIN-84-CMPH-022/2008, resuelto el 1 de diciembre de 2008).

Esta clase de posturas que adoptan las autoridades, de analizar en forma individual las pruebas de carácter indiciario sin concatenarlas entre sí, es decir, sin valorarlas en su conjunto, hace nugatoria la acreditación de los hechos ilícitos; parecería que las autoridades esperan que los hechos irregulares solamente se demuestren con pruebas plenas, lo que es prácticamente imposible, en tanto que los sujetos que actúan en contra del marco jurídico, usualmente, se cuidan de no dejar un rastro o evidencia que los delate.

Sentencia de la Sala Regional Toluca

Inconforme con esa decisión, la coalición “Más por Hidalgo” interpuso el juicio respectivo, que radicó en la Sala Regional Toluca con el número de expediente ST-JRC-15/2008 y fue resuelto el 7 de enero de 2009, determinándose revocar la sentencia impugnada, declarar la nulidad de la elección de los integrantes del Ayuntamiento de Zimapán y, en consecuencia, revocar la declaración de validez de la elección y las constancias de mayoría expedidas a favor de la planilla registrada por el PRD, además de dar vista a la Secretaría de Gobernación para sancionar a los sacerdotes involucrados.

Dicha decisión se adoptó por mayoría de votos, en tanto que el proyecto original proponía confirmar la sentencia impugnada al estimarse que no debía decretarse la nulidad de la elección, porque los elementos probatorios aportados no demostraban la vulneración del principio contenido en el artículo 130 constitucional, proyecto que fue rechazado.

En la sentencia de la Sala Toluca se destacó que la coalición actora hizo valer el precedente emitido por la Sala Superior del TEPJF al resolver el expediente SUP-JRC-604/2007, en el que se precisaron los efectos y alcances de los principios constitucionales que rigen las elecciones para que se consideren válidas, mismos que las autoridades deben resguardar, de forma que cuando se constate que una elección no ha sido libre, auténtica o periódica, entonces, debe decretarse su nulidad. Lo anterior se conoce como nulidad de elección por violación de principios constitucionales.

También se precisó que el tribunal responsable, indebidamente, analizó la causal de nulidad de elección invocada en la demanda primigenia, basándose en lo establecido por el artículo 40, fracción XI, de la

Ley Estatal de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Hidalgo, que prevé la hipótesis genérica de nulidad de votación recibida en casilla, cuando, en realidad, debió realizar el estudio por aparentes violaciones directas a la CPEUM, concretamente al artículo 130, además de no haber formulado un examen exhaustivo de los elementos que la coalición actora aportó para acreditar las irregularidades.

Esta visión del asunto por parte de la mayoría de los integrantes de la Sala Toluca resulta muy importante por varias razones:

- 1) Porque existía una exigencia muy fuerte por parte de los partidos políticos y de los estudiosos de la materia electoral, en el sentido de que solo se decretara la nulidad de elección cuando se actualizara alguna causal prevista expresamente en la Constitución o en las leyes electorales, desterrando la denominada causal abstracta de nulidad.
- 2) A pesar de esta exigencia, lo cierto es que es imposible que el legislador contemple todas las irregularidades que pueden acontecer durante una elección y que, finalmente, pongan en duda su validez; de ahí la necesidad de reconocer la existencia de la nulidad de una elección por violación de principios constitucionales, que se actualiza cuando no se respetan todos los principios previstos en la Constitución federal que rigen las elecciones y que deben estar presentes para considerarlas válidas.
- 3) La forma en que es factible probar cualquier irregularidad, ya que las personas autoras de ilícitos tratan de hacer lo necesario para ocultar su ilegal obra, razón por la cual se debe considerar la dificultad en la demostración de los actos ilícitos y que, en ese escenario, tiene especial relevancia la prueba indiciaria. Aunado a lo anterior, los diversos indicios se deben valorar en lo individual, pero también en su conjunto y en una forma flexible que posibilite la reconstrucción de las irregularidades denunciadas, ante la fragmentación y dispersión de los vestigios que se logren rescatar y que hayan escapado a la destrucción, ocultamiento o simulación.
- 4) Analizar el contexto social en el que aconteció la irregularidad, para conocer el impacto que puede tener en la elección.

Por lo anterior, el criterio adoptado por la Sala Toluca permite que, en todo momento, sean privilegiados los principios constitucionales que rigen las elecciones, en este caso concreto, el de separación Estado-

-Iglesia, y que su violación pueda ocasionar la nulidad de una elección.

Una aportación muy importante de esta resolución fue la valoración conjunta de las pruebas de contenido indiciario —pluralidad de indicios—, las cuales, si son valoradas de manera aislada, tal vez no producen la convicción suficiente para probar determinado hecho, pero cuando son analizadas en conjunto pueden representar un cúmulo probatorio de indicios que hace posible demostrar con claridad la existencia de violaciones graves al proceso electoral, a fin de generar la nulidad de la elección.

Otra aportación relevante fue la inspección judicial que se ordenó realizar por la Sala Toluca, para que personal de esta fuera a Zimapán y, ahí, recabara información para constatar si la videograbación de las misas, efectivamente, se hizo en la iglesia de esa población, verificara la identidad de las personas que aparecían en el video para constatar que tenían la calidad de ministros de culto religioso y recabar fotografías de la propaganda utilizada por el PRD para publicitar a su candidato a la presidencia municipal, entre otros aspectos.

También se valoró como prueba el hecho de que el día de la jornada electoral el candidato del PAN a la presidencia municipal acudiera a la oficina parroquial a reprocharle a uno de los sacerdotes su intervención en las elecciones a favor del candidato del PRD.

Con las pruebas aportadas por la parte actora y las recabadas por la Sala Toluca, se concluyó que los sacerdotes incurrieron en prácticas de proselitismo electoral el día de la jornada, mediante mensajes que, de forma velada, solicitaban el voto a favor del PRD, al sostener que los feligreses debían dar un voto por la vida, a favor de quien respetara más la vida; además de que, en las misas, se repartió un documento cuya autoría se atribuyó a los arzobispos y obispos de Hidalgo, el cual se publicó también en la página electrónica de la Conferencia del Episcopado Mexicano y se refería a las elecciones para presidentes municipales en esa entidad, a celebrarse el 9 de noviembre de 2008. En esa publicación se invitaba a votar y ejercer responsablemente su derecho ciudadano, para lo cual era necesario conocer bien a los candidatos, saber de “su amor a la vida”; asimismo, se indicaba que se debía votar por el candidato “que más respete la vida, por el que más promueva la vida”.

Dichos mensajes, electoralmente, resultaron reconocibles para las personas receptoras, en tanto que era un hecho público y notorio que el candidato a presidente municipal postulado por el referido partido

era dirigente del movimiento social que se oponía al confinamiento de residuos tóxicos, cuyo lema era “Todos somos Zimapán: sí a la vida”, el cual también se recogió en la propaganda del PRD, que contenía la frase “Sí a la vida”, el logotipo del partido político, una invitación a votar el 9 de noviembre, el lema “Un voto por la vida” y el nombre del entonces candidato a presidente municipal de Zimapán y el de su suplente. Dicha información también se incluyó en el tríptico para la consulta infantil —realizada una semana antes del día de la elección—, para la cual se distribuyeron folletos destinados a los padres y las madres de familia, destacando la defensa de la vida.

Por tanto, este cúmulo de pruebas indiciarias demostró que los sacerdotes intervinieron en forma indebida en las elecciones municipales, ya que solicitaron el voto a favor del candidato del PRD a la presidencia municipal de Zimapán, lo que violentó el principio de separación Estado-Iglesia, previsto en el artículo 130 constitucional. Resultaba evidente la intervención de la Iglesia católica en las elecciones, por conducto de los párrocos, dado que se coaccionó el voto al subordinar la libertad de las personas que ese día acudieron a las misas y que podían sufragar en las elecciones, y se apeló a sus creencias religiosas y al temor que podrían sentir en caso de que no cumplieran con la indicación de los sacerdotes de votar a favor de determinado candidato. Los hechos narrados fueron determinantes, pues los párrocos tienen gran influencia en los feligreses.

Ahora bien, la conducta asumida por los dos sacerdotes de la Iglesia católica, con la intención de apoyar al candidato del PRD a la presidencia municipal, no fue asunto menor, ya que causó impacto en el resultado de la elección, en tanto que en Zimapán 90 % de las personas practica la religión católica, además de ser una comunidad con un índice muy alto de marginación y carencias respecto al acceso a servicios como salud y educación, lo que implica que su población sea altamente influenciable. Aunado a lo anterior, la irregularidad se cometió el domingo 9 de noviembre de 2008, día en que se realizó la jornada electoral, en un horario en el que era factible influir en el ánimo de los electores para que votaran por determinado candidato o partido político, al ser poco probable que las personas que asistieron a la misa de las 08:00 horas sufragaran antes de acudir a la iglesia, porque la votación en las casillas inicia, precisamente, a partir de esa hora; mientras que, en el caso de la misa de las 12:00 horas, se consideró muy elevada

la probabilidad de que los asistentes no hubieran sufragado aún, porque la votación se cerraba hasta las 18:00 horas.

En ese caso, el impacto o la determinancia de la violación no estaba sujeto al número de ciudadanos que acudieron a las misas el día de la jornada electoral, pues no se contaba con ese dato cuantitativo; en ese sentido, se consideró que no era obstáculo para concluir que la irregularidad acreditada era grave, pues impactó en la elección y resultó determinante para la misma, al implicar una violación al artículo 130 constitucional, que establece el principio de separación Estado-Iglesia, el cual se debe respetar, entre otros motivos, para considerar que la elección fue democrática y que los electores votaron libremente —lo cual no ocurre cuando se demuestra la intervención indebida de ministros de culto religioso alentando a sufragar por algún candidato en particular durante el tiempo en que la ciudadanía tiene la posibilidad de acudir a votar—.

Posteriormente, esta sentencia se tomó como precedente para resolver diversas impugnaciones en las que se determinó anular elecciones por violaciones del principio de laicidad, como en el caso del Ayuntamiento de Chiautla, Estado de México (expediente ST-JRC-338/2015), y el del Ayuntamiento de Omitlán de Juárez, Hidalgo (expediente ST-JRC-37/2016).

La experiencia que acabo de compartir fue muy significativa para mí, porque durante mi carrera en la materia electoral siempre he buscado que prevalezcan los actos válidamente emitidos, pero en el caso concreto, al demostrarse la violación del principio constitucional de separación Estado-Iglesia, esa irregularidad tan grave no podía tolerarse, ya que, de hacerlo, se fomentaría la comisión de este tipo de acciones en futuros comicios; por ello, se decretó la nulidad de la elección.

Además, esta sentencia implicó un avance en la valoración probatoria de la pluralidad de indicios para lograr acreditar irregularidades, lo que espero que inhiba la realización de actos que violentan el orden constitucional.

Felicito nuevamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por sus 25 años de existencia, en los cuales ha demostrado que, junto con el Instituto Nacional Electoral, es uno de los pilares de la democracia en México. También reconozco que gracias a los criterios del TEPJF se ha avanzado, en forma considerable, en todos los temas relacionados con los derechos político-electorales de la ciudadanía

y, sobre todo, con la participación de las mujeres, por medio de la paridad horizontal y la sanción de la violencia política contra las mujeres por razón de género.

Estoy segura de que el Tribunal Electoral seguirá aportando al desarrollo democrático de nuestro país.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su quehacer de defender la Constitución

Marcela Elena Fernández Domínguez*



* Magistrada de la Sala Regional Toluca de 2019 a 2028.

A manera de presentación

El actual sistema jurisdiccional electoral mexicano data de 1996, cuando se llevó a cabo la reforma constitucional que consolidó un sistema integral de justicia en la materia.

Antes de esa fecha no se puede hablar de justicia electoral completa, porque no había mecanismos jurisdiccionales e institucionales que salvaguardaran los derechos político-electorales de la ciudadanía mexicana, así como los principios y valores democráticos que enmarcan los procesos comiciales en el Estado mexicano.

En efecto, debemos considerar que durante la transformación institucional del país, que inició hace dos siglos,¹ se dotó —en 1821— a los jueces de Distrito de competencia para conocer y resolver las impugnaciones electorales; empero, con posterioridad se abandonó ese mandato.

Así, durante gran parte del siglo xx, la jurisdicción general en materia electoral era inexistente, pues se configuró hasta los últimos años de la centuria.

A saber, la organización de las elecciones pasó, desde 1946, a un órgano nacional; sin embargo, ello no sucedió con una jurisdicción contenciosa electoral, ya que ello empezaría a gestarse hasta tres décadas después.

¹ La Constitución gaditana, conocida como La Pepa, promulgada por las cortes generales españolas, reunidas de manera extraordinaria en Cádiz, el 19 de marzo de 1812, enmarcó un sistema de elecciones indirectas en tres ámbitos: parroquia, partido y provincia, previendo la posibilidad de impugnación verbal, ante la propia mesa directiva de casilla, cuando se presentaran conductas de coacción o cohecho; esta se sometía a consideración de los miembros de la mesa.

Fue con la reforma de 1977 y la expedición de la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que se contempló, por primera vez en la época moderna, un medio de impugnación especial en materia electoral, al cual se llamó recurso de reclamación; su conocimiento fue competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y las sentencias no resultaban vinculantes para la Cámara de Diputados, erigida en colegio electoral.²

Años después, en 1996, se instauró el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), el cual se convirtió en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral —con excepción de las acciones de inconstitucionalidad— y en un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, según lo dispuesto en la fracción II, artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), cuya transformación se empezó a gestar años antes.³

Entre las atribuciones conferidas entonces al Tribunal Electoral destacan conocer y resolver las impugnaciones federales en materia electoral; efectuar el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y realizar, en su caso, la declaración de validez de la elección del candidato que obtenga el mayor número de votos. Pero lo más importante es que, desde entonces, sus determinaciones resultan vinculantes, erigiéndose en un verdadero poder que defiende la CPEUM.

En estos casi 25 años de vida del TEPJF, ha dictado más de 200,000 sentencias (como puede apreciarse en la página electrónica del Tribunal), ya sea en cuanto a la tutela de los derechos político-electorales del ciudadano o respecto de la salvaguardia de las normas y los principios que rigen la organización de los procesos comiciales estatales y federales.

Debo decir que he sido afortunada, pues en casi dos décadas he desarrollado mi actividad profesional en el Tribunal Electoral, mediante

² El sistema de calificación de las elecciones era competencia de los colegios electorales, conformados por los órganos recién electos, esto es, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, respectivamente.

³ En 1987, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el primer tribunal especializado en materia comicial, destinado a conocer y resolver impugnaciones en el ámbito federal; no obstante, sus resoluciones no eran vinculantes para el Congreso de la Unión. Tres años después, en 1990, se estableció el Tribunal Federal Electoral, un órgano jurisdiccional al cual se le dotó de mayores atribuciones; empero, sus determinaciones tampoco eran vinculantes.

infinidad de sentencias que han contribuido a proteger la Constitución, salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos y dotar de eficacia a la organización de los procesos comiciales, como se mandata en la ley fundamental.

Una de las sentencias que quedará para la posteridad, y que hasta ahora ha sido el único precedente en la materia, es aquella en la que, derivado de las circunstancias particulares del caso, la Sala Superior del TEPJF removió a la totalidad de consejeros electorales de una entidad federativa. Como secretaria instructora de la ponencia del magistrado Constancio Carrasco Daza, participé en su elaboración.

En ese fallo —respecto del cual considero que se protegió a la Constitución, al dar eficacia a los mandamientos prescritos en ella—, el Tribunal Electoral determinó que se aplicara la sanción prevista en el artículo 103, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) a los integrantes de la máxima autoridad administrativa electoral de Chiapas, derivado de que se acreditó que se incumplieron el acuerdo relativo a la paridad de género y el relacionado con su participación en el tema del voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, en el que se actualizó la aplicación del supuesto normativo invocado.

Las siguientes páginas versan acerca de esa sentencia, a la par que se contextualiza lo que, desde el punto de vista de quien suscribe, da claridad a los comentarios del fallo.

La participación paritaria de las mujeres en la vida política

En nuestro país —al igual que en los demás—, la participación de las mujeres en la vida política es reciente. Fue un avance pausado: inició con el derecho al voto, hace poco más de 60 años; continuó con su inclusión como candidatas —superando, a golpe de sentencias, las cuotas y las listas fraudulentas—, y en 2019 se alcanzó la constitucionalidad de la paridad en todos los ámbitos.

Esos cambios no fueron fáciles. El reconocimiento de las mujeres como candidatas, en condiciones de igualdad, fue consecuencia del quehacer jurisdiccional de la Sala Superior, la cual transitó de un actuar estrictamente legalista (caso Juanitas) a un papel activo, en el que obli-

gó a los partidos políticos a postular candidaturas que cumplieran con la paridad⁴ de género (sentencia SUP-JDC-12624/2011).⁵

Así, al contemplarse la paridad en los registros de las candidaturas, se dio mayor visibilidad a las mujeres en la vida política en nuestro país; lo anterior derivó del quehacer jurisdiccional, el cual, a golpe de sentencias, incluso llegó a establecer que el incumplimiento paritario en la solicitud de registros de candidaturas por parte de los partidos políticos tendría como consecuencia que la autoridad administrativa electoral respectiva no llevase a cabo los registros correspondientes.

Aunado a ello, se estableció que tal proceder actualizaba la responsabilidad de las autoridades electorales que otorgaran el registro de candidaturas que incumplieran el principio de paridad, por constituir una afectación grave, al vulnerarse el derecho humano de ejercer el derecho a ser votado —desde el principio de paridad—, así como el derecho al voto en sus dos vertientes: por un lado, sufragar por candidatos en condiciones de paridad, y, por otro, el derecho de las mujeres de ser votadas.

De la designación de los consejeros electorales de Chiapas a la aprobación de las listas que incumplieron el principio de paridad de género

La sentencia que se analiza tuvo sus orígenes en Chiapas, en el proceso electoral 2014-2015, que renovó la totalidad de las diputaciones del Congreso y a los integrantes de los 122 ayuntamientos, con base en los resultados de la jornada comicial que se verificó el 19 de julio de 2015.

⁴ La paridad, entendida como medida orientada al logro de la igualdad de las mujeres en la política, surgió con fuerza en Europa, en particular, en Francia. En el proceso de adopción de la paridad, se considera un hito a la Declaración de Atenas, de noviembre de 1992. Violeta Bermúdez Valdivia, *Género y poder. La igualdad política de las mujeres* (Lima: Palestra Editores, 2019), 53-4.

⁵ Para abundar en la evolución de la paridad en el sistema electoral mexicano, véase Martha Angélica Tagle Martínez, “Paridad en todo: importancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la reforma constitucional sobre paridad de género de 2019”, *Gaceta de la V Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* 1, Nueva Época (julio-septiembre 2019), 18-24.

El 30 de septiembre de 2014, previo al proceso comicial que inició el 7 de octubre de ese año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) designó⁶ a los siete consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (IEPC Chiapas).

Como parte de las actividades de los actos preparatorios de ese proceso comicial, tuvo lugar el registro de candidaturas, lo cual sucedió el 15 de junio de 2015, luego de que el Consejo General del IEPC Chiapas emitiera el acuerdo⁷ que lo aprobó, aun cuando las solicitudes de los partidos políticos y las coaliciones incumplían el principio de paridad.

El acuerdo indicado se impugnó ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, por estimar que se incumplió el principio de paridad;⁸ el 1 de julio siguiente se dictó la resolución, en la que, entre otras cuestiones, se declaró improcedente la revocación del acuerdo.

La sentencia precisada se impugnó ante la Sala Superior del TEPJF,⁹ órgano jurisdiccional que dictó sentencia el 8 de julio siguiente, en el sentido de modificar la resolución combatida y revocar el acuerdo primigenio,¹⁰ al considerar que no existió justificación para que se in-

⁶ Al acuerdo de referencia se le identificó con la clave alfanumérica INE/CG165/2014. La designación para el ejercicio del cargo se realizó del siguiente modo: 3, por 3 años; 3, por 6 años, y 1, por 7 años.

⁷ Fue el identificado con la clave IEPC/CG/A-071/2015.

⁸ La clave asignada a ese juicio de revisión constitucional electoral fue SX-JRC-114/2015.

⁹ El expediente del recurso de reconsideración que se integró fue el SUP-REC-294/2015.

¹⁰ La decisión ordenó dar vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que analizara la conducta de los miembros del Consejo General del Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas que convalidaron los registros de candidaturas, pese a que los registros no cumplían con la paridad de género, al denotarse una aparente falta de cumplimiento a su obligación derivada del artículo 234, párrafo octavo, del Código de Elecciones y de Participación Ciudadana de esa entidad federativa, del contenido siguiente: “En caso de incumplimiento de lo prescrito en los dos párrafos anteriores —solicitudes de registro para candidatos a diputados, así como para integrantes de los ayuntamientos— el Consejo General del Instituto requerirá al partido político o coalición para que en el plazo de 48 horas, contadas a partir de la notificación, rectifique la solicitud de registro. En caso de no hacerlo, el Consejo General dictará de inmediato las medidas conducentes, incluyendo el cambio en el orden de prelación de las candidaturas incluidas en la lista para la que se solicita registro. Si lo anterior no fuese posible y el partido político o coalición no rectifica, dentro de un plazo de 24 horas contadas a partir de la segunda notificación, se negará el registro a la lista completa”.

Asimismo, se le ordenó al Consejo General de la autoridad administrativa electoral local que otorgara a los partidos políticos y las coaliciones que participaban en ese proceso electoral un plazo de 48 horas para que ajustaran las listas de candidatos y candidatas conforme al principio de paridad. Posteriormente, y con antelación a la jornada electoral, los partici-

cumpliera con el principio de paridad de género¹¹ en las listas de candidaturas aprobadas.

Derivado de lo ordenado por la Sala Superior en el fallo citado,¹² así como de tres quejas más —interpuestas por un partido político y diversos ciudadanos—, se ordenó iniciar el procedimiento en contra de los consejeros electorales del IEPC Chiapas, para que se analizara lo atinente a la convalidación de los registros que incumplían los estándares constitucionales y legales de paridad de género,¹³ así como las irregularidades relacionadas con la implementación del voto de ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero.

Realizadas las etapas de los procedimientos administrativos de remoción, el 19 de febrero de 2016, el Consejo General del INE emitió la resolución,¹⁴ en la que, entre otras cuestiones, declaró fundado el procedimiento, con motivo de la inobservancia del criterio de paridad de género en el registro de candidaturas, y determinó remover a 3 consejeros electorales, no así a los restantes 4.

Esa determinación fue impugnada ante la Sala Superior tanto por los consejeros removidos como por los no removidos, además de diversas fuerzas políticas; los recursos dieron lugar a la formación de varios expedientes.¹⁵

pantes presentaron las nuevas listas de candidaturas modificadas, las cuales aprobó el Consejo el 13 de julio posterior, por cumplir con la paridad; el documento se identificó con la clave IEPC/CG/A-081/2015.

¹¹ Para abundar en la materia, consultar el tema de la paridad de género en el marco normativo convencional y nacional, de manera especial, en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas vigente entonces, el cual precisaba, en su artículo 234, que la totalidad de solicitudes de registro para candidatos propietarios a diputados al Congreso del estado, así como para integrantes de los ayuntamientos, debería integrarse de manera paritaria entre los dos géneros.

¹² El Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG433/2015.

¹³ Se formaron los expedientes UT/SCG/PRCE/CG/17/2015 y UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/18/2015, sumados a UT/SCG/PRCE/FEPADE/CG/21/2015 y UT/SCG/PRCE/MORENA/CG/24/2015, respectivamente.

¹⁴ Identificada con la clave INE/CG80/2016, y acto impugnado ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁵ Los recursos de apelación integrados fueron los identificados con los números de expediente SUP-RAP-118/2016, SUP-RAP-121/2016, SUP-RAP-124/2016, SUP-RAP-128/2016, SUP-RAP-131/2016, SUP-RAP-132/2016, SUP-RAP-133/2016, SUP-RAP-139/2016, SUP-RAP-140/2016, SUP-RAP-243/2016 y SUP-RAP-244/2016, respectivamente.

Sentencia de la Sala Superior en el caso Chiapas. Remoción de consejeros electorales estatales

El 11 de mayo de 2016, la Sala Superior del TEPJF dictó sentencia en los expedientes de las impugnaciones de los procedimientos de remoción de consejeros electorales en Chiapas; en ella, en esencia, se identificaron como pretensiones las siguientes:

- 1) Los denunciados —los consejeros electorales— solicitaban que se revocara la resolución impugnada, a efectos de que se determinara que no se actualizaban las faltas y, por ende, se declarara indebida la sanción de remoción.
- 2) Los partidos políticos recurrentes y los demás ciudadanos estimaban que la resolución debía revocarse, a efectos de que se tuvieran por acreditadas las faltas atribuidas a los 7 consejeros electorales y no solo a 3 —al considerar que todos eran responsables—, lo que conllevaba que se removieran los restantes 4.

La decisión de la Sala Superior, con base en los ordenamientos convencionales, nacionales, locales y jurisprudenciales, así como en el estudio de los motivos de inconformidad,¹⁶ los hechos probados y las

¹⁶ Los disensos alegados fueron los siguientes: falta de firmas de algunos consejeros en la resolución combatida; inconstitucionalidad de los artículos 44, 46 y 51 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral, por la incompetencia y falta de facultades de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral para instaurar el procedimiento de remoción; inconstitucionalidad de los artículos 102 y 103 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque no prevén en el procedimiento de remoción un catálogo de sanciones; inconstitucionalidad del artículo 103, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque la remoción de consejeros electorales locales exige una votación calificada; indebido emplazamiento y falta de precisión de las conductas por las cuales se instauraron los procedimientos en el auto de radicación; violación al principio de exhaustividad, porque se soslayó lo referente a que la sustitución de candidatos no operó dentro de las 48 horas; falta de valoración de las probanzas ofrecidas en el procedimiento de remoción; indebida valoración de las pruebas que la autoridad allegó al procedimiento; indebida valoración de diversos medios probatorios; falta de atención respecto al principio contradictorio; indebida determinación, ya que se tuvieron por probadas las conductas imputadas solo a 3 consejeros electorales; indebida fundamentación y motivación para determinar la remoción de 3 consejeros y no de los 7, y omisión de la responsable de dar vista a otras autoridades.

constancias que integraron los recursos impugnativos —medios probatorios, como oficios, circulares y acuerdos—, por un lado, confirmó la remoción de tres consejeros electorales decretada por la autoridad administrativa electoral nacional y, por otro, modificó la decisión respecto a los cuatro consejeros restantes, a fin de que la autoridad emitiera una nueva resolución en la que también se les removiera a estos últimos, al haberse acreditado la inobservancia tanto del criterio de paridad en el registro de las candidaturas como del acuerdo relativo a la paridad que aprobaron el 9 de junio de 2015, así como la omisión de garantizar el voto de los ciudadanos chiapanecos en el extranjero.

Los argumentos esenciales para arribar a la conclusión de falta de cumplimiento del principio de paridad de género en los registros de las candidaturas locales se apoyaron en tres cuestiones que se resumen enseguida.

1. Se identificaron tres circulares¹⁷ signadas por el secretario ejecutivo del IEPC Chiapas, dirigidas a los partidos políticos ante el Consejo General de ese instituto, en las cuales se reiteró la obligación constitucional y legal de registrar los candidatos cumpliendo con el principio de paridad de género.

2. El 9 de junio de 2015, los consejeros electorales denunciados aprobaron el acuerdo¹⁸ atinente al registro de candidaturas, para que los partidos políticos observaran en sus listados el principio de paridad de género, cuyo fundamento, entre otros, se apoyó en las jurisprudencias 6/2015 y 7/2015, de rubros PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR

¹⁷ Identificadas con las claves IEPC.SE.024.2015, IEPC.SE.049.2015 e IEPC.SE.0061.2015, y signadas el 13 de febrero, 25 de marzo y 6 de abril de 2015, respectivamente; en ellas, se precisó que se notificó a todos los partidos políticos.

¹⁸ Por medio del Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, por el que los partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes y, en su caso, candidatos y candidatas independientes, deberán garantizar la paridad de género en el registro de candidatos y candidatas para cargos de elección popular, en el proceso electoral local ordinario 2014-2015, con clave IEPC/CG/A-067/2015, se determinó que los partidos políticos, las coaliciones, las candidaturas comunes y, en su caso, las candidatas y los candidatos independientes deberían garantizar la paridad de género en el registro de candidatos y candidatas para cargos de elección popular en el proceso electoral local ordinario 2014-2015, respecto de diputados y ayuntamientos. En esa sesión, estuvieron presentes los representantes de todos los partidos políticos contendientes.

FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES y PARIDAD DE GÉNERO, DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL, respectivamente.¹⁹

Asimismo, se precisó que en ese documento se acordó, entre otras cuestiones, que los partidos políticos, las coaliciones, las candidaturas comunes y, en su caso, las candidatas y los candidatos independientes debían garantizar la paridad de género en el registro de candidaturas (existían 122 ayuntamientos en la entidad); que para cumplir con el criterio horizontal del cargo de presidente municipal, los partidos políticos contendientes debían registrar 61 candidatos del género masculino y 61 del femenino, destacando 3 grupos en cuanto a la proporcionalidad de cada ayuntamiento, y que de 24 diputados locales, 12 propietarios corresponderían al género femenino —con su respectivo suplente del mismo género— y los otros 12 al masculino, con su suplente, que podría ser del género masculino o femenino.

3. Que el 15 de junio de 2015 los consejeros denunciados emitieron el acuerdo²⁰ mediante el cual aprobaron el registro de candidaturas, aun cuando se incumplía el principio de paridad de género, ya que de los registros para diputaciones por el principio de mayoría relativa 148 fueron para hombres y 121 para mujeres, en tanto que en las planillas para ayuntamientos 782 fueron para hombres y solo 275 para mujeres, por mencionar algunos ejemplos.

En ese escenario, la Sala Superior consideró que los consejeros electorales, con toda antelación al registro de las candidaturas, esto es, durante febrero, marzo y abril de 2015, por conducto del secretario ejecutivo del instituto electoral local, reiteraron oportuna y formalmente, mediante tres circulares a los partidos políticos, la obligación constitucional y legal de registrar a candidatos cumpliendo el principio de paridad, la cual se ignoró.

¹⁹ Las jurisprudencias citadas fueron aprobadas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sesión pública celebrada el 6 de mayo de 2015.

²⁰ Acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana, mediante el cual se aprueban las solicitudes de registro de candidatos a los cargos de diputados al Congreso del Estado por los principios de mayoría relativa, de representación proporcional y diputados migrantes votados por los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, así como de miembros de los ayuntamientos de la entidad, que contendrían en el proceso electoral local ordinario 2014-2015, con clave IEPC/CG/A-071/2015.

Lo anterior, aunado a que fue ignorado el acuerdo del 9 de julio de 2015, por medio del cual se emitió una serie de reglas para que los partidos políticos cumplieran con el principio de paridad de género en el registro de sus candidaturas, con la anticipación necesaria para el registro —15 de julio de 2015—, que tenían carácter vinculante tanto para los partidos políticos como para el máximo órgano de dirección del instituto.

Ello, porque, con la emisión unánime del nuevo acuerdo, los consejeros electorales consintieron que los partidos políticos y las coaliciones incumplieran con el principio de paridad de género, al aprobar el registro de listas de candidaturas que no satisfacían las previsiones del acuerdo anterior, y ante la inexpressión de razones fácticas o jurídicas de por qué se apartaban de su contenido, sin debatirlo, discutirlo ni, menos todavía, hacer algún señalamiento a fin de explicar la existencia de alguna causa para no observarlo.

Aun con dichas previsiones, llevaron a cabo las inscripciones de candidaturas que incumplían con el principio de paridad, sin requerir a los partidos políticos que subsanaran esas omisiones; además, en el acuerdo se evidenciaba el pleno conocimiento que tenían de las jurisprudencias 6 y 7 de 2015 de la Sala Superior, al haberse apoyado en ellas para fundamentarlo.

Por tanto, se arribó a la conclusión de que la aprobación del registro de candidaturas incumplía el principio de paridad de género por parte de los consejeros electorales del IEPC Chiapas, lo que actualizaba el supuesto normativo contemplado en el artículo 102, párrafo 2, inciso b, de la LGIPE, en atención a que ese proceder resultaba grave, al vulnerarse el derecho humano de ejercer el derecho a ser votado en relación con el principio de paridad.

En ese contexto, resultó fundado el disenso atinente a que la resolución impugnada se apartaba de los márgenes legales, en tanto carecía de explicación la circunstancia de que aun cuando se había acreditado que los 7 consejeros electorales eran responsables de haber cometido la citada infracción, únicamente se había sancionado a 3, sin que la argumentación realizada por la autoridad responsable fuera suficiente y eficaz para justificarlo, porque todos incumplieron el principio de paridad de género, máxime que no existía prueba que pudiera revelar una actuación diferenciada de alguno o algunos de ellos para solventar esa irregularidad, razón por la cual se ordenó

que la reprochabilidad de esa conducta infractora debía sancionarse en igual medida.²¹

En lo que respecta al voto de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, en el fallo se determinó que fueron negligentes y descuidados en su encargo, derivado del indebido seguimiento en el desarrollo del sistema de votación instaurado para ello.

A modo de corolario

La sentencia analizada constituye, hasta ahora, el único caso que ha propiciado la remoción de la totalidad de los consejeros electorales de una autoridad estatal electoral al irrumpirse los principios enmarcados en el orden constitucional para cumplir con los registros de candidaturas de manera paritaria y transgredir el voto de los ciudadanos en el extranjero, de modo que el TEPJF, con la emisión del fallo en el sentido apuntado, dio eficacia a los mandamientos y, por ende, defendió e hizo efectivos los postulados de la Constitución.

La decisión constituye un precedente que evidenció la obstrucción de la democracia paritaria por parte de una autoridad administrativa electoral local, al haber aprobado el registro de candidaturas que incumplían el principio de paridad de género.

Así, el actuar de los entonces funcionarios electorales se apartó de todo el engranaje que ha hecho posible la efectividad de los derechos político-electorales de las mujeres, en concreto, que se les permitiera ser postuladas como candidatas en el proceso electoral de 2014-2015 en Chiapas.

Ello, porque con la indebida aprobación de las listas de candidaturas que incumplieron el requisito de paridad de género, no solo reconocido en el bloque de constitucionalidad, sino también desarrollado en la ley y en la línea jurisprudencial, se revelaba la gravedad de la conducta reprochada, ya que, como autoridad encargada de organizar

²¹ Cabe señalar lo siguiente: “El Juez contará igualmente con el principio de ‘igualdad’, que prohíbe conductas tan obvias como la de elevar la pena por razones coyunturales o administrarla desigualmente a unos y otros”. Juan Igartua Salaverría, *La motivación de las sentencias, imperativo constitucional* (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003), 201.

las elecciones en el ámbito estatal, mínimamente estaba constreñida a asegurar el principio de paridad en la elaboración de esas listas que aprobó.

En ese sentido, no se puede eximir de su responsabilidad a los consejeros electorales de cumplir con la paridad de género en el registro de las candidaturas, porque tal aseguramiento derivó de un mandato jurisdiccional y en circunstancias que no favorecieron el desarrollo de procesos idóneos y eficaces en el seno de los partidos políticos para lograr la postulación de mujeres en las mejores condiciones.²²

La decisión analizada, de ningún modo, puede considerarse como un actuar que tenga que normalizarse en un sistema que se tilde de democrático, porque las autoridades son las primeras que deben contribuir a derribar los obstáculos que impidan o favorezcan la participación política de las mujeres, por medio de sus acciones y decisiones, para que esta evolucione progresivamente y de ningún modo se entorpezca. Sin embargo, tal precedente constituye, al mismo tiempo, una medida extrema y ejemplar, así como inhibitoria de la conducta reprochada, para impedir su repetición y no trastocar, aunque sea mínimamente, la evolución y el desarrollo del principio de paridad de género.

De ese modo, la decisión de la Sala Superior consolida una tendencia que asegura la participación política de las mujeres, al hacerse cargo de que se cumpla la paridad en el registro de candidaturas en el sistema electoral nacional, aun cuando la legislación y los avances en pro de la equidad e igualdad de género, en la práctica, no necesariamente reflejan el sentido para el cual fueron creados —como ocurrió en este caso—; de ahí que se requiera un esfuerzo integral, en el que todos los sectores participen, para materializar tales imperativos, en beneficio de la participación de las mujeres.

Asimismo, en el fallo se evidenció el indebido actuar de los consejeros electorales de Chiapas respecto a la efectividad y protección del voto de los ciudadanos chiapanecos en el extranjero, ya que no actuaron con diligencia para salvaguardarlo.

²² En el fallo, se argumentó que no eximía de responsabilidad a los consejeros electorales el hecho de que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hubiese corregido tal irregularidad, sobre todo, si se tenía en cuenta que ello obedeció a la interposición de medios de impugnación y que la corrección de las listas sucedió cuando las campañas electorales estaban en marcha, con las consecuencias inherentes en la confección de la lista.

Concluyo señalando que el TEPJF, por medio de sus fallos, ha dotado de eficacia a la participación de las mujeres en la vida política del país, en una primera etapa, mediante la interpretación de la ley que obligó a su postulación, evitando que los partidos políticos incumplieran las cuotas de género; más tarde, por medio de la paridad sustantiva, que ha permitido que las mujeres accedan al poder público, y, coetáneamente, mediante la sanción a las autoridades que eludan su deber de hacer efectivo el mandato constitucional de paridad, como aconteció en el caso en el que se destituyó a la totalidad de los consejeros electorales del organismo público estatal electoral de Chiapas.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde su labor interpretativa, ha defendido la Constitución, entre otros casos, al dar eficacia a la participación igualitaria de las mujeres en los procesos comiciales, lo cual refuerza su papel de guardián de la ley fundamental; incluso, ha impuesto, conforme al orden jurídico, medidas ejemplares respecto a la no repetición de excluir a las mujeres de los procesos de elección popular.

Convicción y vocación: una breve historia

Enrique Figueroa Ávila*



* Magistrado de la Sala Regional Xalapa de 2016 a 2025.

Para iniciar, quiero expresar el privilegio que significa formar parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la fecha de su 25 aniversario, así como felicitar la iniciativa para dejar como registro de esa importante actividad para la democracia de México esta obra, que recupera las anécdotas, las sentencias, las experiencias, los recuerdos, los desafíos, las satisfacciones y los pensamientos de quienes, entre otras y otros, tenemos depositada la responsabilidad de formar parte de su magistratura.

Cada persona tiene, a lo largo de su vida, diversos obstáculos y múltiples satisfacciones; en ocasiones, aquellos se alternan, pero otras veces las dificultades parecieran organizarse en contra para derrotarnos y frenar completamente nuestros objetivos, ya sea por su gravedad, su frecuencia o porque pareciera que las satisfacciones no son de la misma importancia, de modo que sensiblemente concienticemos ese justo equilibrio que permite tener valiosos espacios de respiro que nos reenergizan y dan arrojitos para enfrentar lo que el futuro nos tiene reservado.

No queda duda de que, precisamente, son las convicciones de cada persona, construidas por su familia y su propia personalidad, las que juegan un papel fundamental en la confección de su destino y de cómo transita esos periodos de altibajos.

En mi caso, he sido sumamente afortunado, no porque no tuviera que enfrentar obstáculos o dificultades, pues igual que muchas personas he sufrido a lo largo de estos años los decesos de mi padre y de mi madre, problemas familiares y de salud o tropiezos en el cumplimiento inmediato de los objetivos; sin embargo, consi-

dero que la vida ha sido muy generosa conmigo, debido principalmente a que, durante más de 20 años de vida profesional, siempre he contado con el inquebrantable apoyo de mi esposa, de mis hijos, de mi hermana y hermanos, así como de mi familia política, junto con el acompañamiento permanente de la memoria de mis padres, para dedicarme de tiempo completo al área del derecho que cumple todas mis aspiraciones como profesionista.

A lo largo de ese camino, tres instituciones me han dado esa oportunidad y debo dejar constancia de ello: el entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Universidad Nacional Autónoma de México. Evidentemente, las dos primeras, al permitir sucesivamente mi acercamiento a la actividad fundamental de administrar justicia en la materia; mientras que mi *alma mater* me abrió sus puertas a partir de 2012 para formar parte de su cuerpo académico como uno de los primeros cuatro profesores por oposición de la asignatura de Derecho Electoral de la Facultad de Derecho.

Digo, además, de tiempo completo porque es sabido entre quienes nos dedicamos al derecho electoral que, en México, se trata de una disciplina jurídica sumamente absorbente y exigente, especialmente para quienes formamos parte de las instituciones que imparten la justicia electoral, sobre todo, cuando está en curso el proceso electoral o un procedimiento de participación ciudadana.

Una reducida vida familiar por ausentarse de muchas actividades de fin de semana, postergar periodos vacacionales, dormir poco o no dormir, debido a jornadas extenuantes por las cargas de trabajo que parecieran nunca acabar y en las que cada asunto es el más importante y urgente, describe el ambiente del Tribunal Electoral. Conocí lo anterior desde que me incorporé, en 1999, como secretario de estudio y cuenta al entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal, pues en aquel año se celebró la elección de los comités vecinales, la cual se convirtió en mi primer procedimiento democrático y en la experiencia que marcó la decisión de dedicarme a la justicia electoral.

Y cada compromiso institucional posterior ha fortalecido esta convicción. Esa primera etapa de poco más de siete años me permitió vivir de cerca, además de un proceso plebiscitario en 2002, la elección de consejos ciudadanos, dos elecciones de jefe de Gobierno, tres de titulares de las delegaciones políticas, así como de tres asambleas legislativas.

En cada ocasión, siempre monitoreé y seguí con admiración el trabajo que desplegaba el TEPJF, particularmente, cuando revisaba la actuación del entonces Tribunal Electoral del Distrito Federal.

Posteriormente, a partir de diciembre de 2006, alcancé una meta sumamente anhelada: mi incorporación al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual también ha sido rica en experiencias y enseñanzas. No ha perdido su frescura ni vigor el privilegio de pertenecer cada día a la máxima autoridad jurisdiccional electoral de nuestro país. Desde la posición de secretario de estudio y cuenta de su Sala Superior, durante poco más de nueve años, tuve la incomparable oportunidad de colaborar en la calificación de múltiples elecciones de todo el país: federales, estatales, municipales o de autoridades auxiliares. De ese periodo, tampoco puedo olvidar la emoción que se siente por conocer de cerca, ya sea en las aulas o por medio del estudio reflexivo, a quienes con su inteligencia han moldeado nuestro sistema democrático.

En todo ese camino, por supuesto, he tenido la enorme fortuna de conocer a muchas personas generosas, a quienes, desde este espacio, agradezco sus enseñanzas, amistad y atenciones conmigo.

La suma de todo lo anterior me permite expresar lo afortunados que somos en nuestro país y, precisamente, por eso estoy convencido de que la nación en la que deseo seguir viviendo junto con mis seres queridos y mis semejantes, así como mis aspiraciones a heredar a las futuras generaciones, es un México constituido en una República democrática en la que los derechos humanos generen condiciones de igualdad entre todas las personas, en un ambiente en el que inexcusablemente impere la ley.

Pero este posicionamiento no solamente es filosófico y teórico.

Dicha certeza nace de observar directamente la importancia que tiene para la legitimidad y la efectividad de los procedimientos democráticos, tratándose de la participación ciudadana o de la renovación de los cargos de elección popular, que los mismos sean puntualmente acompañados por tribunales permanentes, especializados y cuyas resoluciones estén orientadas únicamente por los principios de imparcialidad, objetividad, independencia, certeza y, especialmente, constitucionalidad y legalidad.

He constatado que si la ciudadanía no tiene confianza en la imparcialidad y la neutralidad de las instituciones que organizan y califican los comicios, la democracia no existe. Igualmente, soy testigo de que la democracia y sus procedimientos, así como sus instituciones, deben

contar obligatoriamente con un respaldo jurídico que las regule en su actuación, soportado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en los tratados internacionales y en las leyes. La historia de la humanidad ha demostrado que si la democracia carece de ese continente y de ese contenido, todo será simulación y, consecuentemente, el resultado será inevitable: solo dominarán los intereses en turno de una pequeña minoría, aniquilando la igualdad y las libertades fundamentales en perjuicio siempre de la enorme mayoría.

Por ello, no me queda duda de que cualquier persona que se considere demócrata debe regirse por principios y valores acordes con aquella, como son, entre otros, el respeto, la paz, el pluralismo, la alternancia y la tolerancia.

Este ideario lo he confirmado durante más de 20 años, día a día, elección tras elección, en los que por medio de mis funciones jurisdiccionales he podido colaborar en la salvaguardia de todo aquello que construye una auténtica democracia.

Los últimos cinco años han sido particularmente especiales desde la magistratura de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, junto con su actual integración. Quiero destacar la importancia que tiene para mí, como magistrado, contar con una compañera magistrada y un compañero magistrado que son profundamente institucionales, profesionales, responsables y respetuosos, tanto en la unanimidad como en la disidencia.

Igualmente, lo anterior no sería posible si no recuerdo que las tres ponencias cuentan también con equipos jurídicos sumamente sólidos, institucionales, comprometidos y responsables, siempre acompañados por una extraordinaria Secretaría General de Acuerdos de la propia Sala.

En ese último lustro, mención particular merece el periodo que arranca a partir de marzo de 2019 con el inicio de la Presidencia a mi cargo. Desde esa posición, he tenido la oportunidad de conocer y resolver asuntos que demuestran la vocación profundamente democrática de esta institución y de quienes le damos vida, refrendando mi orgullo por formar parte de este equipo.

Todo ese trabajo especializado, producto de su Pleno, no debe perderse. Desde hace dos años ha alimentado incesantemente a su Comisión de Jurisprudencia que, coordinada por el suscrito, construye su fortaleza en cada uno de sus integrantes, las secretarías y los secretarios de estudio y cuenta regionales, el secretario general de Acuerdos y

el secretario auxiliar del Pleno, a quienes agradezco su trabajo siempre generoso y extraordinario.

Por eso pienso que, en homenaje al Tribunal Electoral, esta obra es un espacio idóneo para dejar registro hacia el futuro y difundir la variedad y especialización de los temas que su Sala Regional Xalapa ha conocido con motivo del impresionante mosaico jurídico que conforman las entidades de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Como se verá, los rubros dan cuenta de esa riqueza, y se acompañan de las claves de los expedientes en cuyas ejecutorias se construyeron los criterios relevantes direccionados a proteger o delimitar el ejercicio legítimo de los derechos humanos involucrados:

- 1) AUTOADSCRIPCIÓN INDÍGENA. RESULTA IMPROCEDENTE INVOCARLA ANTE LA JUSTICIA FEDERAL SI NO SE HIZO VALER DICHO CARÁCTER EN LAS INSTANCIAS PREVIAS - (SX-JDC-224/2019).
- 2) CANDIDATURAS A CARGOS PARTIDISTAS. LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE LOS COMITÉS DIRECTIVOS SON INTEGRANTES DE ESTOS PARA EL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD INTERNA (Normativa del Partido Acción Nacional) - (SX-JDC-337/2020).
- 3) CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL ESCRITO DE INTENCIÓN Y LA DOCUMENTACIÓN QUE LO ACOMPAÑA, DEBE SER PROPORCIONAL Y RAZONABLE (Legislación de Oaxaca) - (SX-JDC-392/2020).
- 4) CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES PROCEDENTE EL COBRO EN PARCIALIDADES DE LAS MULTAS IMPUESTAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN - (SX-RAP-14/2018).
- 5) COMISIONADO MUNICIPAL PROVISIONAL. EL NOMBRAMIENTO ES ACORDE CON LA CONSTITUCIÓN FEDERAL AÚN CUANDO DICHO CARGO NO ESTÉ PREVISTO EN AQUÉLLA (Legislación del Estado de Oaxaca) - (SX-JDC-389/2020).
- 6) COMUNIDAD INDÍGENA. PARA SER CATEGORIZADA COMO AGENCIA MUNICIPAL, NO BASTA CON TENER DICHO CARÁCTER, SINO QUE DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS Y TRÁMITES PREVISTOS EN LA LEY (Legislación de Veracruz) - (SX-JDC-332/2019 y acumulados).

- 7) COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO, PUEDE COMPUTARSE A PARTIR DEL PERIFONEO - (SX-JDC-127/2019).
- 8) COMUNIDADES INDÍGENAS. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS RELACIONADAS CON EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS DE NATURALEZA COLECTIVA, PUEDE SER SOLICITADA POR CUALQUIERA DE SUS INTEGRANTES, AUNQUE NO HAYA SIDO PARTE EN EL JUICIO DE ORIGEN - (SX-JDC-217/2019 y acumulado).
- 9) COMUNIDADES INDÍGENAS. ES VÁLIDA LA EMISIÓN DE LA CONVOCATORIA POR LA AUTORIDAD AUXILIAR DEL AYUNTAMIENTO, CUANDO ELLO CORRESPONDA A SUS USOS Y COSTUMBRES - (SX-JDC-173/2019).
- 10) CONSEJERÍAS MUNICIPALES Y DISTRITALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD PUEDEN VERIFICARSE POR EL PROPIO ORGANISMO HASTA LA ÚLTIMA ETAPA DEL PROCEDIMIENTO RESPECTIVO (Legislación de Quintana Roo y similares) - (SX-JDC-405/2021).
- 11) CONSEJEROS DISTRITALES. EL PAGO DE DIETAS PROCEDERÁ A PARTIR DEL EJERCICIO DEL CARGO, NO OBSTANTE QUE EL RETRASO DE SU INICIO OBEDEZCA A UNA ACTUACIÓN ILEGAL DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE - (SX-JDC-52/2021).
- 12) CONSEJEROS DISTRITALES. LA INTERPRETACIÓN ANALÓGICA O EXTENSIVA DE LAS RESTRICCIONES ESTABLECIDAS POR LOS INCISOS D) Y E), DEL ARTÍCULO 66 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, RESULTA INCONSTITUCIONAL E INCONVENCIONAL - (SX-JDC-52/2021).
- 13) CONSULTAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. SON INEFICACES PARA SUBSANAR OBSERVACIONES FORMULADAS EN LOS OFICIOS DE ERRORES Y OMISIONES - (SX-RAP-60/2019).
- 14) DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. NO SE VULNERA SI EL JUZGADOR DEJA DE RECIBIR DIRECTAMENTE A LAS PARTES EN AUDIENCIAS DE ALEGATOS - (SX-JE-31/2021).
- 15) DESISTIMIENTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL LITIGIO INVOLUCRA ALGUNA DE LAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS PREVISTAS POR EL ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL - (SX-JDC-116/2020).

- 16) DICTAMEN CONSOLIDADO. EL EMITIDO CON MOTIVO DE LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS QUE EJERCEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES, FORMA PARTE DE LA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA - (SX-RAP-28/2019).
- 17) EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. CUANDO EXISTA CONEXIDAD, ES VIABLE SU ACUMULACIÓN PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE DIVERSAS SENTENCIAS (LEGISLACIÓN DE OAXACA Y SIMILARES) - (SX-JDC-2/2020 y acumulados).
- 18) EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. LA CARGA DE LA PRUEBA RECAE EN LA AUTORIDAD VINCULADA CUANDO ALEGUE CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS COMO MOTIVO DE INCUMPLIMIENTO - (SX-JDC-103/2020 y acumulado).
- 19) ENCARGADO DE DESPACHO. AL SER UN PUESTO TEMPORAL Y TRANSITORIO, NO LE RESULTA APLICABLE LA OBLIGACIÓN DE SEPARARSE DEL CARGO CON CIERTA TEMPORALIDAD PARA OCUPAR ÁREAS EJECUTIVAS DE DIRECCIÓN Y UNIDADES TÉCNICAS EN LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES - (SX-JDC-343/2019).
- 20) ESCISIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADVIERTA LA EXISTENCIA DE PRINCIPIOS DE AGRAVIO QUE SE ORIGINAN POR LA EMISIÓN DE NUEVOS ACTOS Y DEN LUGAR A LA INTEGRACIÓN DE UN NUEVO MEDIO IMPUGNATIVO - (SX-JDC-201/2019).
- 21) EXCLUSIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL POR SUSPENSIÓN DE DERECHOS. PUEDE IMPUGNARSE EN CUALQUIER TIEMPO - (SX-JDC-19/2020).
- 22) FINANCIAMIENTO PÚBLICO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA QUE LO ORDENA, NO SE AGOTA CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL SOLICITA LA AMPLIACIÓN PRESUPUESTAL CORRESPONDIENTE - (SX-JRC-396/2018).
- 23) FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A SU ASIGNACIÓN A PARTIR DE LA FECHA EN QUE OBTIENEN SU REGISTRO O ACREDITACIÓN COMO PARTIDO POLÍTICO ANTE EL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL, ACORDE CON EL CALENDARIO MENSUAL. (Legislación de Veracruz y similares) - (SX-JRC-25/2020 y acumulados).

- 24) INAPLICACIÓN DE NORMAS. ES IMPROCEDENTE CUANDO SU CONTENIDO SE CUESTIONA ÚNICAMENTE A PARTIR DE LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LA RESPONSABLE - (SX-JDC-385/2019).
- 25) JUICIO PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. PROCEDE CONTRA RESOLUCIONES DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA RELACIONADAS CON LAS EVALUACIONES DEL DESEMPEÑO - (SX-JLI-3/2020).
- 26) LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES MUNICIPALES CUENTAN CON ELLA PARA CONTROVERTIR ACTOS O RESOLUCIONES VINCULADOS CON LA EMISIÓN DEL DICTAMEN POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE ELECCIÓN QUE RIGE EN SU COMUNIDAD SEGÚN SU SISTEMA NORMATIVO INDÍGENA - (SX-JE-213/2019).
- 27) MEDIDAS DE APREMIO. SON IMPROCEDENTES SI LA CONDUCTA REPROCHABLE SE IMPUTA A QUIEN, SIENDO PARTE DE LA AUTORIDAD VINCULADA AL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA, SE LE HA IMPEDIDO EJERCER SU CARGO (Legislación de Oaxaca) - (SX-JDC-210/2019).
- 28) MEDIDAS DE PROTECCIÓN. EL REENCAUZAMIENTO DE LA DEMANDA NO ES OBSTÁCULO PARA SU DICTADO, DEBIENDO EL TRIBUNAL COMPETENTE DARLES SEGUIMIENTO - (SX-JDC-263/2019).
- 29) MEDIDAS DE PROTECCIÓN A FAVOR DE GRUPOS VULNERABLES. ES FACTIBLE OTORGARLAS COMO TUTELA PREVENTIVA, YA QUE NO PREJUZGAN SOBRE LA ACREDITACIÓN DE LA VIOLENCIA POLÍTICA EN CUALQUIERA DE SUS VERTIENTES - (SX-JDC-110/2019 y acumulado).
- 30) MULTA. LOS TRIBUNALES QUE LA IMPONGAN COMO MEDIDA DE APREMIO PARA HACER CUMPLIR SUS DETERMINACIONES, NO PUEDEN DEJARLA SIN EFECTOS AÚN TENIÉNDOSE POR CUMPLIDA LA RESOLUCIÓN CON POSTERIORIDAD (Legislación de Oaxaca) - (SX-JE-149/2019).
- 31) NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES. SU EXPEDICIÓN POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES MEDIANTE SENTENCIA CONSTITUYE UNA MEDIDA DE REPARACIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES

- DE COMUNIDADES QUE SE RIGEN POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS - (SX-JE-6/2021).
- 32) NOTIFICACIÓN. ES INVÁLIDA LA PRACTICADA POR EL SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA PARTIDARIA SIN ENCONTRARSE HABILITADO COMO NOTIFICADOR (Normativa del Partido Revolucionario Institucional) - (SX-JDC-374/2020).
- 33) NOTIFICACIONES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DEL CATÁLOGO DE MUNICIPIOS QUE SE RIGEN POR SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO REQUIEREN PARA SU VALIDEZ QUE SEAN PRACTICADAS DE MANERA PERSONAL AL TITULAR DEL AYUNTAMIENTO (Legislación de Oaxaca) - (SX-JE-213/2019).
- 34) PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO - (SX-JDC-330/2020).
- 35) PLAZOS DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. CUANDO SE CUESTIONEN SANCIONES IMPUESTAS POR IRREGULARIDADES ENCONTRADAS EN EL DICTAMEN CONSOLIDADO DE LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE PRECAMPAÑA, DEBEN CONTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES, SI EL ACTO CONTROVERTIDO SE EMITIÓ DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL EXTRAORDINARIO - (SX-RAP-1/2016 y acumulados).
- 36) PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. PROCEDE CONTRA ACTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO, COMETIDA EN AGRAVIO DE MUJERES EN EJERCICIO DE UN CARGO PÚBLICO DE DIRECCIÓN Y TOMA DE DECISIONES, DISTINTO A LOS DE ELECCIÓN POPULAR (Legislación del Estado de Oaxaca) - (SX-JE-76/2020 y acumulado).
- 37) PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA NEGATIVA PARA QUE LOS BARRIOS Y OTROS CENTROS DE POBLACIÓN PUEDAN ADMINISTRAR DIRECTAMENTE LOS RECURSOS Y PARTICIPACIONES FEDERALES, NO ES VIOLATORIA DE SU DERECHO DE AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGBIERNO, (Legislación del Estado de Oaxaca) - (SX-JE-118/2019).
- 38) PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA VALIDEZ DE LA ELECCIÓN DEBE ESTUDIARSE CON INDEPENDENCIA DE QUE

NO SE HAYAN HECHO VALER INCONFORMIDADES, A FIN DE GARANTIZAR EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA (Legislación de Oaxaca) - (SX-JDC-421/2019).

- 39) REDES SOCIALES. LA AUTORIDAD INSTRUCTORA DEBE REALIZAR DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN PARA CERTIFICAR SU CONTENIDO EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ELECTORAL (Legislación de Veracruz) - (SX-JRC-72/2017).
- 40) REGIDURÍAS. ALCANCE DE LOS TÉRMINOS “FALTA ABSOLUTA” Y “CARGO VACANTE” PARA EFECTOS DE SUPLENCIAS (Legislación de Quintana Roo) - (SX-JDC-385/2019).
- 41) REGIDURÍAS. ANTE LA FALTA ABSOLUTA DE LOS PROPIETARIOS DEBERÁ LLAMARSE A LOS SUPLENTES Y SÓLO ANTE LA FALTA DE AMBOS PROCEDE NOMBRAR A UN VECINO O LLAMAR AL QUE SIGA DE LA LISTA REGISTRADA (Legislación de Quintana Roo) - (SX-JDC-385/2019).
- 42) REGISTRO DE ASOCIACIONES POLÍTICAS ESTATALES. EL ÚNICO REQUISITO ESENCIAL PARA MANTENERLO ES CONTAR CON EL NÚMERO MÍNIMO DE AFILIADOS (Legislación de Veracruz) - (SX-JDC-34/2019 y acumulado).
- 43) REMUNERACIÓN COMO PARTE DEL DERECHO DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO. NO SE TRANSGREDE CUANDO EL CABILDO APRUEBA SU DISMINUCIÓN RESPECTO A LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO - (SX-JE-46/2019).
- 44) RESIDENCIA Y VECINDAD. NO SE INTERRUMPE SI UN CIUDADANO SE AUSENTE DEL LUGAR DE DONDE ES ORIGINARIO PARA DESEMPEÑAR UN CARGO PÚBLICO EN OTRA ENTIDAD FEDERATIVA (Legislación de Quintana Roo) - (SX-JDC-561/2018).
- 45) REVISIÓN DEL EXAMEN FINAL DE LA EVALUACIÓN DE APROVECHAMIENTO PARA PERSONAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONTROVERTIDA EN JUICIO PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. LA AUSENCIA DE UN COMITÉ O GRUPO AUTORIZADO PARA ELLO, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD NI DE IMPARCIALIDAD - (SX-JLI-9/2019).
- 46) SALARIO MÍNIMO. PARÁMETRO IRREDUCTIBLE PARA DETERMINAR LA REMUNERACIÓN DE LOS AGENTES Y

- SUBAGENTES MUNICIPALES (Legislación de Veracruz) - (SX-JDC-23/2019).
- 47) SENTENCIA QUE SUSTITUYE NOMBRAMIENTO DE AUTORIDADES AUXILIARES, SU EMISIÓN SE ENCUENTRA JUSTIFICADA ANTE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES - (SX-JE-6/2021).
- 48) SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS. ANTE LA AUSENCIA DE CONSENSO LA REGLA DE MAYORÍA DEBE PREVALECER COMO ELEMENTO DEMOCRÁTICO EN LA TOMA DE DECISIONES DE LOS MUNICIPIOS CUYAS ELECCIONES SE CELEBRAN POR ESE RÉGIMEN (Legislación de Oaxaca) - (SX-JDC-84/2015).
- 49) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. CIRCUNSTANCIAS QUE JUSTIFICAN LA CELEBRACIÓN DE UNA ELECCIÓN ORDINARIA SOBRE LA ORDEN DE CELEBRAR UNA EXTRAORDINARIA (Legislación de Oaxaca) - (SX-JDC-345/2019).
- 50) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. REQUISITO DE SER ORIGINARIO Y NATIVO, SE ACREDITA, ENTRE OTROS CASOS, CON SER HIJO DE PADRE Y MADRE ORIGINARIOS DE LA COMUNIDAD - (SX-JDC-127/2020 y acumulado).
- 51) SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. SU MODIFICACIÓN TIENE PLENOS EFECTOS DESDE LA EMISIÓN DE LOS ACTOS QUE LA ACREDITE - (SX-JDC-58/2020 y acumulados).
- 52) SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS. PROCEDE CUANDO HAY CERTEZA PLENA DE LA IDENTIDAD DE LA PERSONA SUSPENDIDA - (SX-JDC-19/2020).
- 53) TERCERO INTERESADO. DEBE RECONOCERSE ESE CARÁCTER A LA AUTORIDAD RESPONSABLE CUANDO SE LE ATRIBUYAN CONDUCTAS CONSTITUTIVAS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO - (SX-JDC-286/2019).
- 54) TUTELA JUDICIAL EFECTIVA CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. SE CUMPLE AL ATENDER LA PRETENSIÓN DE COMUNIDADES INDÍGENAS DE CAMBIAR SU RÉGIMEN ELECTORAL MUNICIPAL - (SX-JDC-109/2019).
- 55) VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL (Legislación de Oaxaca) - (SX-JDC-118/2018).
- 56) VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. EL ESTADO DE GRAVIDEZ DE UNA MUJER DURANTE EL EJERCICIO DE UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR DEBE TOMARSE EN CUEN-

- TA AL MOMENTO DE HACER EL ESTUDIO PARA ACREDITARLA - (SX-JDC-96/2021).
- 57) VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. ES INCONSTITUCIONAL EL SISTEMA NORMATIVO INTERNO QUE PONE EN RIESGO LA SALUD Y VIDA REPRODUCTIVA DE LAS FUNCIONARIAS ELECTAS EN ESTADO DE GRAVIDEZ - (SX-JDC-326/2019).
- 58) VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. LOS ACTOS COMETIDOS POR LOS INTEGRANTES DE LOS ÓRGANOS PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO, POR SÍ MISMOS ACREDITAN EL ELEMENTO DE GÉNERO (Legislación del Estado de Oaxaca) - (SX-JE-79/2020).
- 59) VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. NO SE CONFIGURA EXCLUSIVAMENTE EN LA RELACIÓN HOMBRE-MUJER SINO ES POSIBLE QUE TAMBIÉN SE ACTUALICE EN UNA RELACIÓN MUJER-MUJER - (SX-JDC-326/2019).
- 60) VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. PARA TENER POR ACTUALIZADA LA VIOLENCIA PSICOLÓGICA NO ES NECESARIO UN DICTAMEN EN LA MATERIA (Legislación de Veracruz y similares) - (SX-JE-71/2021 y acumulados).
- 61) VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. PUEDE ATRIBUIRSELE A QUIENES INTEGREN AUTORIDADES DE FACTO EN SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS - (SX-JE-31/2021).
- 62) VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZÓN DE GÉNERO. SE ACTUALIZA CON LA REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO - (SX-JDC-390/2019).
- 63) VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. SE CONFIGURA CUANDO SE AFECTEN LOS DERECHOS A LA SALUD Y VIDA REPRODUCTIVA DE LAS FUNCIONARIAS ELECTAS EN EL EJERCICIO DE SUS CARGOS - (SX-JDC-326/2019).
- 64) VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. SE CONFIGURA CUANDO SE TOLEREN ACTOS U OMISIONES QUE IMPLIQUEN EL MENOSCABO O LA RENUNCIA DE DERECHOS DE UNA FUNCIONARIA ELECTA EN ESTADO DE GRAVIDEZ - (SX-JDC-326/2019).
- 65) VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. SI EN JUICIO SE ACREDITA SU COMISIÓN, SE DESVIRTÚA LA PRESUNCIÓN DE TENER UN MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO

- DE ELEGIBILIDAD PARA CONTENDER O REELEGIRSE PARA UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (Legislación de Oaxaca) - (SX-JRC-140/2018).
- 66) VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO. VALOR PREPONDERANTE DE LO MANIFESTADO POR LA VÍCTIMA EN EL CONTEXTO DEL CASO - (SX-JDC-290/2019).
- 67) VIOLENCIA POLÍTICA POR CONDICIÓN DE PERSONA ADULTA MAYOR. CARGA DE LA PRUEBA DE FRENTE AL INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA - (SX-JDC-400/2019).
- 68) VIOLENCIA POLÍTICA POR CONDICIÓN DE PERSONA ADULTA MAYOR. SE ACTUALIZA CON LA REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO - (SX-JDC-400/2019).

De lo anterior se puede concluir que la experiencia de la Sala Regional Xalapa ha sido sumamente rica y variada, pues ha permitido sumar a la justicia electoral mexicana criterios jurisdiccionales respecto de las problemáticas siguientes:

- 1) Autoadscripción indígena.
- 2) Candidaturas a cargos partidistas.
- 3) Candidaturas independientes.
- 4) Comisionados municipales provisionales.
- 5) Comunidades indígenas.
- 6) Consejerías distritales y municipales de los organismos públicos locales electorales.
- 7) Consejerías distritales del Instituto Nacional Electoral (INE).
- 8) Consultas en materia de fiscalización.
- 9) Derecho de acceso a la justicia.
- 10) Desistimiento.
- 11) Dictámenes consolidados.
- 12) Ejecución de sentencias.
- 13) Encargados de despacho.
- 14) Escisión.
- 15) Exclusión del padrón electoral.
- 16) Financiamiento público a los partidos políticos.
- 17) Inaplicación de normas.
- 18) Juicio laboral del Instituto Nacional Electoral contra sus servidores públicos.

- 19) Legitimación activa de autoridades municipales.
- 20) Medidas de apremio.
- 21) Medidas de protección.
- 22) Multas.
- 23) Nombramiento de autoridades auxiliares municipales.
- 24) Notificaciones.
- 25) Plazos.
- 26) Procedimiento especial sancionador.
- 27) Pueblos y comunidades indígenas.
- 28) Redes sociales.
- 29) Regidurías.
- 30) Registro de asociaciones políticas.
- 31) Remuneraciones.
- 32) Residencia y vecindad.
- 33) Revisión de exámenes del Instituto Nacional Electoral.
- 34) Salarios de agentes y subagentes municipales.
- 35) Sistemas normativos indígenas.
- 36) Suspensión de derechos político-electorales.
- 37) Terceros interesados.
- 38) Tutela judicial efectiva con perspectiva intercultural.
- 39) Violencia política en razón de género.
- 40) Violencia política por condición de persona adulta mayor.

Dicho temario está lejos de agotarse y sigue multiplicándose. El 16 de abril de 2021, poco antes de enviar este documento para su incorporación en la presente obra, la Sala Regional Xalapa celebró una sesión pública en la que refrendó esa vocación y esa convicción democráticas por medio de un asunto emblemático.

Al resolver el expediente SX-JDC-528/2021, relativo a un caso del proceso electoral local en Oaxaca, se detectó que, a fin de contender en los comicios, el actor presentó su manifestación de intención de participar como candidato independiente al cargo de presidente municipal de Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca.

Una vez que el actor cumplió con los requisitos que conlleva la manifestación de intención, la Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos, Prerrogativas y Candidatos Independientes del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca determinó que el actor podía pasar a la siguiente etapa, relativa a recabar el apoyo ciudadano.

Al concluir el periodo para recabar los apoyos, la Dirección Ejecutiva del instituto local informó al actor que, del resultado preliminar emitido por el INE, no cumplía con la mitad de las secciones en las que hubiera alcanzado, al menos, el 1 % requerido de la lista nominal, porque solo cumplió ese requisito en 10 de las 11 secciones en que debía cumplirlo.

Fue por ello que el actor solicitó, en dos ocasiones, celebrar las diligencias para hacer valer su garantía de audiencia, de las cuales logró diversas rectificaciones a las inconsistencias de los apoyos ciudadanos recabados.

Sin embargo, ello no fue suficiente, ya que la Dirección Ejecutiva, nuevamente, le informó que seguía sin cumplir el requisito.

Esa determinación fue impugnada por el actor ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, quien calificó como infundados e inoperantes sus agravios, al señalar, esencialmente, que tuvo las mismas oportunidades que los demás contendientes, sin que se advirtiera alguna discriminación o violación a sus derechos político-electorales.

Ahora bien, *grosso modo*, podría advertirse que se estaría en presencia de un aspirante a contender por una presidencia municipal mediante una candidatura independiente, sin que existiera alguna conducta evidente que indicara que este se encontraba en alguna situación de vulnerabilidad.

Sin embargo, el actor, desde el inicio de su registro como aspirante a candidato independiente, se identificó como indígena zapoteco y, además, reportó tener una discapacidad sensorial (ceguera total), lo cual informó al instituto local.

Frente a estas circunstancias, lo que el actor solicitó, sucesivamente, tanto al tribunal electoral local como a la Sala Regional Xalapa, fue que se impartiera justicia con una perspectiva intercultural y de inclusión y que se aplicara a su favor una acción afirmativa consistente en un control de constitucionalidad del artículo 93, apartado 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, a fin de que se decretara su inaplicación al caso particular, o bien se le otorgara un plazo excepcional para que pudiera obtener los apoyos que le hacían falta para cumplir con el requisito de distribución de los mismos.

La resolución que dictó en su oportunidad el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca expresó, fundamentalmente, que al actor se le había tratado en igualdad de condiciones que al resto de aspirantes a las can-

didaturas independientes, de lo cual ulteriormente se dolió el actor ante la Sala Regional Xalapa.

Desde luego, la sentencia federal consideró que al actor le asistía la razón porque su calidad indígena y su situación de discapacidad obligaba a todas las autoridades electorales a impartir justicia desde una perspectiva inclusiva, al ser una herramienta jurídica para garantizar de mejor manera los derechos de toda la ciudadanía, conforme a los tratados internacionales en la materia, tanto indígena como de discapacidad, de los que México forma parte.

Ciertamente, en cumplimiento a esos tratados, el Estado mexicano ha emitido legislación para reglamentar el artículo 1 constitucional a fin de promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas indígenas y con discapacidad, como lo fue en el caso particular.

Así, se argumentó que los tribunales electorales deben asegurar el acceso efectivo a la justicia de las personas con discapacidad desde una perspectiva que observe el llamado modelo social de discapacidad, el cual implica interpretar que las causas de las discapacidades son barreras sociales y deficiencias de la sociedad respecto al préstamo de servicios apropiados que aseguren las necesidades de las personas con discapacidad que les impiden el pleno goce y disfrute de sus derechos.

El cumplimiento de esa obligación implicó para el Pleno de la Sala Regional Xalapa un importante ejercicio en la construcción de la sentencia, pues el primer ajuste que se hizo fue, precisamente, respecto de la definitividad del acto controvertido. Como se adelantó, el oficio primigeniamente impugnado fue emitido por la Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos, Prerrogativas y Candidatos Independientes del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, y lo ordinario en un caso similar hubiera sido revocarlo por falta de competencia para que fuese el Consejo General quien se pronunciara respecto del incumplimiento del requisito. Sin embargo, en la ejecutoria se estimó que someter a una persona indígena y con una discapacidad al agotamiento de una nueva cadena impugnativa generaría una revictimización y la afectación generada podría resultarle claramente desproporcional.

Superado lo anterior y ya en el fondo del asunto, se advirtió que, a fin de que las personas con discapacidad puedan tener una participación social satisfactoria, cuando no se adopten oportunamente las

acciones afirmativas correspondientes, se han de llevar a cabo los ajustes razonables como método jurídico reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el sistema jurídico aplicable, mediante el cual se permite la valoración y el respeto de sus diferencias.

Ciertamente, los ajustes razonables previstos en la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, en su artículo 2, fracción II, se definen como

las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

En ese sentido, se enfatizó la distinción entre una acción afirmativa y un ajuste razonable: en tanto la acción afirmativa es de carácter previo y general, por otro lado, el ajuste razonable parte de la desigualdad material objetivada de manera individual de la persona con discapacidad, beneficiando a esta con la finalidad de que pueda alcanzar la igualdad material individualmente.

Además, para implementar un ajuste razonable, se explicó que se tomarían en cuenta, primero, las necesidades específicas y concretas, es decir, individualizadas, para suplir de esta manera las insuficiencias del diseño universal y la accesibilidad presentada por el actor con discapacidad, y, segundo, que su realización no imponga una carga desproporcionada o indebida, es decir, que sea razonable.

Tomando como soporte esos dos elementos, se consideró que el asunto los superaba favorablemente y, por ello, era posible aplicar el ajuste razonable.

Desde la óptica de la sentencia se cumplió el primer elemento o requisito, ya que coincidían dos situaciones de vulnerabilidad del solicitante que deben ser objeto de especial protección a fin de evitar situaciones de potencial discriminación en el ejercicio de sus derechos político-electorales, consistentes en su calidad indígena y la discapacidad (invidente) que reportó desde un inicio a la autoridad electoral administrativa local.

En cuanto al segundo elemento o requisito, relativo a la razonabilidad del ajuste, también se tuvo por satisfecho, ya que el actor cumplió con 45 % de un total de 50 % del factor de distribución del apoyo ciu-

dadano, y que de las 11 secciones en las que tenía que reunirlos, lo hizo en 10, lo que reflejaba, por parte del actor, interés por su cumplimiento y la existencia de una aceptación del electorado hacia este en su intención de ser candidato independiente por la presidencia municipal de esa localidad.

Además, la Sala Regional Xalapa subrayó que, teniendo la obligación de presentar un total de 681 apoyos válidos, el actor presentó 764, lo que representaba más de 12 % del total exigido para el registro de su candidatura independiente.

Con base en lo anterior, la ejecutoria aplicó el ajuste razonable a fin de que el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, cuando se pronunciara respecto a la solicitud de registro del actor con el carácter de candidato independiente, debería tener por acreditado el requisito de distribución del apoyo ciudadano. Además, se consideró que esa determinación era razonable porque, con ello, se lograba equilibrar la condición de discapacidad del actor con medidas de protección reforzadas, al encontrarse en una situación de especial vulnerabilidad.

282

Por último, no pasó inadvertido el hecho de que el actor solicitaba el control de constitucionalidad del artículo 93, apartado 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, a fin de que se decretara su inaplicación al caso particular, al establecer el requisito de distribución que el actor considera que le afectaba.

En relación con ese particular, se explicó que en el caso se podían agotar otros métodos jurídicos que la propia ley reconoce y que le permitían alcanzar su pretensión, sin tener que llegar al extremo de inaplicar la norma al caso concreto por considerarla contraria a la CPEUM.

Efectivamente, en el caso concreto se enfatizó que realizar un control de constitucionalidad en lugar de un ajuste razonable implicaría invisibilizar la condición de especial vulnerabilidad del actor, lo cual justamente resultaba contrario a lo que señala el Protocolo para el Acceso a la Justicia de las Personas con Discapacidad, pues el control de constitucionalidad recae en la regularidad de la norma cuestionada, mientras que el ajuste razonable toma en cuenta las características particulares de la persona y, con base en las mismas, busca posicionarla en un plano de igualdad estructural para que pueda gozar de sus derechos, en este caso, político-electorales, en un plano de verdadera igualdad con las demás personas.

Por estas razones, la sentencia de la Sala Regional Xalapa revocó la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, así como también el oficio emitido por la Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos, Prerrogativas y Candidatos Independientes del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, a fin de que, en aplicación del ajuste razonable, se ordenara al Consejo General del instituto local que, cuando se pronunciara respecto a la solicitud de registro del actor con el carácter de candidato independiente, tuviera por acreditado el requisito de distribución del apoyo ciudadano, y, con el propósito de mejorar la notificación al actor de la ejecutoria dictada a su favor, se ordenó que el actuario, además, le leyera en voz alta y clara los apartados del sumario, los efectos y los puntos resolutivos.

Se trata, en nuestra opinión, de otra sentencia más que llena de satisfacción y, sin lugar a dudas, justifica la existencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su indiscutible papel de garante de la democracia en México.

Para terminar.

Convicción y vocación requiere el desafío de 2021 a quienes formamos parte del TEPJF, en medio de los comicios más grandes y complejos de la historia de nuestro país, no solo por el número de cargos públicos que se van a renovar en los ámbitos federal y estatal y cuyas cifras arrojan más de 21,000, que van desde las diputaciones federales, 15 gubernaturas, 30 congresos locales y más de 1,900 ayuntamientos y juntas municipales auxiliares, sino también porque se espera la participación de un electorado superior a 95 millones de personas, todo ello en el contexto de la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), que inició desde finales de 2019 y que a la fecha sigue presente.

Así, si de festejos se trata, no puede existir un mejor ambiente para la celebración de este 25 aniversario. Si la democracia se engalana con el desarrollo de comicios en los que se cuida el derecho a la salud de sus participantes, la libertad, su autenticidad y el estricto apego al Estado constitucional y democrático de derecho, entonces solo el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se llenará también de esa misma satisfacción cuando, una vez más, rinda cuentas de su lealtad al pueblo de México, según su ley suprema.

La consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para y con los grupos en situación de vulnerabilidad

Felipe Alfredo Fuentes Barrera^{*}



* Magistrado de la Sala Superior de 2016 a 2024.



Antes de abordar el tema de las acciones que ha tomado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para garantizar los derechos político-electorales de las personas en situación de vulnerabilidad, me enfocaré en reflexionar acerca de la necesidad intrínseca que tiene el ser humano de que sus ideales, intereses y demandas sean escuchados, y más aún, abordados por los órganos de gobierno. Desde el inicio de la democracia, no todos los individuos tenían esa posibilidad; en ella, existen momentos históricos en los que se restringía este derecho a personas con ciertas características: edad, propiedad, género, situación patrimonial, profesión y demás cualidades socioeconómicas y estructurales.

Progresivamente, las voces que no eran escuchadas comenzaron a buscar vías para su inclusión. Así, el entonces reclamo por ser escuchadas se convirtió en derecho y, con él, en la búsqueda por garantías institucionales para proteger a cada una de ellas. Los gobiernos comenzaron a tener una función positiva para la garantía de los derechos individuales, frente a un panorama cada vez más nutrido y fraccionado en identidades contrapuestas y superpuestas. Su fortaleza y su unidad, manifestadas en la creación de instituciones, reglas y resoluciones, comenzaron a verse desafiadas por un entorno de identidades escindidas en distintos clivajes.

Los derechos políticos y sociales debían garantizarse no solo para velar por la efectiva participación de todos los ciudadanos, sino también para su efectiva representación. En la actualidad, se entiende al voto no como el derecho de algunos, sino como el derecho de todos. Y se comprende a la representación no a

partir de una visión monolítica de la sociedad, sino como un mecanismo de agregación de intereses diversos. Así, los principios de justicia e igualdad comenzaron a adquirir una relevancia mayor y se empezó a buscar la manera de mecanizarlos a partir de políticas públicas que velaran por la inclusión de grupos históricamente rezagados.

Las medidas afirmativas nacieron como una respuesta a la necesidad de que aquellas personas históricamente rezagadas fueran incluidas en la sociedad. Concretamente, surgieron como un remedio a corto plazo para aumentar la diversidad en las contrataciones de Estados Unidos de América con el fin de incluir tanto a las personas afroamericanas como a las mujeres. Progresivamente, su estudio e implementación se fue refinando a partir de las nociones de igualdad y justicia que, en la actualidad, sirven de sustento constitucional y legal para su utilización.

¿Qué son las medidas afirmativas?

288

Las medidas afirmativas son herramientas facilitadoras para que las personas pertenecientes a diversos grupos vulnerables logren ocupar distintos cargos, a partir de la asimilación de tratos desiguales temporales en favor de estas; surgen en función de considerar a las instituciones sociales como estructuras humanas perfectibles que, dada la progresión histórica en términos de inclusión social, lamentablemente han excluido a ciertos grupos sociales del goce de sus derechos.

Los elementos definitorios de las acciones afirmativas son el trato diferenciado entre individuos y el carácter temporal de las medidas. Dichos elementos han sido establecidos por distintas organizaciones, tribunales y organismos internacionales. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), las medidas afirmativas son

un conjunto coherente de medidas de *carácter temporal* dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva.¹

¹ Organización de las Naciones Unidas. *El concepto y práctica de la acción afirmativa*. Informe del relator especial de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (2002), 4. https://digitallibrary.un.org/record/467997/files/E_CN.4_Sub.2_2002_21-ES.pdf?version=1.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en la acción de inconstitucionalidad 78/2017 y su acumulada 79/2017, ha establecido una definición similar de las acciones afirmativas:

es factible el establecimiento de acciones afirmativas, las cuales son medidas de carácter administrativo y/o legislativo que implican un *tratamiento preferente* a un cierto grupo o sector que se encuentra en desventaja o es discriminado, y que por su naturaleza deben ser de *carácter temporal*, hasta en tanto se repare la situación que se pretende corregir, pues una vez que se haya logrado el objetivo de igualdad, el trato diferenciado debe desaparecer.

En esta misma línea, la Sala Superior del Tribunal Electoral² ha establecido elementos en materia electoral que deben cumplir las medidas afirmativas, para ser consideradas como tal:

- 1) Objeto y fin. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades.
- 2) Destinatarias. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos.
- 3) Conducta exigible. Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

Asimismo, ha establecido que la elección de una acción afirmativa dependerá del contexto en que se aplique y del objetivo a lograr. Su implementación debe ser proporcional, razonable y objetiva, ya que responde al interés de la colectividad.³

De esta manera, las acciones afirmativas surgen de un estudio profundo de las desigualdades estructurales e históricas de las organiza-

² Jurisprudencia 11/2015. ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES.

³ Jurisprudencia 30/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN.

ciones sociales y buscan crear equilibrios artificiales, destinados a ser permanentes. Su finalidad es que todos los miembros de la sociedad, con independencia de su pertenencia a determinados grupos sociales, vean representados sus intereses y puedan participar en las decisiones que impactan a toda la colectividad.

Contra intuitivamente, estas medidas atacan el problema de la desigualdad con la focalización de tratos desiguales. La diferencia entre estas medidas y la desigualdad histórica (que ha impedido la participación de distintos grupos vulnerables) radica en que las acciones afirmativas encauzan los tratos diferenciados en la sociedad, logrando equilibrios.

Para que su aplicación sea válida y no perpetúen desigualdades sociales, se debe cuidar que las acciones afirmativas:

- 1) Sean temporales; es decir, que existen en tanto subsista la desigualdad.
- 2) Focalicen los tratos diferenciados, a fin de cuidar los equilibrios de representación y participación.
- 3) Sus destinatarios sean personas y grupos en situación de vulnerabilidad.
- 4) Sean producto del estudio profundo del contexto en el que se pretende aplicar.
- 5) Sean proporcionales, razonables y objetivas, siempre tendentes al bien de la colectividad.

Justicia e igualdad: bastiones de las medidas afirmativas

Desde una visión del Estado como garante de la igualdad, las instituciones sociales deben funcionar para asegurar el acceso de todas las personas a la educación y la cultura necesarias para acceder a distintos cargos y empleos. Como lo establece John Rawls, “la justa igualdad de oportunidades significa un conjunto de instituciones que asegure la igualdad de oportunidades”.⁴ De esta manera, la igualdad se configura como uno de los presupuestos axiológicos de las medidas afirmativas,

⁴ John Rawls, *Teoría de la justicia* (Cambridge: The Belknap Press of Harvard University College, 1971), 260.

pues asigna valores iguales a individuos iguales que, como miembros de una sociedad, son merecedores del mismo trato.

La igualdad de oportunidades, a su vez, se entiende a partir de dos dimensiones: la cuantitativa y la material. La primera se refiere a la conformación igualitaria del órgano en cuestión en términos numéricos, mientras que la segunda tiene que ver con la igualdad sustantiva con la que se pretende que los miembros de dicho órgano se desarrollen y participen. El TEPJF ha establecido, en reiteradas ocasiones, que existe una distinción entre igualdad cuantitativa e igualdad material (sustantiva),⁵ y que es deber de toda autoridad velar por ambas, pues constituyen el elemento fundamental de todo Estado democrático de derecho”.⁶

Lo que busca, mediante la introducción de esos criterios para la implementación de las medidas afirmativas, es que no tiendan únicamente a garantizar la igualdad numérica en los órganos de representación y se conviertan en un requisito más a cumplirse, abandonando la finalidad que persiguen, que consiste en proteger un estado de cosas social en el que todos los individuos pueden desarrollarse plenamente y participar en los asuntos públicos, confiando en que su pertenencia a algún grupo social no mermará sus posibilidades de ser escuchados, pues existe un marco institucional de derechos que vela e incentiva su participación.

Además del principio de igualdad, existe otro que sostiene y da sentido a la implementación de las acciones afirmativas: el principio de justicia. Uno de los exponentes contemporáneos más importantes en este tema es John Rawls, quien hace un estudio exhaustivo de las distintas concepciones de dicho principio, a partir de las cuales formula una serie de subprincipios que lo conforman y presenta una concepción general de la justicia:

⁵ Por ejemplo, en el expediente SUP-JDC-97/2021, estableció que “La paridad no se limita a implementar mecanismos que tiendan a asegurar una determinada presencia cuantitativa del género femenino o remediar, de facto, la discriminación estructural existente, sino a generar además una presencia cualitativa de ambos géneros en la arena democrática a partir de una mayor participación de las mujeres en el plano político y electoral”.

Por su parte, el expediente SUP-JDC-832/2013 señala que “La paridad implica un aspecto cuantitativo y cualitativo, pues lo que busca es la participación política efectiva en la vida política del país de hombres y mujeres, en un plano de igualdad sustancial, sin favorecer a un género u otro en particular; es decir, lo que procura es un equilibrio razonable entre ellos, incluso para alcanzarla, se exige la adopción de medidas temporales”.

⁶ Jurisprudencia 43/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL.

Todos los bienes sociales primarios —libertad, igualdad de oportunidades, renta, riqueza, y las bases de respeto mutuo—, han de ser distribuidos de un modo igual, a menos que una distribución desigual de uno o de todos estos bienes redunde en beneficio de los menos aventajados.⁷

De esta manera, en la materia electoral, la concreción del principio de igualdad y justicia se realiza a partir de la garantía del ejercicio efectivo de los derechos político-electorales de todas y todos los ciudadanos. Por lo que, atendiendo a la definición de justicia antes mencionada, se trata de velar por que los derechos sean tutelados de manera igualitaria, pues, de lo contrario, no solo se afecta a los individuos desplazados, sino a la sociedad en general.

El Tribunal Electoral como garante de los derechos político-electorales de los individuos y los grupos vulnerables

292

Históricamente, la tutela de derechos —como la de bienes y riquezas— no ha seguido una tendencia de distribución igualitaria. Para contrarrestar dicha inclinación, los gobiernos democráticos han tratado de corregir esas distorsiones, teniendo en mente que el ideal democrático exige que todos los miembros de una misma comunidad puedan gozar de la seguridad y la protección que brinda el Estado. La articulación de esta calibración de derechos se ha logrado mediante la introducción de normas y principios que frenan la desbalanceada tendencia de beneficiar a unos y perjudicar a otros.

En la discusión de estas leyes han surgido debates que ponen en duda la obligación de las instituciones de gobierno para corregir las tendencias de distribución desiguales. Se ha llegado a considerar que las injusticias actuales son producto de distorsiones del pasado, por lo que la responsabilidad no debería recaer en las instituciones políticas actuales, sino en aquellas que han permitido que se llegue a esa situación de

⁷ Rawls, *Teoría de la justicia*, 281.

desigualdad. Sin embargo, la democracia exige que se visibilicen tales injusticias para que todas las voces sean escuchadas y, así, lograr una sociedad igualitaria, justa y plural.

El TEPJF se ha dado la tarea de defender los derechos político-electorales de todos los miembros de la sociedad, identificando las situaciones de desigualdad histórica que han impedido que ciertos grupos sean escuchados. El estudio, fundamentación e implementación de estas medidas ha permitido que los miembros de distintos grupos vulnerables puedan acceder a cargos de elección popular, de dirección partidista y de representación.

- 1) En los expedientes SUP-JDC-369/2017 y SUP-REC-1319/2017 se estableció la obligación de los partidos políticos de garantizar la paridad en sus órganos de dirección.
- 2) En el recurso SUP-JDC-10110/2020 se aplicó el principio de paridad en la elección de magistradas y magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral.
- 3) En el expediente SUP-REC-170/2020 se procuró la composición paritaria, tanto horizontal como vertical, de los integrantes de los ayuntamientos de Hidalgo.

De manera reciente, en el recurso SUP-RAP-121/2021 se modificó el acuerdo INE/CG572/2020, a fin de que el Instituto Nacional Electoral (INE) determinara los 21 distritos en los que los partidos políticos debían postular candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, según la acción afirmativa indígena, y se fijaron lineamientos para que el INE estableciera medidas afirmativas para personas con discapacidad y pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, en el expediente SUP-RAP-21/2021 se ordenó al INE el diseño y la implementación de medidas afirmativas para que las personas mexicanas migrantes y residentes en el extranjero participen en el proceso electoral federal 2020-2021, como parte de los 10 primeros lugares en las listas de representación proporcional de cada una de las circunscripciones plurinominales, a fin de cumplir con el principio de paridad.

Con estas resoluciones, el Tribunal Electoral reafirma su compromiso de garantizar los derechos político-electorales de todas y todos los ciudadanos, contribuyendo a la concreción de los principios de igualdad y justicia, necesarios para la convivencia armónica en una democracia.

El futuro de las medidas afirmativas

Como ya se señaló, las medidas afirmativas requieren un esfuerzo por parte de las autoridades electorales para analizar cada caso en concreto, identificar las desigualdades existentes y sus beneficiarios, buscar que las medidas sean proporcionales, razonables y objetivas y considerar la naturaleza de las acciones afirmativas como medidas de carácter temporal que conllevan tratos desiguales.

Todas estas acciones suponen, para el legislador y el juez, el estudio de las circunstancias y los elementos contextuales que enmarcan cada caso, buscando que, al implementar las medidas afirmativas, la situación de desventaja se revierta y que todos los individuos involucrados en ese caso puedan expresarse y desarrollarse libremente, en condiciones de igualdad. Sin embargo, la actuación de las autoridades se basa en una proyección acerca de la eficiencia y utilidad de las medidas afirmativas, sin tener conocimiento empírico de los efectos y resultados que se generarán. Esto es especialmente relevante cuando se establece que la temporalidad de las medidas afirmativas persiste en tanto se mantenga tal desigualdad.

Si no se tienen parámetros claros con los cuales se valore la existencia (o no existencia) de las desigualdades, se corre el riesgo de que el trato desigual que conllevan las acciones afirmativas continúe aun cuando la situación de desigualdad que les dio origen ya no exista. En tal caso, las medidas afirmativas se convierten en mecanismos perpetuadores de desigualdades, elevadas a rango legal. Ya no buscan corregir una distorsión, por lo que pierden su razón de ser. Por tanto, es importante que las autoridades encargadas de regular y resolver controversias, que implican la corrección de desigualdades, diseñen estrategias para medir el impacto de las medidas afirmativas, en términos de eficiencia y temporalidad.

Las medidas afirmativas, además de ser instrumentos para corregir desigualdades, en su conjunto, constituyen políticas públicas, pues se trata de estrategias orientadas a resolver un problema público específico. Como tal, su gestión se nutre cuando está acompañada de parámetros de medición de aplicación general cuyos resultados sean útiles para la valoración de su efectividad y eficiencia.

En ese mismo sentido, la aplicación de las medidas afirmativas nos indica que es necesario comenzar a valorar su implementación a partir

de la interseccionalidad entre grupos vulnerables. Esto porque, al aceptar que un individuo pertenece a una categoría social específica (que lo convierte en vulnerable), se le asigna esa característica como definitiva de su identidad. Sin embargo, como se mencionó al principio de este capítulo, los seres humanos formamos nuestra identidad a partir de la adscripción a distintos grupos y clivajes sociales. Negar esto significaría reducir la identidad individual a grupos semánticamente separados.

Por tanto, es necesario que el análisis de las medidas afirmativas incluya el elemento interseccional, con el objetivo de valorar el grado de discriminación y desplazamiento que sufren los individuos que pertenecen a varios grupos vulnerables, además de valorar el posible peso que se le asigna a cada identidad social en el marco de una democracia igualitaria.

Conclusión

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como autoridad encargada de velar por los derechos político-electorales de las y los ciudadanos, tiene el firme compromiso de garantizar el efectivo ejercicio de esos derechos en condiciones de igualdad, libertad y justicia. Para ello, ha adoptado diversas acciones afirmativas y generado criterios que permiten que su implementación atienda al marco constitucional y convencional de igualdad material, que buscan la proporcionalidad y la razonabilidad y que constituyen parámetros orientadores para la utilización de este tipo de instrumentos, que mecanizan la igualdad material.

Es posible trazar una línea de avance progresivo del Tribunal en materia de inclusión de los grupos vulnerables pues, a partir de la reforma constitucional de paridad en todo de 2014, se han implementado acciones que convierten en realidad el acceso de las mujeres a cargos de representación y a la toma de decisiones relevantes que permiten su desarrollo profesional en condiciones de igualdad. Es necesario continuar con este impulso de inclusión y pluralismo pues, al hacerlo, no solo se protegen los derechos de las mujeres y de los miembros de grupos históricamente vulnerables, sino de todas y todos los ciudadanos, porque la verdadera democracia es aquella que incluye, escucha y promueve la participación de todas y todos.

El servicio de impartición
de justicia es apto para
estandarizarse con
parámetros de calidad.
Compromiso asumido

Beatriz Galindo Centeno*



* Magistrada de la Sala Regional Monterrey de 2005 a 2013.



25 años de que el tribunal encargado de dirimir los conflictos político-electorales se incorporara al Poder Judicial de la Federación como máximo órgano jurisdiccional en la materia, surge esta obra colectiva, que reúne los testimonios de quienes, desde la magistratura, hemos tenido la honrosa encomienda de contribuir a la estabilidad democrática en nuestro país.

Como integrante del Pleno de la Sala Regional Monterrey durante el periodo 2005-2013, fui parte de las magistradas y los magistrados que iniciaron las funciones jurisdiccionales permanentes, pues es sabido que hasta antes de la reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008 las salas regionales solo desempeñaban estas durante el proceso electoral federal.

Por otra parte, al asumir la presidencia de la sala correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal, en 2008, tuve claro el compromiso adquirido en la nueva etapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que contaba con nuevas reglas de competencia jurisdiccional, de permanencia, de integración y de conformación estructural. Fue una etapa de evolución acelerada, en la que estimé que tenía la obligación de contribuir con el compromiso de modernización institucional trazado por la presidencia del máximo órgano jurisdiccional en la materia.

Con lo anterior en mente, se asumió el reto de modernizar algunas áreas jurisdiccionales de la Secretaría General de Acuerdos, por medio de la implementación de un sistema de gestión de calidad, cuyo objetivo consistió en estandarizar procedimientos de trabajo en dependencias clave, buscando su innovación, perfeccionamiento y transformación, con un enfoque integral de sus actividades.

Es decir, se planteó disminuir fases y tiempos en los procedimientos que incidían en el trámite de un asunto jurisdiccional, desde la recepción e integración de expedientes hasta la notificación de la sentencia emitida.

Sabido es que las labores esenciales de un órgano de impartición de justicia generalmente se asocian a valores subjetivos, por representar servicios públicos imperceptibles e intangibles; de ahí que el principal desafío era disociar esa forma de considerar la función prestada y lograr que la calidad agregada fuera un elemento de valor perceptible dentro de la institución, para alcanzar niveles altos de satisfacción y opiniones positivas de los usuarios.

Por tanto, considero que el compromiso asumido en aquel momento, la satisfacción de la implementación del sistema de calidad, así como los beneficios alcanzados y materializados en una parte de las funciones jurisdiccionales de la Sala ameritan relatarse y compartirse en esta obra conmemorativa, toda vez que, hace una década, representaron una inicial contribución a la renovación de la institución que dejó en mí invaluable aprendizajes, tanto en lo personal como en lo profesional.

La idea de certificación se gestó teniendo clara la existencia de factores que podían hacer complejo arribar al resultado esperado, como el hecho de fijar un plazo relativamente corto para obtenerla —sobre todo, al tener procesos electorales en puerta—, pues las actividades administrativa y jurisdiccional, evidentemente, seguirían su curso normal, ya que no había posibilidad de detenerlas ante tal objetivo.

Además, estaba el aspecto institucional, porque era necesaria la valoración de la viabilidad del proyecto por parte de la Dirección General de Planeación y Evaluación, la gestión de recursos y estimación de costos, la celebración de convenios de colaboración, la disponibilidad del recurso humano y las resistencias internas ante lo novedoso del planteamiento, entre otros factores.

Así, en septiembre de 2009, una vez presentado el proyecto integral ante las instancias correspondientes y obtenido el apoyo necesario para la implementación del sistema, con el optimismo y compromiso del personal de la Sala, iniciamos su puesta en marcha.

El proyecto se insertó en el objetivo del Plan Estratégico Institucional de fortalecer la función sustantiva del Tribunal, así como en la iniciativa estratégica para la generación de condiciones idóneas para el óptimo desempeño de la función jurisdiccional, la cual pretendía

garantizar la capacidad de respuesta ante la creciente demanda de asuntos jurisdiccionales en materia electoral.

Respecto a la intención de innovar el servicio mediante el esquema de mejores prácticas, el proyecto tuvo suficiente justificación, pues el incipiente ideario conllevaba mucha responsabilidad, así como la firma de convenios —con la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Estatal Electoral Nuevo León— y documentos institucionales de carácter regional e internacional que mostraban la confianza depositada en la Sala Regional Monterrey.

Inicialmente, se determinó qué servicios se delimitarían como parte del sistema, estableciendo como tal la administración en la recepción, atención y trámite de los medios de impugnación; posteriormente, se anexaron, como parte de su ampliación, los proyectos de apoyo y, en una tercera etapa, las áreas administrativas.

Se constituyó el Comité de Calidad como órgano responsable del seguimiento del cronograma de actividades establecido, con tareas como las siguientes: definición del alcance del sistema; capacitación respecto de la norma ISO 9001:200; eventos de integración; diseño e implementación de canales de comunicación electrónicos para la difusión de la política y los objetivos de calidad; mapeo de procesos; descripción de actividades y ejecución de tareas; elaboración de diagramas, formatos y documentos; revisiones de la Dirección; auditorías, detección y corrección de errores, y proyectos de mejora y acciones correctivas y preventivas para su adecuado funcionamiento.

En todo momento fuimos conscientes de que los beneficios del esfuerzo a realizar permitirían asegurar el control permanente de los procesos a certificar; reducir la curva de aprendizaje en el momento de contratar personal de nuevo ingreso; contar con el registro adecuado de los cambios administrativos y operativos; establecer la medición de la satisfacción del cliente y la toma de acciones para incrementarla, así como la homologación de criterios de gestión en los procesos y sistemas de más impacto en el servicio que se brindaba.

Cabe decir que, adicionalmente, se contemplaron retos de comportamiento conductual, enfocados en disciplina organizacional; desarrollo integral del personal; planeación estratégica; reingeniería y certificación, y liderazgo organizacional.

Otro aspecto importante consistió en la labor de documentación y generación de evidencias, la cual buscaba reflejar, de la manera más

cercana posible, la forma en que se trabajó; es decir, cuándo y cómo se hacían las cosas, para que, mediante procesos e indicadores de calidad, se logaran reducir los errores humanos.

El programa de auditorías internas de tercer nivel y de certificación, así como la programación de las revisiones por la Dirección General de Planeación y Evaluación, constituyeron piezas clave para el seguimiento y rectificación de los hallazgos que encontrábamos en el camino.

Lo hasta aquí mencionado, para quien ahora tiene la disposición y el interés en este relato acerca de lo sucedido hace poco más de una década, pudiera parecer poco novedoso y relativamente sencillo en relación con la innovación tecnológica en los sistemas y procedimientos implementados desde entonces en las salas que integran el Tribunal, que indudablemente ha permitido un funcionamiento ágil y eficiente, al adaptarse a la modernidad que requiere la cada vez mayor demanda de los justiciables. Sin embargo, en aquel momento, y sin antecedente alguno, la Sala Regional Monterrey era el primer órgano del TEPJF que implementaba procesos de certificación en áreas, principalmente, jurisdiccionales.

Dicho lo anterior, y continuando la exposición, es importante mencionar que, previo a detallar las distintas etapas y actividades delineadas en el calendario establecido, para arribar al objetivo trazado era fundamental y de suma importancia identificar cualidades en quienes fueran designados para conformar el Comité de Calidad referido, a fin de asignar roles específicos, como líder del proyecto, responsable de comunicación, encargado de documentación, analista de procesos, auditores, etcétera.

La importancia residía en contar con perfiles que tuvieran capacidades de sostener una comunicación efectiva, de escucha activa, tendencia a simplificar, de negociación y solución de problemas, entre otras.

Esas virtudes detectadas en quienes lo integraron en aquel momento sin duda reflejaron el compromiso y el grado de involucramiento y entrega con el proyecto, ya que, además, cada uno cumplía adicionalmente con las actividades propias de la función que tenía asignada como integrante del órgano jurisdiccional.

Valga decir que la primera tarea del Comité fue formular la política y los objetivos de calidad, que representarían el distintivo institucional y el compromiso social.

En la etapa de planeación, determinamos el propósito con los requisitos y las necesidades de los usuarios, y definimos las actividades prin-

cipales de la organización, entre ellas, los procedimientos de recepción de medios de impugnación, el turno de expedientes, la notificación, el archivo y préstamo de expedientes y la preparación de sesiones.

De igual manera, definimos los procesos de soporte, como la transmisión de videoconferencias y la detección de necesidades de capacitación; posteriormente, los procesos de apoyo, es decir, procedimientos de cobertura y difusión de actividades institucionales, monitoreo y análisis de información político-electoral, elaboración de proyectos de tesis y jurisprudencia, atención a solicitudes de información, préstamo del acervo bibliográfico y soporte técnico a usuarios.

Una labor significativa consistió en definir los procesos del sistema y las instrucciones de trabajo que ejemplificaban la forma de realizar alguna actividad específica, que derivaba como subproceso.

Esta fase de mapear procesos, básicamente, consistió en analizar lo que se hace en determinada área y vaciarlo en papel. Lo que pareciera sencillo, dicho en dos tareas, no es así; de ahí la importancia de las cualidades analíticas y de síntesis que debían tener los colaboradores, pues el ir observando y registrando cada uno de los pasos, desde que inicia una actividad hasta entregar el producto integrado, es una tarea relevante.

El apartado de responsabilidades enunció los compromisos de cada uno de los funcionarios que trabajaban en el área que certificaría determinado proceso. Las políticas señalaron los postulados de servicio básicos del procedimiento. La normativa representó el fundamento y, a su vez, la guía respecto de las actividades a realizar. Se elaboró un diagrama a fin de representar gráficamente el quehacer del área, en el cual se pueden observar, de manera sintetizada, las principales actividades del proceso y a quién le corresponde ejecutar cada una de ellas.

Uno de los apartados medulares del Sistema de Gestión de Calidad es la descripción detallada del proceso, pues ahí se relacionan e interrelacionan, secuencialmente, todas y cada una de las tareas para producir el resultado final del servicio.

También tuvimos la lista de distribución, consistente en indicar las áreas y el medio en el cual debe estar disponible el documento. El control de cambios fue una especie de pequeña memoria del procedimiento, en la que se narran las modificaciones hechas, a qué se debió el cambio, cómo se encontraba redactado y en qué derivó.

Los procedimientos de las áreas involucradas se tuvieron que extraer o conectar con el Manual de Gestión de Calidad de la Sala, en el

que se establecieron los antecedentes de la implantación del proyecto; la misión y la visión; la estructura orgánica; el enfoque y el alcance; las definiciones; la normativa y los requisitos generales; cuál era la responsabilidad de la Dirección; el enfoque en el cliente; de qué manera se comunicarían las decisiones; la gestión de los recursos; la planificación y realización del producto; el diseño, la medición y el análisis; qué tratamiento dar a un producto no conforme; cómo sería la mejora, y cuáles serían nuestros registros, entre otros aspectos.

En dicho documento se reflejó el macroproceso del sistema, en un diagrama interdisciplinario en el que se visualizó, mediante cinco procesos, cómo y en qué momento el expediente transitaba por las distintas áreas de la Secretaría General.

Además del manual mencionado, surgieron otros documentos secundarios, por lo que el sistema quedó integrado con 78, en los que se plasmó, de manera física y electrónica, la forma en que se trabajó, cuándo y cómo se hicieron las cosas, reduciendo con ello errores humanos, mediante procesos e indicadores de calidad.

Otro desafío importante, referido en el inicio de este texto, fue implantar, además del Sistema de Gestión de Calidad, la cultura de calidad como forma de trabajo, al ser considerada una herramienta de innovación y de mejores prácticas, ya que es complicado incorporarla donde existen patrones laborales y conductuales arraigados.

La capacitación fue uno de los insumos indispensables de aquel esfuerzo institucional. Desde que se concretó el proyecto, se calendarizó la capacitación de los funcionarios que integrarían el comité enfocado en el conocimiento de la norma ISO 9001:2008, así como la de los auditores internos, al ser requisito para el mantenimiento y la mejora del sistema.

Respecto al sistema y a la calidad, la revisión por parte de la Dirección es uno de los puntos de la norma, relacionado con el grado de compromiso de quienes fungen como patrocinadores y líderes del proyecto.

Como integrante y líder del Comité de Calidad, debí cerciorarme de los pasos dados; de cómo solucionar imprevistos y defectos en la implantación, por medio de revisiones programadas; de abordar el grado de avance del proyecto, resultado de auditorías; de las encuestas al cliente interno y externo; de verificar el estado de las acciones generadas en revisiones anteriores; de supervisar la evolución de las acciones

correctivas, preventivas, proyectos de mejora y quejas; de revisar el cumplimiento de los indicadores, y, mediante instrucciones de tarea, de ordenar acciones específicas para su mantenimiento.

Si bien se debía atender al mismo tiempo la función jurisdiccional, en pleno proceso electoral, no puedo decir que todo fue trabajo extenuante, porque era gratificante llevar a cabo las revisiones correspondientes a la Dirección, dado que daba oportunidad de dialogar con los demás integrantes del Comité de Calidad y los responsables de sortear los obstáculos detectados por las auditorías en las áreas.

Ese momento de consensuar las medidas a tomar para remediar y mejorar lo necesario permitía advertir los avances y las mejoras que ya se ofrecían en el servicio prestado, pero lo más gratificante y por lo que valía la pena el esfuerzo era percibir la responsabilidad y el entusiasmo con que el personal involucrado se entregaba en esas tareas adicionales del proyecto, al constatar, según lo comentaban, los beneficios obtenidos.

Al quedar todo registrado en la minuta que se levantaba, en la siguiente reunión se valoraba el avance de los acuerdos tomados en la previa, determinando, en su caso, si se tenían por concluidos los trabajos.

Finalmente, la fase de auditorías —interna y de certificación— era el momento clave, pues ponía a prueba si el esfuerzo y las actividades llevadas a cabo, desde la gestación del proyecto hasta su realización, habían fructificado en la forma esperada.

Como se puede advertir, se estaba ante un engranaje que debía seguirse meticulosamente para que el sistema de gestión mejorara de manera constante y no se volviera inactivo, porque se corría el riesgo de perder la certificación y, por supuesto, desperdiciar el esfuerzo humano y los recursos públicos invertidos para convertirnos en un órgano moderno.

Innovar el servicio y, con ello, cambiar la percepción ciudadana no se lograrían únicamente con el orden; se obtendrían interrelacionando el cúmulo de servicios proporcionados por el Estado. De ahí la trascendencia de transformar y adaptar el servicio a los nuevos estándares.

Por ello, también se implementó, paralelamente al objetivo principal, la metodología japonesa relacionada con la generación de un ambiente de trabajo limpio, ordenado y con optimización de recursos, lo que se tradujo en que el personal contara con una perspectiva diferente

en relación con su entorno laboral, un compromiso institucional y una responsabilidad personal. Se lograron modificar la perspectiva y la cultura organizacionales en el servicio.

Las áreas mostraron que la función realizada, mediante procesos ordenados, supervisados y coordinados, daba como resultado un servicio de calidad más eficiente y eficaz.

A finales de 2009 se presentó un proyecto de certificación de calidad de los procesos relacionados con la función jurisdiccional, con estándares internacionales; en octubre de 2010 se concluyó la etapa inicial; de inmediato se continuó con la siguiente, dirigida a procesos administrativos, la cual llegó a su fin con la auditoría de certificación realizada en julio del siguiente año.

Los procesos de apoyo comprendidos en esa etapa fueron los siguientes: cobertura y difusión de actividades institucionales; monitoreo y análisis de información político-electoral; elaboración de proyectos de tesis y jurisprudencia; atención a solicitudes de información; préstamo de acervo bibliográfico y soporte técnico a usuarios.

Obtener el reconocimiento de la casa certificadora de la norma indicada demostró que el servicio de impartición de justicia también puede estandarizarse con parámetros de calidad. Asimismo, evidenció que el expediente, que representa la materia prima del juzgador para sustanciar y resolver, puede, válidamente, gozar de la observancia de requisitos que satisfagan las expectativas de los usuarios.

El compromiso no quedó ahí. Existía la obligación de mantener y mejorar continua y permanentemente el sistema, pues de lo contrario se corría el riesgo de perder la certificación en la auditoría de seguimiento; de ahí que la revisión y la evaluación continuaran.

Culminadas las fases de la implementación del sistema, llegó el momento esperado. La ceremonia de certificación resultó emotiva y gratificante; contó con la presencia del embajador Víctor Rico Frontaura, secretario de Asuntos Políticos de la OEA y representante del secretario general José Miguel Insulza; el presidente del Comité Técnico 176 de la Organización de Estandarización Internacional; magistrados de la Sala Superior, y personal de la Sala Regional.

En resumen, al cabo de aproximadamente 18 meses se obtuvo el reconocimiento de la casa certificadora de la norma indicada, lo cual demostró que el servicio de impartición de justicia es apto para estandarizarse con parámetros de calidad y que, como integrantes del máximo

órgano de justicia electoral en el país, mantuvimos el compromiso asumido, actuando siempre con la convicción de servir a la ciudadanía, con una visión de innovación y transformación.

Visto en retrospectiva el camino que nos condujo a alcanzar la meta trazada, puedo afirmar que los resultados de ese compromiso superaron las expectativas, lo cual se evidencia en nuestras labores, por ejemplo, en la optimización de tiempo —muypreciado en una institución cuya vorágine envuelve a la función desarrollada— y de recursos materiales; en el mejor manejo de la información; en un menor margen de error; en la precisión de las funciones; en la reducción de acciones; en el conocimiento de las áreas que se interrelacionan; en la anticipación del trabajo siguiente; en una mayor productividad, entre otras.

Las satisfacciones no terminaron ahí. En 2013, la OEA, por medio del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Secretaría de Asuntos Políticos, manifestó interés en conocer la experiencia que se tuvo en la Sala Regional Monterrey al implantar el Sistema de Gestión de Calidad en procesos jurisdiccionales y administrativos.

Posteriormente, se recibió una solicitud de apoyo del director general de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante el departamento antes mencionado, para la elaboración de un estándar internacional electoral. Lamentablemente, ante la inminente conclusión de mi encargo, ya no me fue posible continuar en esa importante colaboración institucional.

Finalizo mi participación en esta obra colectiva con el gusto de haber podido transmitir las experiencias vividas, los recuerdos y los desafíos enfrentados hace poco más de una década en la Sala Regional Monterrey, anécdotas que tienen el propósito de contribuir a reflejar lo que a lo largo de 25 años ha definido el carácter y el valor del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral en nuestro país.

No omito mencionar la gran satisfacción que representó ser integrante de ese órgano jurisdiccional, pues quienes contribuimos con nuestra labor en la consolidación de la democracia entendemos su valor, por ser la piedra sobre la que descansa el sistema de gobernabilidad de una nación.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Una década: 2006-2016

Flavio Galván Rivera^{*}



* Magistrado de la Sala Superior de 2006 a 2016.

Introducción

Por ser un documento para una obra testimonial, el presente trabajo está escrito en primera persona, con acontecimientos vividos por el suscrito en el periodo 2006-2016, en el que cumplí la altísima responsabilidad de ser magistrado de la Sala Superior y, en su momento, la honrosa misión de ser presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Asumo, como siempre, las consecuencias que generen las líneas que constituyen mi narrativa.

Una confesión

En un día no precisado del segundo semestre de 2016, en una conferencia que impartí en la sala de sesiones públicas de la Sala Regional Toluca del TEPJF, alguno de los asistentes preguntó “¿Qué deja para la república después de 10 años como magistrado?”.

Mi respuesta fue inmediata: como 1,000 votos particulares, dato estadístico que me había proporcionado recientemente la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal.¹ En voz alta

¹ Según datos proporcionados en fecha reciente por la Dirección General de Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el fin de asentarlos en este trabajo, el total de votos diferenciados con el voto de la mayoría emitidos por el suscrito, en la década de referencia, es de 985. De estos, 648 son votos particulares; 97, concurrentes; 164, razonados; 66, con reserva; 9, disidentes; 1, aclaratorio, y 0 votos minoritarios.

El voto particular fue cuando, con argumentos jurídicos y de hecho, voté en contra del proyecto presentado por el ponente, aprobado por la mayoría; por ello, no entendí y no tuve tiempo de aclarar los 9 votos calificados como disi-

hice cuentas: 100 o más votos particulares por año, casi 2 por semana, lo cual no es timbre de orgullo, sino motivo de pena, por la mayoría de los integrantes del Pleno. En esos votos particulares queda el testimonio imborrable de mi desempeño como magistrado de la Sala Superior del TEPJF, en la década de 2006-2016. Siempre voté con la convicción de cumplir mi compromiso con la república y la democracia, jamás para satisfacer la petición ilícita de un partido, grupo político o determinada persona.

Con el paso de los años mis votos particulares se siguen citando: en la academia, en los partidos políticos y en el trabajo cotidiano de las instituciones electorales, nacionales y locales, tanto administrativas como jurisdiccionales.

Algunas anécdotas

República Dominicana: la función jurisdiccional y la literatura

312

En octubre de 2010 viajé a Santo Domingo para participar en reuniones de trabajo con los integrantes de la Comisión de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia de la República Dominicana, en la que presenté, a petición de sus integrantes, la ponencia intitulada “La reforma electoral a partir de la nueva Constitución de la República Dominicana, aprobada en enero de 2010, con especial referencia a la integración y funciones de la Junta Central Electoral y del Tribunal Superior Electoral”.

El interés de los comisionados en el tema era la organización y el funcionamiento, en la praxis cotidiana, de las nuevas instituciones electorales previstas en su novedosa Constitución, pensadas a imagen y

dentes; además, en algunas ocasiones, otro u otros magistrados se sumaron a mi voto en contra y suscribieron mi voto particular, caso que se considera como voto minoritario, por lo que tampoco entendí por qué aparecen o votos minoritarios. El voto concurrente fue cuando tuve la misma conclusión que la mayoría, pero con argumentos diferentes. El voto razonado fue cuando voté a favor del proyecto, sin compartir argumentos ni conclusiones, solo por estar vigente la jurisprudencia de la Sala Superior o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que me vinculaba jurídicamente por ser obligatoria. Finalmente, el voto con reserva fue cuando voté parcialmente a favor del proyecto, pero en contra de algún punto resolutivo y de las consideraciones en que se sustentó. Todos estos votos obran al final de la sentencia respectiva.

semejanza del Instituto Federal Electoral (IFE) y del TEPJF, dos instituciones mexicanas que han sido objeto de estudio en otros países porque habían logrado dar confianza, credibilidad y certeza a las elecciones de representantes populares para el ejercicio del poder público.

En esa oportunidad, también participé en el XVI Congreso Internacional de Derecho Familiar, intitulado La Familia en el Siglo XXI, con la ponencia “La familia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En Santo Domingo tuve el gusto de convivir con el entonces embajador de México, Enrique Loaeza Tovar, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), antes y después de desempeñar diversos cargos en el Servicio Exterior Mexicano. En una de nuestras reuniones, en un café adjunto a Cuesta Libros, Enrique me preguntó “¿Qué estás leyendo?”.

Sin poder mentir, con mucha pena, sentimiento de culpa y, simultáneamente, orgullo o satisfacción como servidor público jurisdiccional, contesté: “Debo confesar que desde hace varios años abandoné la literatura; solo leo expedientes, leyes, jurisprudencia y libros de derecho para poder cumplir adecuadamente el trabajo por el que me pagan, y no me arrepiento”.

El embajador me sugirió retomar la lectura de obras de la literatura mexicana y universal, así como leer todos los días, así fuese tan solo un párrafo. Concluido el café, me invitó a visitar la librería y ahí me obsequió tres libros, entre estos, *Las aventuras del capitán Alatriste*, de Arturo Pérez-Reverte, “para que te diviertas un rato”, me dijo Enrique; desde esa fecha he vuelto a disfrutar cotidianamente de la buena literatura, así sea por breves momentos al día.

La juventud es una enfermedad que con el tiempo se cura

Hace poco más de ocho lustros, como profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, tuve la oportunidad de integrar sínodo con el doctor Carlos Arellano García para aplicar un examen profesional de licenciatura en Derecho. Cuando le dijeron al doctor que podíamos empezar el examen, el maestro comentó: “Falta un sinodal”, y el coordinador de exámenes le contestó: “Con el maestro Flavio Galván queda integrado el sínodo”; el maestro, al verme, expresó: “Pensé que era el hermano

menor del sustentante”, pero inmediatamente aclaró y me dijo: “No se preocupe, la juventud es una enfermedad que con el tiempo se cura”.

Como magistrado de la Sala Superior recordé el suceso, porque para designar como secretarios de estudio y cuenta a Orlando Benítez Soriano y a Daniel Pérez Pérez tuve que esperar a que tuvieran la edad legalmente requerida. Tan pronto como cumplieron 25 años hice el nombramiento correspondiente, para bien de la justicia electoral y de los justiciables. Cabe recordar que esa experiencia ya la había vivido en 1991 como magistrado de la Sala Regional Durango del Tribunal Federal Electoral: también tuve que esperar a que la licenciada Norma Inés Aguilar León cumpliera la edad legal establecida para designarla secretaria de estudio y cuenta.

¿Nos iremos diciendo buenas noches o buenos días?

Es verdad legal que, durante un procedimiento electoral federal, local o municipal, todos los días y horas son hábiles. Como antes de 2014, cada entidad federativa tenía su propio calendario electoral y sus elecciones periódicas eran cada 3 años para diputados locales, cada 6 años para gobernador y cada 3 o 4 años para integrantes de los ayuntamientos, a lo cual había que agregar los comicios periódicos de presidente de la república, senadores y diputados federales, por lo que la Sala Superior del TEPJF vivía en permanente procedimiento electoral; por ende, todos los días de todos los años y todas las horas de todos los días, legalmente, eran hábiles.

En esas circunstancias, dada la juventud de mis colaboradores, su lealtad, responsabilidad y entusiasmo por conocer el derecho electoral en la teoría, en la legislación y en la práctica cotidiana, analizábamos con minuciosidad los expedientes de todos los juicios y recursos que se promovían ante la Sala Superior, lo cual requería nuestra permanencia prolongada, en el tiempo diario, en el edificio sede, en Carlota Armero 5000, en Coyoacán, Distrito Federal.

El ingenio y la picardía, características de la gente joven e inteligente, provocó que un día, por la mañana, al coincidir en los pasillos de la Sala Superior e intercambiar saludos, uno de mis colaboradores preguntara: “¿Maestro? [casi todo el personal jurídico de mi ponencia me daba ese título y no el de magistrado] ¿Hoy nos iremos diciendo buenas noches o nuevamente buenos días?”.

El magistrado nos hacía temblar

No cometo infidencia con este comentario, porque el ahora magistrado de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, Sergio Arturo Guerrero Olvera, quien en esa época fungía como secretario de estudio y cuenta adscrito a la Sala Superior, en actividades académicas públicas ha comentado: “El doctor Flavio Galván Rivera era un magistrado de miedo; cuando pedía un expediente turnado a otra ponencia que no era la suya, nos hacía temblar; lo primero que nos preguntábamos los secretarios era ¿qué habrá visto el magistrado en el expediente que nos ha sido asignado y que nosotros no hemos podido advertir?”.

Obviamente, el fondo del comentario amable, respetuoso e, incluso, halagador del magistrado Sergio Guerrero no es sino reflejo del trabajo cuidadoso, exhaustivo y profesional de todo el personal adscrito a mi ponencia, desde los estudiantes de Derecho y Ciencia Política hasta los titulados y graduados —todos, jóvenes maduros, responsables, analíticos y estudiosos— que revisaban minuciosamente los expedientes de cada medio de impugnación, así como los proyectos de sentencia, acuerdos de sala y engrose, para dar cuenta puntual del asunto al suscrito, a fin de tener una adecuada aptitud jurídica para asumir la decisión irreversible de firmar la sentencia, el acuerdo, el engrose o el voto particular, siempre con previa revisión cuidadosa de tales expedientes.

Publicidad de anteproyectos de sentencia

Tampoco incurro en la revelación de un secreto profesional al decir que, cuando menos durante los primeros 20 años de existencia de la Sala Superior (1996-2016), la fuga de información, a muy altos niveles, fue un mal constante: los proyectos de sentencia de los casos de mayor relevancia jurídica y política eran conocidos también en las más altas esferas del Poder Ejecutivo, en la estructura orgánica del entonces Instituto Federal Electoral (denominado Instituto Nacional Electoral a partir de 2014) y en los partidos políticos interesados antes de ser presentados y analizados en la respectiva sesión privada del Pleno de la Sala Superior, que se celebraba con antelación a la sesión pública de resolución, con la finalidad de conocer la ponencia del magistrado instructor, hacer comentarios, observaciones e, incluso, sugerencias al po-

nente, o bien para escuchar los argumentos en contra expresados por alguno, algunos o la mayoría de los magistrados integrantes del Pleno.

En esas sesiones privadas se discutían libremente los asuntos; se fijaban, con certeza y seriedad, las posiciones personales, y se conocía realmente el sentido del voto de cada magistrado, de tal suerte que, salvo rarísimas excepciones, no existía sorpresa alguna al momento de participar en el debate público ni tampoco al emitir el voto correspondiente.

Dado mi conocimiento de esa situación patológica institucional, al tener el anteproyecto de sentencia² correspondiente a los juicios de revisión constitucional electoral radicados en los expedientes SUP-JRC-6/2012, SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, incoados por los partidos Acción Nacional, Nueva Alianza y de la Revolución Democrática para impugnar la resolución del 16 de enero de 2012 —con la cual el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán declaró la validez de la elección de gobernador constitucional estatal con la única finalidad de evitar la difusión clandestina de mi anteproyecto, con los consecuentes beneficios que genera el hecho de compartir ilícitamente la información privilegiada que implica todo escrito de esa naturaleza, en temas de tanta relevancia jurídica y política, con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la legislación de acceso a la información pública en poder de órganos de autoridad y los tratados tuteladores del derecho humano a la información, cumpliendo el principio de publicidad electoral—, propuse al Pleno de magistrados hacer del conocimiento público mi anteproyecto de sentencia antes de entregarlo en las ponencias.

Por unanimidad, los integrantes presentes del Pleno, en la sesión vespertina del 2 de febrero de 2012, asumimos el acuerdo de publicar en internet, intranet y los estrados de la Sala Superior el anteproyecto de sentencia formulado en mi ponencia y asentar en cada hoja, co-

² Denomino anteproyecto de sentencia a la propuesta de resolución que el magistrado ponente presenta al Pleno en sesión privada; formalmente, el proyecto es el que se presenta en la sesión pública para ser analizado, discutido y votado; si es aprobado por la mayoría, asume la naturaleza jurídica de sentencia; si es rechazado por la mayoría, se turna el expediente a otro magistrado para que elabore la sentencia conforme al criterio mayoritario; si el proyecto solo es modificado con los argumentos de alguno o algunos magistrados y el ponente acepta las observaciones, asume el carácter de sentencia, debiendo el ponente hacer el respectivo engrose, con las adecuaciones aceptadas.

mo medida de seguridad, la frase “Anteproyecto de sentencia, sin efectos vinculantes”. Previa notificación y publicación del acuerdo, el anteproyecto fue publicado el 3 de febrero de 2012 y, simultáneamente, se entregó una copia en la oficina de cada uno de los magistrados³ de la Sala Superior.⁴

Con la misma finalidad, es decir, para combatir actos de deslealtad profesional e institucional, además de dar cumplimiento puntual al principio electoral de publicidad, desde esa fecha y de manera reiterada, con posterioridad, propuse la publicación de todos los anteproyectos de sentencia, como regla, no como excepción: nunca conseguí la aprobación de mi propuesta.

La publicación de todos los anteproyectos de sentencia evita no solo su difusión clandestina y la obtención de beneficios ilícitos para la persona desleal, además crea en el magistrado ponente la necesidad de estudiar siempre, de manera cuidadosa, responsable y profesional cada uno de los juicios y recursos que le son turnados, sin incurrir en la conducta inmoral de proponer el anteproyecto A y, al mismo tiempo, tener preparado el anteproyecto B, el C e incluso el D “por lo que se ofrezca” en caso de que los demás integrantes del Pleno no acepten uno u otro anteproyecto. Es necesario crear buenas prácticas jurisdiccionales en los integrantes de los órganos colegiados, sentido de responsabilidad y profesionalismo, siempre conforme a derecho y al sentido de justicia, cumpliendo lo previsto en los códigos nacionales e internacionales de ética del juzgador.

Trabajo discreto, rápido y profesional: en equipo

El grupo de jóvenes abogados, estudiosos, inteligentes, trabajadores, discretos y leales, salvo rara excepción descubierta con el tiempo, dio otro ejemplo de su valía al ser sustanciados los juicios de revisión constitucional electoral radicados en los expedientes SUP-JRC-6/2012,

³ Así quedó precisado en los resultandos VIII y IX de la sentencia del 14 de febrero de 2012.

⁴ Flavio Galván Rivera, *Lecciones de derecho electoral y democracia participativa* (México: Tirant lo Blanch, 2019), 159-61.

SUP-JRC-7/2012 y SUP-JRC-8/2012, así como al elaborar el anteproyecto de sentencia. Los tres juicios fueron promovidos el 22 de enero de 2012 por los partidos políticos Acción Nacional, Nueva Alianza y de la Revolución Democrática mediante sendos escritos de demanda, a fin de impugnar la declaratoria de legalidad y validez de la elección y de gobernador electo del estado de Michoacán de Ocampo, formulada por el Tribunal Electoral local en la sesión del 16 de enero de 2012; la resolución fue notificada a los partidos el inmediato día 18, según constancias del expediente local, identificado con la clave alfanumérica TEEM-DELEVEGOB-001/2012.

Los tres expedientes fueron turnados al suscrito el 23 de enero de 2012, fecha en la que fueron radicados en la ponencia, y las demandas fueron admitidas el inmediato 3 de febrero; en tal fecha se propuso al Pleno la acumulación de los tres juicios por existir conexidad en la causa; además, se publicó el anteproyecto de sentencia y se entregó copia a los magistrados de la Sala. La sentencia se dictó el 14 de febrero de 2012, en el décimo primer día posterior a la entrega del anteproyecto.

Siendo un caso de tanta importancia y complejidad jurídica y política, ¿cómo se pudo sustanciar y proyectar su resolución en un plazo tan breve (11 días) y sin fuga de información?

La respuesta radica en varios aspectos; he aquí algunos:

- 1) En todo el personal de mi ponencia —jurídico, administrativo y auxiliar— existía la convicción plena de estar al servicio de la república, además de tener vigencia real el principio jurídico: ¡durante los procedimientos electorales federales, locales y municipales, con sus correlativos en el Distrito Federal, todos los días y las horas son hábiles!
- 2) Sistematización del trabajo. Cuando había 2 o más medios de impugnación conexos se hacía un estudio comparativo de todas las demandas, así fueran 2, 10, 100 o 1,000, así estuvieran turnados todos a la misma ponencia o a todas las ponencias. Hecho el comparativo, se elaboraba un resumen de conceptos de agravio y, para su estudio y propuesta de resolución, se integraba un equipo de abogados; según las necesidades del caso, cada uno recibía una tarea específica para sumar, en su oportunidad, los resultados parciales y hacer la unidad: el anteproyecto de sentencia.
- 3) Caso específico. En este asunto particular, los secretarios de estudio y cuenta que participaron fueron José Wilfrido Barroso López,

Arturo García Jiménez, Rodrigo Quezada Gancen, Isaías Trejo Sánchez y Francisco Javier Villegas Cruz; sin embargo, entre ellos no sabían quiénes integraban el equipo; a cada uno, por separado, le asigné el estudio de determinados conceptos de agravio, no les comuniqué quiénes más participaban y les pedí guardar absoluta discreción de la encomienda. Solo cuando llegó el momento de unir las parcialidades nos reunimos todos, en un lugar sumamente discreto, en el que cada uno expuso el resultado de su trabajo; unimos adecuadamente las parcialidades para evitar inconsistencias o, incluso, incongruencias u omisiones y elaboramos el anteproyecto único, que fue inmediatamente publicado y entregado a los otros magistrados de la Sala Superior.

Rememorando sentencias y votos particulares

San Bartolo Coyotepec: igualdad jurídica y política entre mujeres y hombres

319

Un caso emblemático de elecciones por usos y costumbres en comunidades indígenas⁵ es el de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, municipio que, según el censo de población de 2010, tenía 8,684 habitantes: 4,543 mujeres y 4,141 hombres. El 20 de octubre de 2013 se celebró la asamblea general comunitaria en la cabecera municipal, con la asistencia de 833 ciudadanos, mujeres y hombres, a fin de elegir, para el trienio 2014-2016, a los 10 integrantes del ayuntamiento: 1 presidente, 1 síndico y 8 regidores. Para elegir presidente municipal, los asistentes propusieron tres ternas en la primera votación; de cada terna se escogía al que obtuviera el mayor número de votos, a fin de integrar una nueva terna, que se sometía a otra votación de los asambleístas, y quien obtuviera más votos era electo presidente. Para elegir al síndico se aplicaba el mismo método;

⁵ El suscrito también identifica a este sistema como derecho electoral consuetudinario indígena, que la legislación de Oaxaca califica como sistema normativo interno, título preferido por muchos actores electorales, incluso por académicos y autoridades, como si en algún Estado, provincia, entidad federativa o municipio se pudieran celebrar elecciones aplicando un sistema normativo externo.

en cambio, para designar regidores solo se proponía una terna por cada regiduría, y quien obtenía la mayoría de votos resultaba electo regidor.

En la aludida asamblea del 20 de octubre se había agotado el procedimiento de elección de presidente y síndico municipal. Todas las ternas, para la primera ronda de votación, estuvieron integradas solo por hombres; evidentemente, la tercera terna también. Al momento de postular las ternas para elegir regidores, algunas ciudadanas propusieron mujeres candidatas, lo cual motivó una gran discusión que concluyó con la decisión de la asamblea de postular únicamente hombres, lo que provocó que un número considerable de mujeres se retirara. La elección continuó y el ayuntamiento quedó integrado con 10 hombres.

En esas circunstancias, Abigail Vasconcelos Castellanos y otras ciudadanas expresaron su disconformidad ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), el cual participó, como autoridad, en diversas pláticas entre los interesados para resolver sus diferencias, lo que motivó la celebración de una asamblea general comunitaria extraordinaria el 24 de noviembre de 2013 a fin de reponer la elección; sin embargo, por decisión mayoritaria de los asambleístas, la reposición fue a partir de la comisión de las violaciones aducidas, es decir, de la elección de regidores. Al celebrar la asamblea extraordinaria se respetó, formalmente, el derecho de voto activo y pasivo de las mujeres, pero resultaron electos regidores los mismos ciudadanos designados en la asamblea del 20 de octubre. Con ese resultado, a pesar de todas las protestas, el 14 de diciembre de 2013 el Consejo General del IEEPCO declaró válida la elección.

El 18 de diciembre, Abigail Vasconcelos Castellanos promovió *per saltum*, ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF y a fin de impugnar esa declaración de validez, un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC), el cual fue reencusado a juicio local, que fue resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca el 30 de diciembre de 2013, confirmando el acto impugnado. No conforme, el 2 de enero de 2014 Abigail Vasconcelos Castellanos impugnó esta sentencia ante la citada Sala Regional Xalapa. El nuevo juicio ciudadano motivó la integración del expediente SX-JDC-24/2014 y fue resuelto por sentencia el 14 de febrero de 2014, dictada en el día 43 posterior a la presentación de la demanda.

Para impugnar dicha sentencia, que confirmó la del Tribunal Electoral de Oaxaca y, por ende, la declaración de validez de la elección, el

18 de febrero Abigail Vasconcelos Castellanos promovió un recurso de reconsideración ante la Sala Superior, en el cual se integró el expediente SUP-REC-16/2014, turnado a la ponencia del suscrito, por auto del inmediato día 19. El recurso fue resuelto el 5 de marzo de 2014, esto es, el día 14 posterior a la recepción del expediente en la Sala Superior.

Por unanimidad de siete votos se revocó la sentencia de la Sala Xalapa, la del Tribunal Electoral local y la declaración de validez de la elección, así como las constancias de validez y mayoría otorgadas a los candidatos electos para integrar el Ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, y se ordenó al Congreso y al instituto electoral del estado, así como a las autoridades municipales, cumplir las diligencias, en el ámbito de su competencia, para celebrar la elección extraordinaria, respetando el principio de igualdad jurídica y política entre mujeres y hombres.

Dos fueron los razonamientos fundamentales para las revocaciones precisadas:

- 1.1. Unidad de la elección. El procedimiento electoral es un conjunto sistematizado de hechos, actos y procesos jurídicos para la renovación periódica de los depositarios del poder público; por lo tanto, si en una etapa del procedimiento se infringe la normativa o un principio rector de las elecciones de manera que se afecte la validez de todo el procedimiento, la declaración de nulidad de la elección abarca todas sus etapas; por ende, la reposición debe ser total.

En el caso que se analiza, es claro que la asamblea comunitaria electoral, de principio a fin, constituye una unidad, pues es una sola asamblea, ya que la elección de todos los integrantes del ayuntamiento es una unidad; en consecuencia, si se infringe un precepto o un principio constitucional que implique una violación a los derechos humanos y, de manera especial, al derecho de la ciudadanía —toda o de un porcentaje considerable— de votar y ser votada, es evidente que se afecta la validez de todo el acto electoral; resulta incuestionable, por ello, la nulidad de la asamblea electoral en su totalidad.

Si bien es cierto que, en este caso, se adujo violación en agravio de las ciudadanas respecto de su derecho de votar y ser votadas a partir de la postulación de candidatos a regidores y que las constancias de autos demuestran fehacientemente la negativa de los ciudadanos de que las aludidas fueran postuladas como candidatas a regidoras —sin que exista prueba alguna de que ese derecho, sobre todo en su

aspecto pasivo, fue respetado al proponer candidatos y elegir al presidente y al síndico municipal—, queda claro que todo el desarrollo de la asamblea comunitaria electoral estuvo afectado de nulidad por violación del derecho humano de voto de las ciudadanas.

- 1.2. Igualdad jurídica y política de mujeres y hombres. Este principio es una norma vigente en la Constitución federal, en la de Oaxaca y en los tratados internacionales tuteladores de derechos humanos, suscritos por el presidente de la república y con aprobación de la Cámara de Senadores; en consecuencia, esa norma formalmente válida debe ser positiva en la realidad social, y esa igualdad no puede ni debe ser letra muerta, simple derecho de papel, sin aplicación en la vida diaria. Ningún sistema electoral indígena puede contravenir los derechos humanos, ni siquiera por usos y costumbres inmemoriales: ¡Sobre la Constitución nada! ¡Sobre la Constitución nadie!

Santiago Yaveo, Oaxaca: comunidades sin derecho a voto activo y pasivo

322

La elección de integrantes de ayuntamiento en las comunidades indígenas en el sistema de usos y costumbres ha sido calificada por diferentes voces, con picardía quizá pero congruente con la realidad social, como “sistema de abusos y malas costumbres”, título que describe lo que sucede en la vida diaria, con reiterada frecuencia, desafortunadamente al amparo y desamparo de las autoridades electorales locales y de diversas autoridades municipales, locales y federales.

Como otro botón de muestra está el siguiente caso.

El 27 de octubre de 2013, en la cabecera municipal de Santiago Yaveo, Oaxaca, se celebró la asamblea general comunitaria para elegir, por el sistema de usos y costumbres, a los integrantes del ayuntamiento para el trienio del 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2016. El municipio está constituido, además de la cabecera municipal, por 10 comunidades o poblaciones identificadas como agencias municipales y agencias de policía. Conforme a las reglas electorales del municipio, los ciudadanos de la cabecera eligen al presidente, al síndico y a los regidores, salvo a los regidores, el propietario y el suplente de Hacienda y de Salud, pues estos cuatro regidores son electos, cada uno y de modo individual, por la ciudadanía de igual número de agencias, es decir, cuatro en total.

Ello significa que la ciudadanía de las 10 agencias mencionadas no participa en la elección de presidente y de síndico, quedando excluida también de la de regidores, salvo las cuatro excepciones mencionadas; sin embargo, de la elección del regidor de Hacienda y del de Salud, tanto el propietario como el suplente, queda excluida, sin derecho a voto, la población de la cabecera municipal y la de 9 agencias, en cada caso, porque solo ejerce el deber-derecho de voto la ciudadanía de la agencia que postula al candidato a regidor, ya sea el propietario o el suplente.

En el caso analizado, el regidor propietario de Hacienda fue electo por la ciudadanía de la agencia de policía de Santa María Yaveo, mientras que a la suplente la eligieron en la Agencia Francisco Villa; el regidor propietario de Salud fue electo en la Agencia Nuevo Ocotlán y al suplente lo eligió la ciudadanía de la Agencia Llano Grande.

A lo señalado se debe agregar que el desempeño del cargo no es por tres años, como está previsto en la Constitución local y en la legislación electoral ordinaria; el cumplimiento de ese deber-derecho, por determinación de la asamblea comunitaria, es solo por 18 meses, ejerciéndolo primero los propietarios, en tanto que los suplentes deben desempeñarlo en el segundo periodo de 18 meses a fin de completar el periodo de tres años.

En este caso particular, el 25 de julio de 2013 se publicó la convocatoria para celebrar la asamblea general comunitaria el 27 de octubre del mismo año, a fin de elegir a los nuevos integrantes del Ayuntamiento de Santiago Yaveo, en la que se precisaron las reglas de la elección, como se mencionó. En esas circunstancias, disconformes con la convocatoria, algunos ciudadanos de las agencias municipales solicitaron que se respetara su derecho constitucional de voto activo y pasivo. Para resolver las diferencias, se celebraron varias reuniones de trabajo entre los peticionarios, algunos integrantes del ayuntamiento convocante y autoridades del instituto electoral local. Todo fue inútil. La elección se llevó a cabo en términos de la convocatoria, la cual, afirmaron los convocantes, corresponde a sus usos y costumbres.

El 31 de diciembre de 2013, el Consejo General del IEEPCO declaró válida la elección. Esta declaración fue impugnada ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, como consta en los expedientes JNI/18/2014, JNI/21/2014, JNI/41/2014 y JNI/42/2014, juicios que ese tribunal resolvió el 12 de febrero de 2014, de forma acumulada, confirmando el acto impugnado. No conformes con lo resuelto por el tribunal lo-

cal, algunos ciudadanos impugnaron la sentencia ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF mediante un JDC, que motivó la integración de los expedientes SX-JDC-94/2014, SX-JDC-95/2014 y SX-JDC-96/2014; estos juicios fueron resueltos de forma acumulada el 20 de marzo de 2014, confirmando la sentencia controvertida y, por tanto, la declaración de validez de la elección municipal que se comenta.

Los demandantes, no conformes con la sentencia de la Sala Xalapa, mediante sendos escritos presentados el 24 y 25 de marzo de 2014 promovieron dos recursos de reconsideración que quedaron radicados en los expedientes SUP-REC-830/2014 y SUP-REC-831/2014, los cuales fueron resueltos, acumuladamente, el 18 de junio de 2014, casi 90 días después de las fechas de impugnación. En esta ejecutoria se confirmó la sentencia de la Sala Regional Xalapa; por ende, se constató también la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y la declaración de validez de la elección de integrantes del Ayuntamiento de Santiago Yaveo, emitida por el Consejo General del IEEPCO.

La sentencia de la Sala Superior fue dictada por mayoría de cinco votos, con el voto del suscrito en contra del criterio mayoritario. En mi voto particular argumenté sustancialmente lo siguiente.

324

- 2.1. El derecho de los pueblos indígenas, para celebrar elecciones por usos y costumbres, no puede contravenir aquellos derechos humanos previstos en la CPEUM o en los tratados internacionales, como es el derecho de los ciudadanos de votar y ser votados en circunstancias de libertad, universalidad, igualdad y no discriminación.
- 2.2. No se puede renunciar, delegar o disponer del derecho humano a votar y ser votado ni con el argumento del libre acuerdo o de decisión unánime o mayoritaria de la ciudadanía de cada pueblo o agencia municipal o de policía ni tampoco de la ciudadanía de la cabecera municipal.
- 2.3. Para declarar la validez o nulidad de una elección se debe tener presente el cumplimiento o incumplimiento de los principios y preceptos previstos en la Constitución federal y en los tratados internacionales tuteladores de derechos humanos, que incluyen los derechos político-electorales, los cuales no son disponibles, renunciables o delegables.
- 2.4. Para justificar la violación del derecho humano de votar y ser votado, en términos de la Constitución y los tratados internacionales,

les, no se puede oponer el sistema electoral por usos y costumbres, que necesariamente debe respetar el derecho internacional, en particular, los derechos humanos.

Por lo tanto, mi propuesta fue en el sentido de revocar la sentencia de la Sala Regional Xalapa y la del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca; en consecuencia, se revocó la declaración de validez de la elección, se declaró la nulidad y se ordenó la celebración de la correspondiente elección extraordinaria.

Derecho electoral y derecho presupuestario: comunidades indígenas

Otro caso de especial trascendencia se presentó en el JDC radicado en el expediente SUP-JDC-1865/2015. El 30 de junio de 2015, la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, municipio de Tingambato, Michoacán, solicitó al ayuntamiento que le entregara directamente, sin que pasara por las arcas municipales, la parte que le correspondía del presupuesto federal asignado al municipio, tomando en cuenta su población y sus necesidades. En respuesta, el ayuntamiento consultó al Congreso y a la Auditoría Superior del estado si era factible conceder lo solicitado y, en su caso, que la comunidad hiciera directamente los trámites correspondientes. En septiembre de 2015 hubo un cambio electoral de integrantes del ayuntamiento para el trienio 2015-2018; la nueva integración no respetó lo ya pactado y, por diverso acuerdo del día 17 de junio de 2015, dio respuesta negativa a la solicitud.

No conforme con la respuesta negativa, el 29 de septiembre de 2015 la comunidad indígena promovió, *per saltum* y ante la Sala Regional Toluca del TEPJF, un JDC; como la Sala Regional Toluca se consideró incompetente por la materia de impugnación, el 1 de octubre envió los autos a la Sala Superior, en la que se integró el expediente SUP-JDC-1865/2015, que fue turnado a la ponencia respectiva.

El 18 de mayo de 2016, esto es, en el octavo mes posterior a la presentación de la demanda, por mayoría de cuatro votos, con el voto en contra emitido por el suscrito, la Sala Superior dictó sentencia. En el apartado “Consideraciones” de la ejecutoria, para motivar y fundamentar su competencia, así como la procedibilidad del medio de impugnación, la mayoría argumentó sustancialmente:

En primer lugar, no obstante que los derechos colectivos a la libre determinación, autonomía y autogobierno están reconocidos constitucionalmente en el artículo 2º de la Constitución [...] e internacionalmente, a través de la cláusula de recepción prevista en el artículo 1º constitucional, resulta procedente la *acción declarativa de certeza* de derechos, atendiendo a una situación de hecho que genera incertidumbre respecto del contenido y alcance de los derechos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas a su autonomía, autodeterminación y autogobierno, relacionados con su derecho a la participación política y otros principios y valores constitucionales, y, dada la *fuerza expansiva* de dichos derechos humanos en todo el ordenamiento jurídico, es necesaria la intervención de este órgano jurisdiccional federal, en cuanto tribunal constitucional como órgano límite o de cierre.

[...]

Sobre el particular, esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente que debe conocer y resolver este tipo de asuntos pues, al ser la máxima autoridad jurisdiccional electoral, tiene competencia originaria y residual para resolver todas las controversias en la materia, con excepción de las expresamente previstas para la Suprema Corte [...] y las salas regionales, de conformidad con el artículo 99 de la Constitución.

326

En aplicación de la institución de suplencia de la queja, la mayoría de los integrantes del Pleno de la Sala Superior, en el apartado “Consideraciones”, último párrafo del párrafo 4.4, en el rubro “Precisión del acto impugnado”, señalaron literalmente:

Por lo tanto, se tienen como actos reclamados los siguientes:

- i) la falta de reconocimiento efectivo de los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena actora, relacionados con su derecho a la participación política, es decir, una situación de hecho que les afecta o impide materializar o ejercer plenamente y gozar de tales derechos, frente a la autoridad municipal responsable y otras autoridades estatales, así como del conjunto de derechos que el orden jurídico les reconoce, y
- ii) el acuerdo impugnado de diecisiete de septiembre de dos mil quince emitido por el Ayuntamiento responsable.

Hecho el estudio del fondo de la controversia, la Sala Superior, por mayoría de cuatro votos, arribó a la conclusión de considerar fundada la pretensión de la comunidad indígena actora y, entre muchas otras determinaciones, declaró revocada la resolución negativa impugnada. El suscrito votó en contra del proyecto de sentencia y, dado el resul-

tado de la votación, emitió un voto particular, por las razones sustanciales siguientes:

el suscrito considera pertinente señalar que la demanda presentada por Jesús Salvador González e Israel de la Cruz Meza, como autoridades comunales y civiles de la comunidad purépecha de San Francisco Pichátaro, Municipio de Tingambato, Michoacán, debió ser desechada de plano, al no corresponder a la materia electoral, sino al Derecho Presupuestario, dado que se trata de la recepción y ejercicio de la respectiva partida presupuestaria; en otras palabras, la *litis*, en este caso está vinculada, de manera inmediata y directa, con la recepción y administración “*del presupuesto asignado al Municipio de Tingambato, tanto de partidas presupuestales federales como estatales*”.

Acorde a lo anterior [...] para el suscrito es evidente que la controversia planteada excede el ámbito de competencia, por razón de materia, atribuida a este Tribunal Electoral [...] porque la tutela jurisdiccional establecida como facultad de esta Sala Superior, en particular, y del Tribunal Electoral, en general, no abarca la pretensión de los demandantes, en razón de que el acto reclamado por éstos no forma parte del Derecho Electoral, sino del Derecho Presupuestario [...] dado que se trata de un acto que forma parte de las atribuciones de los Ayuntamientos con relación a la administración del presupuesto que corresponde a su hacienda pública municipal.

La tesis sustentada, en la sentencia que se comenta, prevaleció en la decisión de la mayoría de los magistrados integrantes del Pleno de la Sala Superior; por ende, con posterioridad se conoció y resolvió el mérito de otros medios de impugnación similares⁶ en cuanto a la materia de controversia, hasta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció un criterio diferente.

Como antecedente del caso, que es competencia de la SCJN, cabe señalar que la comunidad indígena mixe de Santa María Nativitas Coatlán, municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, solicitó al ayuntamiento que le otorgara directamente la parte proporcional de las partidas presupuestales que la Federación transfiere al municipio. La comunidad indígena adujo que la autoridad municipal omitió dar respuesta escrita y que verbalmente comunicó su negativa. En

⁶ Solo como ejemplo, cabe citar los medios de impugnación radicados en los siguientes expedientes: SUP-JDC-1966/2016, SUP-REC-1272/2017, SUP-REC-375/2018, SUP-REC-682/2018, SUP-REC-1118/2018 y acumulados, SUP-REC-1255/2018 y acumulado y SUP-JE-89/2019 y acumulados.

esas circunstancias, el 26 de agosto de 2016, la comunidad demandó al ayuntamiento ante la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca. Entre otras prestaciones, la comunidad demandó la entrega de la aludida partida del presupuesto municipal.

Por sentencia del 24 de octubre de 2017, previo estudio del caso, aplicando la suplencia de la queja en la demanda y durante el proceso, la citada Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal determinó, en lo que interesa, lo que se precisa en los resolutivos que se reproducen a continuación:

PRIMERO. Esta Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal, es competente para conocer y resolver el presente juicio conforme a lo justificado en el apartado IV, inciso a) de este fallo.

SEGUNDO. Esta Sala de Justicia Indígena, reconoce y garantiza, la libre determinación y autonomía de la Comunidad Indígena y agencia municipal de Santa María Nativitas, Coatlán, para ejercer sus recursos, reconocimiento que el Ayuntamiento de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, acatará en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales y la Ley, conforme al apartado VI, de esta sentencia.

[...]

QUINTO. Se ordena al Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, que a partir de ahora, en lo sucesivo asignará y entregará a través de sus autoridades municipales auxiliares, a la comunidad y agencia municipal de Santa María Nativitas, Coatlán, la parte proporcional que le corresponde de los recursos y participaciones federales que recibe de los ramos 28 y 33 fondos III y IV, de los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos municipales, conforme a los parámetros previstos en el artículo 24 de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado, en los plazos previstos por esa misma ley, entregando los recursos a través de su Comisión de Hacienda o tesorería, en términos de lo ordenado al apartado VI, de esta sentencia.

No conforme con esa sentencia, el 30 de noviembre de 2017, el Ayuntamiento de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca, promovió un juicio de amparo directo y la tercera interesada, el 19 de febrero de 2018, promovió un juicio de amparo adhesivo. Entre otros argumentos, la quejosa principal reiteró que la sala responsable es incompetente para conocer del asunto y que, en su caso, debió conocer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y de Cuentas del Poder Judicial del estado.

A pesar de ser competencia del respectivo Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver la solicitud de ejercicio de facultad de atracción radicada en el expediente 468/2018, la Segunda Sala de la SCJN, por sentencia del 10 de octubre de 2018, asumió competencia para conocer y resolver los aludidos juicios de amparo, de los cuales el principal fue el registrado con el número 46/2018, en los que dictó ejecutoria el 8 de mayo de 2019, en la cual, para este comentario, se debe señalar que se confirmó la competencia de la sala responsable para conocer y resolver el juicio incoado por la comunidad indígena mixe de Santa María Nativitas Coatlán.

Sin embargo, se debe destacar que, al hacer el análisis de los artículos 105, fracción VI, de la Constitución Política de Oaxaca y 23, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, la Segunda Sala de la SCJN concluyó:

De lo transcrito se advierte que el principal objetivo de la Sala de Justicia Indígena es conocer los asuntos en los que se contienda los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de resolverlos con una perspectiva de tolerancia, sensibilidad, respeto y conocimiento de sus sistemas normativos internos.

Como expresamente lo estableció el legislador, **la sala no puede conocer de los asuntos en materia política electoral. El presente asunto no se encuentra en el supuesto de ser político o electoral.**

[...]

Luego, si nuestro asunto deriva de una inconformidad entre el Ayuntamiento Constitucional del Municipio de Santo Domingo Tehuantepec, Oaxaca y la comunidad indígena de Santa María Nativitas Coatlán, de dicho Municipio, a través de la agencia municipal, en relación con la falta de reconocimiento de su autonomía y libre determinación, es claro que se actualiza el tercer supuesto de los asuntos a los que corresponde conocer la sala en comento.

No es óbice a lo anterior, que en las prestaciones, la comunidad se solicitaron las asignaciones correspondientes de los ramos federales 33 y 28, pues si el legislador hubiera tenido la intención de prohibir su resolución por parte de la Sala de Justicia Indígena, lo hubiera señalado expresamente tal como lo hizo con la materia política electoral.[§]

§ Énfasis añadido.

La conclusión de la Segunda Sala de la SCJN es contundente: el ejercicio del presupuesto no es materia política y tampoco es materia electoral. Estos dos renglones fueron suficientes para que la Sala Superior del TEPJF cambiara el criterio que estuvo vigente por más de un lustro; ejemplo de ello es la sentencia del 8 de julio de 2020, dictada por mayoría de cuatro votos a favor y tres en contra, al resolver el juicio que motivó la integración del expediente SUP-JDC-131/2020.

En el apartado “Consideraciones”, la Sala Superior argumentó:

queda patente que los reclamos relacionados con la entrega de recursos públicos para su administración directa por parte de una comunidad indígena, así como la transferencia de responsabilidades, *tienen una incidencia con el derecho presupuestario que escapa de la competencia de los tribunales electorales, por tanto, estas cuestiones deben ventilarse ante un órgano jurisdiccional competente, en congruencia con el derecho humano al acceso a la justicia.*

[...]

VI. Se abandonan los criterios de esta Sala Superior

[...]

En esos términos, esta Sala Superior considera que, en una nueva reflexión, se debe abandonar los criterios reflejados en las tesis relevantes citadas, puesto que, la Segunda Sala de la SCJN al resolver el Amparo Directo 46/2018, ya definió, desde una perspectiva constitucional, el tema competencial.

La nueva reflexión de la Sala Superior me recuerda la expresión de buen humor, picardía, optimismo o, quizá, ilusión de algunos juzgadores: ¡el voto particular de hoy será la jurisprudencia de mañana!

El Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como legisladores suplementarios

Yairsinio David García Ortiz*



* Magistrado de la Sala Regional Monterrey de 2013 a 2022.



lo largo de la última década, la democracia en Latinoamérica ha manifestado un descenso en el apoyo que recibe por parte de la ciudadanía. Indistintamente del país latinoamericano del que se hable, esta forma de gobierno, que en 1997 alcanzó 63 % de aprobación, en 2018 ha alcanzado su nivel más bajo de apoyo, con 48 % en toda la región.

Los datos citados corresponden al *Informe latinobarómetro 2018*, el cual destaca que la ausencia de progreso, la situación política, la corrupción y la aprobación del gobierno son factores para que la población de la región manifieste un descontento colectivo por esta forma de gobierno.

En el caso de México, en 2018, aun cuando fue un año en el que se desarrollaron elecciones presidenciales (las más grandes de la historia hasta ese momento), el *Informe latinobarómetro* registró solamente 38 % de apoyo a la democracia en el país.¹

La insatisfacción con este modelo es la proyección directa de los bajos niveles de credibilidad en las instituciones democráticas, como el Congreso, los partidos políticos, el gobierno y las instituciones electorales, por mencionar algunas.

Esa decadencia de la confianza en la democracia como una forma de gobierno en la cual se toma en cuenta la opinión de los ciudadanos para determinar lo que mejor convenga a la comunidad y al desarrollo social no ha sido repentina, pero no le hemos prestado la aten-

¹ No debemos confundir el indicador de apoyo a la democracia con el de participación ciudadana, ya que, en esas mismas elecciones, 63.4 % de los mexicanos ejerció su derecho al sufragio.

ción debida a los estudios y a las manifestaciones sociales que se han presentado a lo largo de esta última década.

Desde el podio institucional visualizamos que la labor de los órganos administrativos y jurisdiccionales especializados en la materia electoral cobra una importancia cada vez mayor a la esperada conforme al sistema normativo o, por lo menos, con más impacto en cuanto a la trascendencia de sus determinaciones.

Pudiera pensarse, si se tratara de vanagloriarse, que ese protagonismo asumido por las instituciones electorales en la resolución de los problemas que se suscitan a lo largo de un proceso electoral los dota de un poder ilimitado vinculado a su independencia y autonomía y que, en un momento dado, los consagra como entes hegemónicos de la rectoría del proceso electivo.

Nada hay más lejano a eso.

El diseño democrático requiere, necesita y urge de instituciones fuertes, independientes y autónomas. Pero esa fortaleza no se obtiene adquiriendo superpoderes decisivos en el entramado de la contienda, sino asumiendo con prudencia, moderación y hasta con humildad el papel orgánico que nos corresponde como operadores de la norma y no como creadores suplementarios de la misma.

Hoy, la discrecionalidad con la que se asume la potestad reguladora e interpretativa por parte de las instituciones administrativa y jurisdiccional electoral abre una enorme brecha de oportunidad a la subjetividad y esta, a su vez, multiplica la divergencia de opiniones respecto de las decisiones que se toman cuando no hay una norma rectora de la intervención de la autoridad que la envuelva del principio base: la certeza.

Cuando no existe certeza acerca del resultado de la intervención de la autoridad y cuando las decisiones se basan en la subjetividad del criterio de quienes las toman, se generan tratos diferenciados y escenarios confusos.

A la postre y tras un cúmulo de diferencias, esa divergencia se vuelve un caldo cultivo de crítica y descontento que se transforma, de a poco, en el señalamiento negativo y concluye con la descalificación. Al final, el descrédito y el debilitamiento de la institución.

Hay que tener presente que el Instituto Nacional Electoral (INE) sí cuenta con facultades reglamentarias y que la función jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se basa precisamente en la interpretación y sistematización de la norma para

darle operatividad. La protección de los derechos fundamentales es nuestra responsabilidad y nuestro estandarte que permite, incluso, expulsar normas que flagrantemente los vulneren.

Por tanto, no se trata de convertir a tan importantes instituciones en mecanismos autómatas de resolución, sino de la especificación consciente y completa en la ley y del material con el que dichas autoridades operarán el sistema, cerrando la puerta en la mayor medida posible a la generación de criterios que van más allá de la sistematización de la ley y se erigen como verdaderas leyes supletorias de lo que le corresponde, por necesidad, solamente al legislador.

Se trata de llenar, por medio del análisis del acervo reglamentario e interpretativo, todos aquellos espacios normativos que han permitido la proactividad institucional y que, finalmente pero no en casos aislados, han llevado a la generación de falta de certeza en el desempeño de los actores políticos.

En el análisis del pasado proceso electoral pudimos advertir que existe diversidad de criterios por sala, e incluso de la propia Sala Superior, en cuanto a la resolución de conflictos similares, debido a lagunas legislativas. A manera de ejemplo, menciono algunos de los temas a los que me refiero.

Principio de neutralidad

Norma constitucional

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

[...] [párrafos del 2 al 6]

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener

carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Actuación del Instituto Nacional Electoral

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EMITEN NORMAS REGLAMENTARIAS SOBRE LA IMPARCIALIDAD EN EL USO DE RECURSOS PÚBLICOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 449, PÁRRAFO 1, INCISO C) DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 134, PÁRRAFO SÉPTIMO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

336

Métodos de compensación en la asignación de representación proporcional por razón de género

SM-JDC-721/2018

10.3 Ajustes en la asignación de curules por paridad de género.

Para esta Sala Regional, cuando se haya concluido el ejercicio de asignación correspondiente, y sólo de resultar necesario deben hacerse ajustes para lograr la integración paritaria del órgano legislativo.

Dicho ajuste por razón de género para evitar lesionar el derecho de autoorganización de los partidos y el principio democrático debe realizarse a partir de la última asignación.

Este es un criterio objetivo que toma en cuenta las fases del procedimiento de asignación “de abajo hacia arriba”, es decir, inicia con la etapa en la que se haya otorgado la última asignación; respeta el orden de prelación de la lista registrada por los partidos políticos, la cual tiene implícita el respaldo de la militancia como también el de la ciudadanía que decidió votar a favor de esta opción, y considera la lista que conoció el electorado al momento de emitir su sufragio,

y si bien ese orden puede ser alterado, deberá existir una causa que así lo justifique, esta causa es el ajuste por género.

SM-JRC-270/2018

Al respecto, esta Sala Regional ha sostenido que el ajuste de paridad debe realizarse una vez que se haya concluido el ejercicio de asignación de representación proporcional, a partir de la última asignación, tomando en cuenta las fases del procedimiento de asignación “de abajo hacia arriba”, esto es, siguiendo el orden invertido de la asignación realizada; ello, para el efecto de armonizar los principios enunciados con antelación que deben tutelarse en la asignación de cargos por el principio de representación proporcional[22].

[...]

Al respecto, conviene precisar que el parámetro objetivo de definición de “desempate” ha consistido en la cantidad de votos obtenidos por cada partido político, pues **el porcentaje de votación constituye el elemento fundamental y objetivo para determinar el derecho de los partidos a obtener una curul por ese principio.**

337

SUP-REC-1176/2018

La Sala Superior consideró que era constitucional la regla de ajuste para lograr la integración paritaria, prevista en el Congreso de la Ciudad de México, la cual es similar a la prevista en Veracruz, ya que señalaba que el ajuste debía hacerse en los partidos políticos que tenían menor porcentaje de votación y continuar en orden ascendente. Al respecto, se consideró que se trataba de un parámetro objetivo y razonable.

Nulidades y la carga probatoria

Disposición legal

Artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

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;
- 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;
- c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;
- d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;
- e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;
- g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;
- h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada;
- i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;
- j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación; y
- 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.

Posición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Jurisprudencia 28/2016:

NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA. PARA ACREDITAR EL ERROR EN EL CÓMPUTO, SE DEBEN PRECISAR LOS RUBROS DISCORDANTES.- El artículo 75, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, prevé como causal de nulidad de la votación recibida en casilla el haber mediado **error** o dolo en el cómputo de los votos y que tal circunstancia sea determinante para el resultado de

la votación. Al respecto, la Sala Superior ha determinado que dicha causal de nulidad, por **error** en el cómputo, se acredita cuando en los rubros fundamentales: 1) la suma del total de personas que votaron; 2) total de boletas extraídas de la urna; y, 3) el total de los resultados de la votación, existen irregularidades o discrepancias que permitan derivar que no hay congruencia en los datos asentados en el acta de escrutinio y cómputo, en virtud de que dichos rubros se encuentran estrechamente vinculados por la congruencia y racionalidad que debe existir entre ellos, pues 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. Bajo ese contexto, para que la autoridad jurisdiccional pueda pronunciarse al respecto, es necesario que el promovente identifique los rubros en los que afirma existen discrepancias, y que a través de su confronta, hacen evidente el **error** en el cómputo de la votación.

Determinancia. ¿Cuándo sí y cuándo no?

Posición del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

339

Jurisprudencia 13/2000:

NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

SUP-JRC-604/2007 (nulidad de la elección de Yurécuaro, Michoacán):

En ese caso, la Sala Superior confirmó la nulidad de la elección del citado municipio, resuelta por el Tribunal Local. Al respecto, los hechos consistieron en que, al inicio de campaña del entonces candidato a Presidente Municipal del Partido Revolucionario Institucional se llevó a cabo una misa en la parroquia de la Purísima, ubicada en la ciudad de Yurécuaro.

SUP-REC-1092/2015 y acumulado (ST-JRC-338/2015, nulidad de la elección de Chiautla, Estado de México):

En ese caso, la Sala Superior confirmó la sentencia de la Sala Regional Toluca que anuló la elección en el municipio citado ya que el entonces candidato a la Presidencia Municipal participó en un evento religioso (misa).

ST-JRC-15/2008 (nulidad de la elección del Ayuntamiento de Zimapán, Hidalgo):

En ese caso se demostró que el día de la jornada electoral, dos ministros de culto oficiaron dos misas en la “Parroquia de San Juan Bautista”, en Zimapán, Hidalgo, en las cuales, dichos sacerdotes leyeron un documento titulado “La política la hacemos todos”, en el que se invita a la población a votar ese día por el candidato que más respete la vida.

En la sentencia se razonó que, si bien en las misas, los ministros de culto no se refirieron explícitamente a los candidatos del Partido de la Revolución Democrática, lo cierto es que se replicaron las frases que ese partido político utilizó durante su campaña política para promocionarse.

ST-JRC-57/2011 (nulidad de la elección del municipio de Santiago Tulantepec, Hidalgo):

Se tuvo por acreditado que durante la jornada electoral, en una iglesia ubicada en el centro de la ciudad se celebró una ceremonia religiosa que fue oficiada por un sacerdote, que pidió orar por los candidatos postulados por el Partido Verde Ecologista de México a presidente municipal propietario y suplente, asimismo, se acreditó que dicho ministro de culto solicitó a los asistentes que reflexionaran su voto y que no lo vendieran.

Se sostuvo que la intervención de un ministro de culto religioso, al officiar la misa referida, significó una violación grave del principio de laicidad consagrado en el artículo 130 Constitucional, en virtud de que este ministro de culto pertenece a una religión que es practicada por el 92 % (noventa y dos por ciento) de la población del Municipio de Santiago Tulantepec, por lo que su actuar tuvo un alto impacto en el electorado.

SUP-REC-1732/2018:

De lo señalado se observa que la responsable incumplió la obligación de justificar las razones por las cuales consideró que la irregularidad acreditada era determinante para el resultado de la votación, pues,

en esencia, señala que quedó plenamente comprobada una violación sustancial a los principios de equidad en la contienda y laicidad, por parte del entonces accionante, quien al arranque de su campaña, realizó un discurso en conjunto con pastores religiosos, lo que hacía imposible sostener la validez de los votos que llevaron al triunfo al candidato Pedro Alonso Casas Quiñones.

[...]

Lo anterior, porque esta Sala Superior tiene en cuenta que el acto se trató de un evento proselitista al inicio de la campaña —pues se trató del arranque de campaña del candidato—; aunado a que, la diferencia de votación obtenida por el candidato ganador frente al segundo lugar representa una diferencia de 17 puntos porcentuales, lo cual obligaba al tribunal a justificar de manera objetiva la determinancia de la violación acreditada.

SM-JRC-289/2018:

No está relacionada en autos, cantidad de despensas entregadas en el ayuntamiento de Río Bravo, tampoco se sabe a quién o a cuántas personas y en qué colonias y cuándo fueron entregadas, de manera que pueda determinarse, con objetividad, y relación a los resultados obtenidos en esas casillas, que los apoyos del programa social pudieran haberse traducido en un factor eficiente para sumar votos y determinar el triunfo de la coalición que obtuvo la mayoría.

Por todas estas razones, y *contrario sensu*, ponderando la importancia que tiene el que el voto de la mayoría se respete y surta plenos efectos, es que el desarrollo de este tipo de programas, se insiste, sin dejar de reconocer la influencia que puede tener en los votantes, por las condiciones de déficit en la demostración de aspectos que se estiman por demás necesarios, como los que han sido destacados antes, no es posible considerar que perfiló en forma determinante la diferencia de votos existentes y con ello el triunfo en el proceso electoral.

Por tanto, como se señaló previamente no se cumple con el elemento determinante de la causal y por tanto no procede la petición de nulidad de la elección por las razones solicitada.

Igual que en los anteriores ejemplos, existe una diversidad de temas en los que, más allá de la interpretación e incluso la ponderación de principios, el TEPJF y el INE han erigido verdaderas normas que suplen los vacíos legislativos. Por mencionar algunos:

- 1) Registro de coaliciones en términos del principio de uniformidad.
- 2) Separación del cargo (reelección).

- 3) Distinción clara entre:
- a) Promoción personalizada de servidores públicos.
 - b) Propaganda gubernamental en tiempos electorales.
 - c) Uso indebido de recursos públicos.

A un año del vencimiento de mi encargo, sigo viendo la certeza como área de oportunidad; una meta alcanzable mediante la predictibilidad. Hacer que las razones que sustentan nuestra actuación institucional sean razonadas y razonables para la sociedad.

En la medida en que permitamos voltear hacia la sociedad y compartir sin reserva la cultura electoral, protegeremos a las instituciones de la irracional recriminación de ser los causantes del alejamiento de la democracia por falta de legitimidad.

A manera de conclusión, me gustaría citar mi visión acerca de la justicia electoral, la cual expuse a las señoras y a los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación durante el concurso de designación para magistrado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

Se ha de juzgar teniendo pleno conocimiento y absoluta conciencia de que el orden constitucional es por definición el eje rector sobre el que gravita el Estado de derecho, en todas sus acepciones, y que, por lo tanto, sus mandatos no pueden constituir tipos rígidos de aplicación independiente y autómata, sino que conforman toda una maquinaria que debe funcionar equilibrando límites y libertades.

La función judicial, y creo que en mayor medida y con mayor razón en la materia electoral, se debe ejercer teniendo en cuenta que los juzgadores forman parte del Estado. Es claro señores Ministros que cuando Montesquieu dijo: —Que el juez era sólo la boca de la ley—, jamás se imaginó que en la complejidad de este sistema jurídico electoral actual, esa boca corre el riesgo de ser amordazada si no se le ponen ojos, oídos y cerebro.

Comisión de Venecia. Participación de México en 2010-2016[✧]

Manuel González Oropeza^{✧ ✧}

* Reporte presentado en inglés y publicado por la Comisión de Venecia, en calidad de exmiembro y a título individual. Manuel González Oropeza, "Mexico's participation", en *Venice Commission. Thirty-year quest for democracy through law*, eds. Simona Granata-Menghini y Ziya Caga Tanyar (Consejo de Europa: Juristforlaget i Lund, 2020).

** Magistrado de la Sala Superior de 2006 a 2016.





En el ámbito del Estado de derecho, el mundo se reúne actualmente de Europa hacia América, como si el mar Mediterráneo se uniera y ampliara hasta el golfo de México y cruzara todo el océano Atlántico.¹ Esta visión fue prevista por el italiano Antonio La Pergola (1931-2007), erudito y distinguido ministro de Asuntos Europeos que en mayo de 1990 propuso la creación de una comisión especial dentro de la estructura del Consejo de Europa, la cual, más tarde, se llamó Comisión para la Democracia bajo el Estado de Derecho o Comisión de Venecia.

¹ Gracias a la revisión realizada a los Estatutos de la Comisión de Venecia el 21 de febrero de 2002, aprobada por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, un nuevo acuerdo para recibir a los países no miembros del Consejo de Europa hizo posible la conscripción de cuatro países de América Latina. *La Commission de Venise. Rapport annuel d'activités. 2010* (2011), 20.

Como juez del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en el periodo 2006-2016, me atrajo la única idea de debatir los diseños constitucionales y los problemas de democracia en un entorno de derecho internacional, sin seguir paradigmas estrictos o concepciones regionales, pero con el interés de encontrar la solución correcta para el mejoramiento del Estado de derecho en un país y en un momento específicos. Y esta fue la gran visión de Antonio La Pergola: encontrar las soluciones comunes a los problemas constitucionales por parte de la comunidad internacional, no solo de Europa, sino de muchas otras naciones, incluida Latinoamérica.²

En mi admisión como miembro de la Comisión de Venecia representando a México, me sorprendió la prolífica labor de dicho órgano, recopilada en más de 900 opiniones y estudios, cerca de 700 seminarios y conferencias y más de 3,000 sesiones de capacitación, así como muchas observaciones electorales en todo el mundo, con la ayuda de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR, por sus siglas en inglés), una rama especial de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Para lograr ese objetivo, los problemas de orientación política sometidos al Consejo de Europa debían reducirse a las mejores soluciones jurídicas que proporcionan los principios del derecho, aprobados por mayoría o por consenso unánime de los 62 miembros de la Comisión de Venecia, a la que México pertenece desde 2010 por medio del TEPJF.

Políticos, diplomáticos, jueces y académicos, entre muchos otros, se sientan juntos en las sesiones plenarias de la Comisión de Venecia, en el hermoso y solemne edificio del Colegio Mayor de San Juan Evangelista, ubicado en Venecia, Italia. Durante cuatro meses al año, en este portentoso foro se discuten diversos temas acerca de constituciones democráticas, derechos fundamentales, justicia constitucional y elecciones.

Comencé a asistir a las sesiones plenarias en 2010 para escuchar las opiniones más interesantes respecto a los tres pilares de la Comisión de Venecia:

² Antonio La Pergola obtuvo títulos académicos honorarios de la Universidad Externado de Colombia, fue profesor honorario en la Universidad Nacional Autónoma de México, entre muchas otras universidades e instituciones, y publicó libros especializados acerca del sistema federal y la democracia.

- 1) Asistencia constitucional.
- 2) Justicia constitucional.
- 3) Informes acerca de las elecciones y las misiones de referéndum.

En relación con el primer tema, me fue presentada la reforma constitucional de Georgia; desde el principio me sorprendió mucho que, a pesar de que había que considerar el patrimonio constitucional de Europa en nuestras opiniones, se aconsejara a los miembros de la Comisión que no impusieran soluciones o modelos abstractos ni nacionalistas, algo a lo que Latinoamérica estaba acostumbrada, siguiendo paradigmas que, en muchas ocasiones, no encajan en otros países.

La autoridad de las opiniones señala que, en este sentido, son autoconvenidas y no son vinculantes para los países, por lo que confían en las convicciones de los respectivos gobiernos que solicitan a la Comisión su criterio. Se debatieron muchas cuestiones de actualidad que se trataron en el ámbito mundial en todos los países reunidos en las sesiones. En el caso de Georgia, las enmiendas aprobadas consultaban el cambio del sistema presidencial al parlamentario, reforma que también se ha considerado en México desde 1917³ frente a la crisis de los regímenes presidenciales.

Otra cuestión interesante planteada por la república de Moldavia ante la Comisión de Venecia fue la relativa a la reforma de los artículos 78 y 89 de su Constitución y el procedimiento para suspender al presidente y convocar a nuevas elecciones.⁴ Como miembro de la Comisión, tuve la oportunidad de contribuir con colegas capaces en la formación y aprobación de la opinión resultante de estos asuntos (CDL-AD [2016] 021), que estuvo sujeta a discusión y aprobación en la sesión plenaria del 13 de junio de 2016 (opinión 848/2016). En dicho expediente, todas las posibilidades electorales fueron analizadas de acuerdo con el Código de Conducta Electoral.

³ Manuel González Oropeza y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, "Proyectos de parlamentarismo en México", en *El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX. La Constitución mexicana. 70 años después*, t. VI (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1988), 407-15.

⁴ El 22 de septiembre del año 2000 se promulgó la Ley 1234 para fijar el procedimiento de nombramiento presidencial, por tres quintas partes de los votos en el Parlamento, el cual resultó muy difícil de cumplir, pues produjo cuatro disoluciones consecutivas del Parlamento y las respectivas destituciones del presidente.

En otras sesiones, se examinó en diferentes momentos la situación de la Constitución de Bolivia.

En general, las opiniones se alcanzan mediante varios exámenes por parte de las comisiones constituidas y los debates celebrados en las sesiones plenarias de la Comisión de Venecia. Este fue el caso del proyecto final relacionado con el decomiso a favor del Estado de bienes adquiridos ilegalmente, el cual produjo tres borradores que fueron adoptados del 15 al 16 de octubre de 2010. Dichos lineamientos de corrección de la ley en Bulgaria (CDL-AD [2010] 030) fueron benéficos para los precedentes que luego tomó la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México respecto de la incautación de bienes de procedencia ilícita durante las resoluciones de 2015-2016.⁵

Como miembro de la Comisión de Venecia, siempre traté de informar acerca de las resoluciones y las actividades realizadas durante mi mandato en el TEPJF,⁶ estableciendo relaciones y vínculos con las decisiones de la Comisión.

Asimismo, los lineamientos que ofrece la Comisión de Venecia en el Estado de derecho⁷ son fuentes eficientes para México, pues, a pesar de que el país ha hecho esfuerzos en relación con el pluralismo político, existen graves defectos que manchan el historial de derechos humanos, además de que el problema de la corrupción no ha sido resuelto.⁸

⁵ Las resoluciones sentaron precedentes acerca del título, con el nombre de extinción de dominio. Jurisprudencias 1a./J. 15 y 23/2015 (10a.), 17 de abril de 2015.

⁶ 1. *A brief commentary on the State of mexican electoral justice after the 2007 constitutional reform* (Kiev: 21-23 de octubre de 2009). 2. *Las actuaciones ciudadanas. Un instrumento para proteger los derechos políticos y electorales en México* (Venecia: 4-5 de junio de 2010). 3. *Presentación de la Corte Electoral del Poder Judicial de la república de México* (2012). 4. *Política electoral internacional. Un documento de estrategia para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (Venecia: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, julio de 2014). 5. *La suspensión de los derechos políticos por cuestiones penales en México* (diciembre de 2010). 6. *Un prefacio a la justicia electoral en México*. Enviado a la Administración Electoral de Líbano (Beirut: 4-5 de diciembre de 2008). 7. *Leyes y órganos electorales. The role of the judiciary in shaping democratic institutions: the mexican experience* (Lisboa: Foro, 2014). 8. *Garantías, la constitucionalidad de elecciones* (Venecia: junio de 2012).

⁷ Opinión CDL-AD (2011) 003rev. En *Informe sobre el Estado de derecho* (Comisión de Venecia).

⁸ Manuel González Oropeza, *El Estado de derecho. Lineamientos para México*. Trabajo presentado en la 86ª sesión plenaria (24-26 de marzo de 2011), 27.

La justicia electoral ha sido considerada en México parte de la justicia constitucional, no solo porque los derechos humanos están arraigados en los textos fundamentales, sino porque los principios electorales se encuentran establecidos en las constituciones mexicanas desde 1824. Por ello, México respaldó con entusiasmo la actuación de la Comisión de Venecia en la actualización de la base de datos VOTA, la cual contiene la legislación pertinente de todos los estados miembro que integran la Comisión, junto con exámenes y estudios, así como documentos internacionales; lo anterior consolida a dicha base como una herramienta fundamental para la Comisión y para el resto de los países miembro.⁹

México ofreció con gusto su asistencia técnica para mejorar el formato de grabación y de carga de los datos para el sistema VOTA; con ello, se consiguió una mejora en el proceso de búsqueda respecto al tiempo y a los idiomas.

Del mismo modo, una vez que la Comisión de Venecia emitió, del 5 al 6 de julio de 2002, el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, México decidió traducir al español esta recopilación de principios relacionada con las buenas prácticas electorales a fin de divulgarla entre los países de habla hispana en el mundo.

A pesar de la riqueza de la justicia de muchos países, la cual garantiza los derechos de las minorías y las libertades de expresión y de asociación, la independencia de los jueces y los tribunales sigue siendo un problema para los miembros de la Comisión de Venecia. Las amenazas y la injerencia en la función judicial producen una falta de ejecución de las decisiones y solicitudes en violación de la Constitución y las leyes. La destitución y el traslado de fiscales y jueces quedan a discreción de las autoridades y, en muchos países, se observan represalias por parte de los agentes políticos respecto a las resoluciones judiciales.

A partir de 2014, la Comisión de Venecia se enteró de situaciones como las anteriores, las cuales afectan la independencia judicial en Turquía; no obstante, más allá de casos específicos, la Comisión emitió opiniones respecto de la independencia de los jueces (CDL-AD [2010] 003)

⁹ *Resumen sobre el avance de la base de datos VOTA ante la Comisión de Venecia* (Venecia: 13-15 de diciembre de 2012), www.te.gob.mx.

y los fiscales (CDL-AD [2010] 040). He sido testigo de la especial atención prestada a Hungría y del abuso de poderes concedidos al presidente del Consejo Judicial Nacional previsto por la ley.

Cabe mencionar que México (CDL [2011] 071) participó en el escrito de *amicus curiae* en torno al caso Santiago Brysón de la Barra y otros acerca de crímenes de lesa humanidad, adoptado del 14 al 15 de octubre de 2011, para la Corte Constitucional del Perú. En esta opinión, los conceptos de crímenes de lesa humanidad y su prescripción fueron analizados con base en una visión comparada con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en una perspectiva de justicia internacional.

III

Se organizaron amplias misiones de observación electoral, en las que México participó de modo activo. La colaboración de México en la opinión realizada por la Comisión de Venecia acerca de nuestra legislación electoral (CDL-AD [2013] 21) fue una experiencia interesante, que demuestra que los participantes en la Comisión también tienen el deber de realizar actividades que deben ser observadas por este órgano.

Junto con la OSCE y la ODIHR, la Comisión de Venecia aprobó, del 16 al 17 de diciembre de 2011, una opinión respecto al proyecto del Código Electoral de Georgia, con base en informes de la misión de observación electoral, en la que el autor de este artículo participó junto con otros participantes.

De la misma manera, al recoger experiencias previas, del 11 al 12 de marzo de 2016, México colaboró en la formación de los Lineamientos para prevenir y responder al mal uso de recursos administrativos durante los procesos electorales (CDL-AD [2016] 004; estudio de la Comisión 778/2014), los cuales conllevan conceptos fundamentales del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una de las últimas misiones que tuve en el cargo oficial como miembro de la Comisión de Venecia fue en 2017 en Armenia, donde tuve el privilegio de asesorar a sus autoridades durante casi un mes respecto a cómo llevar a cabo elecciones justas, en estrecha colaboración con el Comité Electoral Central de ese país, a raíz de los comentarios realizados al proyecto de código electoral discutido en la reunión del Consejo para las Elecciones Democráticas, celebrada el 6 de junio de 2016 en Venecia.

Anteriormente, en 2015, tuve la oportunidad de realizar una observación electoral en Azerbaiyán, en una misión aprobada desde 2014 por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE, por sus siglas en inglés), al participar en un comité *ad hoc* que representaba a la Comisión de Venecia con el carácter de asesor.

En calidad de tal, informé de la situación de los colegios electorales y me centré en los recursos legales disponibles para el electorado.

En su resolución 2062 (2015), la PACE tuvo que expresar que la Comisión de Venecia no ha encontrado un cumplimiento completo de las recomendaciones acerca de las comisiones electorales, el registro de candidatos, así como el acatamiento de las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹⁰

Como se ha narrado, la labor de los tribunales electorales no se limita al ámbito nacional, sino que también tiene un compromiso internacional que cumplir.

¹⁰ *Observación de las elecciones parlamentarias en Azerbaiyán. 1 de noviembre de 2015.* Informe de Observación Electoral. Documento 13923 (20 de noviembre de 2015).

Buscando los votos perdidos

María Amparo Hernández Chong Cuy*



* Magistrada de la Sala Regional Toluca de 2013 a 2016.

*Para mi ponencia de la Sala Regional Toluca,
con gratitud y reconocimiento.*

Era verano de 2015. Habían transcurrido varias semanas después de la elección federal. Estábamos en la sede de la Sala Regional Toluca, sepultados en montañas de expedientes que no paraban de ingresar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Era temporada de juicios de inconformidad (JIN). El Partido del Trabajo (PT) había obtenido un porcentaje muy bajo de votación, lo cual —todo parecía indicar— lo llevaría a la pérdida de su registro como partido político nacional. En el intento por evitar dicha pérdida, el PT emprendió una estrategia litigiosa en la que pedía la nulidad de cientos de casillas, quizá miles, lo que se tradujo en un número importante de JIN en todas las salas regionales a fin de modificar la cifra base en la que se calcularía si tenía o no el porcentaje de votos necesario para conservar el registro. Trabajábamos a todo vapor y sabíamos que, a la vuelta de unas semanas, estaríamos recibiendo los juicios de revisión constitucional de aquellas entidades que también habían celebrado elecciones locales.

Eran tiempos un tanto novedosos porque se trataba de la primera elección en la que se ponía a prueba la recién publicada Ley General

de Partidos Políticos (LGPP), junto con el nuevo modelo de casilla para elecciones concurrentes (elección federal y local) que establecía. Desde la publicación de la LGPP, nos habíamos dado a la tarea de estudiarla e hipotetizar cuáles serían los conflictos interpretativos que nos traería y prever qué jurisprudencias o criterios podríamos o no seguir aplicando luego de su entrada en vigor.

Las jornadas de trabajo parecían inacabables, cual continuo permanente. Llevábamos semanas trabajando como máquinas y no sabíamos ya ni en qué día íbamos y casi nunca sabíamos qué horas eran.

En uno de esos días salí de mi privado y caminé por el pasillo buscando a uno de mis secretarios. Casi toda la ponencia se localizaba en un área más o menos concentrada en el tercer piso de la Sala Regional Toluca. No veía a nadie. En eso, un poco a lo lejos, oí que alguien preguntó —uno de mis colaboradores—: “¿No has visto a la magistrada?”, por lo que supuse: “¡Ah! Me quieren ‘dar cuenta con algo’, comentar algún asunto”. La chica levantó la mirada y respondió tranquila, con toda naturalidad: “no la he visto, pero...” —dijo, viendo hacia la esquina— “han de estar ahí, ya sabes, buscando los votos perdidos”. Se refería a la sala de juntas que estaba en la esquina, al lado de mi privado. Era un lugar en el que solíamos reunirnos mis colaboradores y yo. Desde mi llegada a la Sala Toluca, era un sitio en el que pasábamos muchas horas trabajando en colectivo, a veces toda la ponencia y a veces una parte de ella. Discutíamos, analizábamos, problematizábamos y construíamos soluciones, o bien propuestas de soluciones. Volteé. Ciertamente, la luz estaba prendida. A la distancia, se podría pensar que había gente adentro, que, como les decía, era el más común de los escenarios. Pero no, la sala de juntas estaba vacía y solo había quedado la luz encendida. Al no ver más personas en el área supuse que, por la hora, estarían en el comedor y regresé a mi privado.

Un dejo de asombro o sorpresa me embargó por el breve diálogo que escuché y, confieso, también una sonrisa en solitario. Entendí la naturalidad con la que respondió mi colaboradora: ciertamente, junto con un grupo de trabajo multidisciplinario que conformé para estudiar algunos JIN, llevábamos tiempo considerable trabajando sin cesar en esa sala de juntas. No puedo saber cuánto, pues todo pasó en esa época en la que la intensidad de las cargas laborales solo se recuerda como un constante fluir de tiempo; me es imposible saber si fueron días de 24, 48 o 72 horas o, incluso, semanas enteras ahí dando vueltas al tema.

En realidad, no estábamos literalmente buscando votos perdidos, cual si tuviéramos en nuestro poder los paquetes electorales, ni papeletas entre los expedientes. Para nada. En esos días nos encontrábamos construyendo una metodología de estudio de ciertas causales de nulidad de casillas, cuyo tratamiento en anteriores procesos electorales no me parecía el más apropiado. Buscábamos una fórmula para estimar cuántos votos se dejaron de externar el día de la jornada electoral con motivo de la apertura tardía de las casillas.

Los partidos impugnantes alegaban que —se lo imaginarán—, con motivo de los retrasos, se había dejado de recibir un número importante de votos. Aducían con insistencia que se trataba de geografías electorales de voto matutino y que esa cantidad de sufragios que no se recibió tempranamente no era recuperable en el día, lo cual, según ellos, habría generado una diferencia en el resultado. Pedían la nulidad de esas casillas, y eran muchas las que estaban en ese supuesto.

Me preocupaba que la metodología que se había utilizado en anteriores procesos electorales para atender esas causales de nulidad, con todo y sus buenas intenciones, al final resultara ser un listón bajo que facilitaba llegar a la nulidad de la casilla. Quería y veía en eso la misión del Tribunal: privilegiar que cada voto depositado en las urnas contara y que solo fuera privado de eficacia jurídica como última alternativa; por ello buscábamos con tanta vehemencia una mejor fórmula para esas estimaciones. Queríamos dar una respuesta, por un lado, realmente dialógica con la causa de pedir del impugnante y, por el otro, que cada voto contara. Lo que no sabía es que, con el transcurso de los días (o semanas), para el resto del equipo —que, entretanto, trabajaba arduamente con otras nulidades también muy importantes—, los que nos habíamos concentrado en la sala de juntas para estudiar esta problemática parecíamos una suerte de náufragos o exploradores perdidos en busca de lo improbable.

Entré a mi privado y me quedé sentada, a solas, pensando por un largo rato: “buscando los votos perdidos”. Me preguntaba “¿Así me ven?, ¿así nos vemos? ¡Caray! ¿Pues cuánto tiempo llevamos haciendo esto? ¿Lo ven o lo dicen con un sesgo de locura?”. Pero, al mismo tiempo y por contradictorio que parezca, me había dado la impresión de que lo habían dicho como si fuera lo más natural del mundo que pasáramos horas “buscando” los votos “perdidos”.

Siguió un largo rato de silencio (o lo que pareció un largo rato) y luego se oyó el ruido que anunciaba que todos habían regresado a la oficina para continuar con las tareas.

*

Poco después de este incidente sucedió: llegó el momento eureka. En el grupo de trabajo, llegamos a la conclusión de la mejor fórmula y, con ella, empezamos a construir las propuestas de solución de los casos que se nos habían planteado. Aunque este breve espacio no permite explayarme, les cuento muy brevemente la esencia de lo que hicimos.

Como les decía, la problemática se suscitó porque se pedía la nulidad de las casillas que habían abierto con retraso al aducir que se habían dejado de percibir votos matutinos que hubieran llevado a otro resultado electoral. Apoyándonos en expertos en análisis estadístico y en la vasta estadística electoral de muchos años que estaba disponible, llegamos a una fórmula que estimaba la votación que —siendo estadísticamente esperable el día de la jornada— no había sido emitida, en comparación con los registros históricos, una vez considerada la abstención también históricamente presentada. Era un ejercicio que, a golpe de vista, se veía muy sofisticado, pero ya entrando en materia era más o menos sencillo y lógico. Luego, cuando llegábamos a ese número estimado de votos perdidos (los sufragios que no se recibieron y que eran esperables), en lugar de hacer lo que se efectuaba antes (anular la casilla si la cantidad de votos no recibidos era mayor a la diferencia entre el primer y el segundo lugar de la propia casilla),¹ llevamos esa cifra a la comparativa del resultado electoral distrital para ponderar su determinación cuantitativa en la definición del ganador distrital. Esto, porque nos guiamos por una premisa básica: las elecciones distritales no las gana quien obtiene más casillas, sino quien sume más votos en todas las casillas; esto es, una persona, un voto.

Hoy en día, es más o menos gráfica la siguiente analogía para explicar lo que entonces hicimos. Con motivo de la pandemia por la COVID-19, actualmente las muertes se estiman no solo considerando los

¹ La explicación completa se encuentra en la sentencia ST-JIN-61/2015, específicamente, en el apartado considerativo 4.3, intitulado “Estimación de la votación perdida”, 221 y ss. (dictaminada el 1 de agosto 2015), además de que se reiteró en posteriores documentos. Todas las sentencias aquí citadas son localizables en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

datos confirmados de defunciones por causa del virus (cifra que se queda corta), sino que a esa cantidad se suma la diversa cifra de los decesos no esperados o el llamado exceso de mortandad que se observa en comparación con la mortandad histórica (más o menos el resultado de comparar el número de muertes actuales con la cantidad de decesos que había en un determinado periodo antes de la pandemia, para al final atribuir por inferencia el exceso de muertes al virus). Nosotros veíamos el comportamiento histórico electoral a fin de estimar el número de votos que no llegaba nunca (por abstención) y compararlo con la cantidad de aquellos que sí llegaron, para encontrar lo que era esperable que hubiera llegado y el déficit; de tenerse este último, se consideraría como el número de votos que, por razones circunstanciales —como las aducidas por los impugnantes—, era el que estimablemente no había podido llegar en esa particular jornada.

Esta fórmula, a la que llegamos después de muchos ensayos fallidos, la utilizamos inicialmente para estimar los votos perdidos en las casillas de apertura tardía; pero, al final, resultó útil para ponderar el impacto en los resultados electorales de aquellas casillas que, por violencia o inseguridad, no pudieron instalarse en los lugares originalmente previstos, lo que, según se acusó en algunos litigios, había propiciado que la gente se alejara de las urnas, afectando y viciando el resultado distrital.²

Semanas después, todos estos esfuerzos perdieron relevancia o utilidad en tanto se tornó innecesario hacer estimaciones de cualquier tipo, luego de que la Sala Superior considerara que la apertura tardía se toleraba hasta las 10:00 a. m. y no causaba nulidad de la votación, así como la consideración de que si las casillas cambiaban de lugar, bastaba para su validez que la causa del movimiento hubiera sido justificada (sin necesidad alguna del impacto en la afluencia electoral). Pero la ecuación estadística quedó ahí, para la posteridad, como herramienta de análisis y evidencia de todo lo que quisimos hacer a fin de estudiar a fondo las pretensiones y dar respuesta completa a la causa de pedir de los actores en los litigios; quedó como testimonio de los muchos esfuerzos que hicimos para encontrar las aproximaciones y las soluciones que mejor

² ST-JIN-101/2015 y su acumulado 102/2015, fallado el 3 de agosto de 2015 y con el voto razonado ahí externado.

cuidaran los votos y la elección. Y también, por qué no decirlo, del espíritu profundamente garantista con el que se trabajaban y construían las decisiones de los litigios.

Ese mismo espíritu es el que me llevó a sostener, inicialmente en un voto razonado, la importancia de privilegiar el conteo de los votos hecho por los ciudadanos de las mesas directivas de las casillas. Si cada sufragio era la expresión de un derecho humano, si eran los ciudadanos los que habían recibido y contado los votos de sus conciudadanos, las irregularidades formales que se presentaron en algunas integraciones de casilla no debían viciar ni anular ese voto. La de 2015 fue una elección intermedia en la que hubo un importante ausentismo de los funcionarios de casilla. Ese ausentismo llevó a que muchas casillas no se integraran bien, a que hubiera corrimientos y, en muchos casos, a que se tomara gente de la fila para integrar la mesa directiva, lo que fue aprovechado para pedir su nulidad. Muchas casillas se pudieron salvar, mediante uno u otro razonamiento, en sentencias que son muestras palpables del garantismo al que aludo; pero hubo otras tantas que, ante la obligatoriedad de una particular tesis de jurisprudencia —un tanto obsoleta, desde mi punto de vista—, se tuvieron que anular. En esos casos, ante la falta de libertad de jurisdicción, emití un voto razonado que explicaba, desde un enfoque de derechos humanos, que ese criterio resultaba en una privación desproporcional de derechos humanos. Privar de eficacia jurídica a cientos de votos porque la mesa directiva de casilla en la que se habían depositado estaba integrada por alguien de una sección electoral distinta —lo cual no dejaba de reconocer como irregular— era una consecuencia desproporcional e inconsecuente con la libertad con la que se había expresado el voto.³

Lo que inicialmente fueron reflexiones, suscitadas por esta causal de nulidad, con el paso de las semanas se convirtieron en razonamientos de ulteriores sentencias en las que, precisamente a partir de este enfoque, se construyó y sostuvo como premisa rectora procurar el privilegio del conteo ciudadano y abordar con cuidada excepcionalidad las hipótesis de los recuentos hechos por las autoridades.⁴ Incluso, estas consideraciones

³ ST-JIN-3/2015, fallado el 9 de julio de 2015 y con el voto razonado ahí externado.

⁴ ST-JRC-61/2015 y sus acumulados ST-JRC-146/2015 y ST-JDC-493/2015, fallados el 13 de agosto de 2015, así como ST-JRC-306/2015, dictaminado el 8 de agosto de 2015.

también fueron la base en la que se construyó e introdujo a la práctica electoral, en una sentencia de la Sala Regional Toluca, el ahora ya común concepto de cadena de custodia de los paquetes electorales, como premisa indispensable para validar los recuentos hechos en sedes distintas a las de su repositorio original.⁵

Esos esfuerzos incansables por cuidar que cada voto contara fueron los que explicaron la intensa discusión que sostuvimos en la Sala Regional Toluca cuando juzgamos la elección municipal de Aquila, Michoacán, en la que, en lamentables hechos de violencia, fueron quemados paquetes electorales que, casual y presumiblemente, contenían los votos que, de haberse llevado al cómputo municipal, habrían dado el triunfo de la elección al otro candidato. Insistí y creía firmemente que era posible recomponer e inferir el auténtico resultado electoral con las pruebas y los pedazos de información que teníamos a la vista, que eran pocos pero de buen peso probatorio, adminiculándolos entre sí, para que pudiera ser respetada la voluntad electoral manifestada. Veía como deber y prioridad lograrlo, pero perdí la votación.⁶ Y fue también esa búsqueda por que cada voto depositado fuera efectivo lo que me llevaría a que, pese a las precarias condiciones políticas en que se había ejercido este derecho en la comunidad michoacana de Nueva Jerusalén, debido a las restricciones que sus autoridades religiosas imponían a la circulación de la información político-electoral, optara porque los votos depositados en esas casillas contaran, no sin dejar de reconocer los enormes déficits que el Estado tiene hacia esa comunidad, los cuales, creí, debían subsanarse sin falsos paternalismos.⁷

Ese espíritu es también el que me llevaría, meses después, cuando conocimos de la elección municipal de Malinalco, Estado de México, a que juzgara legal que, ante el contexto de violencia e inseguridad que se vivía, se haya cambiado la sede para el cómputo y que este se hubiese

⁵ ST-JRC-61/2015 y sus acumulados ST-JRC-146/2015 y ST-JDC-493/2015, fallados el 13 de agosto de 2015.

⁶ ST-JRC-145/2015 y ST-JRC-150/2015, resueltos el 28 de julio de 2015, así como la discusión plasmada en la versión taquigráfica de la sesión pública de la misma fecha, localizable en el portal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en <https://www.te.gob.mx/salasreg/sesiones/estenograficas/toluca>.

⁷ ST-JRC-122/2015, fallado el 25 de agosto de 2015 por mayoría de votos. Los votos de la comunidad de Nueva Jerusalén se impugnaron como nulidad de casillas en el cómputo correspondiente al municipio de Turicato, Michoacán.

efectuado aun sin mediar el traslado de los paquetes electorales (para lo cual no había condiciones de seguridad), con base en los cómputos hechos por los ciudadanos. Fue una decisión unánime, pero razoné, en voto concurrente, que además de los argumentos de orden competencial que se daban en la sentencia para justificar la legalidad de esa forma de hacer el cómputo municipal (se aludió a que era competencia implícita de la autoridad tomar esta decisión), cabía sostener la legalidad de tales decisiones porque, siendo nuestro deber y el de las autoridades electorales buscar y agotar las alternativas que mayor preservaran e hicieran contar el voto y la participación ciudadana ante lo extraordinario de las circunstancias, habían actuado en cumplimiento de este deber positivo.⁸

Y fue esa convicción de que cada voto cuente y cuente para todo con la que —en las distintas ocasiones en que se nos presentaron casos de asignaciones de regidurías o diputaciones locales por representación proporcional, mediando situaciones de lagunas normativas o de falta de claridad normativa en las fórmulas que regían el proceso de asignación— me incliné, sostuve y defendí las interpretaciones en las que los votos emitidos, así fueran sufragios anulados o emitidos a favor de candidatos independientes, no fueran restados de las cifras base en las cuales se calcularían y repartirían las regidurías o curules. Creía y creo que todos los votos emitidos, en el sentido en el que lo sean, siempre deben contar y, por eso, no se justifica restarlos de las cifras que regirán las asignaciones plurinominales ni tampoco en las que se basarán las operaciones aritméticas que validen la pervivencia de los partidos políticos o el reparto de sus prerrogativas.⁹

**

Ese ánimo de preservar la valía del voto y, en general, la participación ciudadana en el proceso electoral, latente en los fallos que resolvían las

⁸ ST-JRC-349/2015, dictaminado el 9 de diciembre de 2015 por unanimidad de votos.

⁹ Véanse, por mencionar un par de casos, el relativo a la asignación de regidurías del municipio de Penjamillo, Michoacán, en el expediente ST-JRC-64/2015, fallado el 20 de agosto de 2015 por mayoría de votos (inicialmente fui ponente, pero quedé en minoría); la discusión que se dio en la Sala Regional Toluca a propósito de ese asunto, así como la diversa discusión en torno a las diputaciones plurinominales de la legislatura de Colima, visible en la versión taquigráfica del 22 de septiembre de 2015, a propósito de los juicios ST-JRC-235/2015, ST-JRC-236/2015, ST-JDC-528/2015, ST-JDC-529/2015 y ST-JDC-530/2015 y acumulados.

nulidades de casillas, está también detrás, por paradójico que parezca, de las nulidades electorales por las que me pronuncié a favor. Precisamente, y a fin de conservar la valía del voto, creí necesario privarlo de eficacia jurídica total en aquellas elecciones en las que este derecho había sido ejercido en condiciones contextuales de irregularidad constitucional o legal de tal gravedad que me llevaban a la convicción de que no era constitucionalmente tolerable, precisamente por eso, ceder paso al acceso al poder a quien resultó favorecido en un proceso viciado. Creí que, más bien, para preservar la valía del derecho a votar era necesario limpiar y volver a empezar, restaurarlo y devolverle al ciudadano su derecho a votar en un contexto libre y más limpio.

Así, junto con mis pares, en ese 2015 juzgué nula la elección municipal de Sahuayo, Michoacán, por haberse probado que la campaña del vencedor de la contienda habría sido nutrida por el uso de recursos públicos y humanos del saliente gobierno municipal.¹⁰ Juzgamos, por mayoría, de grave entidad constitucional que, en el curso del proceso electoral, un precandidato cambiara de partido y se postulara después por otro, situación que, de acuerdo con la doctrina y el derecho constitucional comparado, daba lugar a una nulidad, así fuera atípica, por contrariar los deberes de lealtad constitucional e institucional, que a la vez son valores protegidos en nuestro sistema constitucional e instrumentales para la democracia.¹¹ También juzgué nula la elección de Apatzingán, Michoacán, ante la probanza —para mí, fehaciente— de la compra multitudinaria de votos a cambio de dinero en efectivo y de reparto de consumibles en especie, aunque perdí esa votación.¹²

En la búsqueda de soluciones menos gravosas a las ilicitudes de los procesos electorales —que menos costos tuvieran desde el punto de vista de la privación de eficacia del derecho al voto—, hubo una ocasión en la que, con la consideración de que el ilícito ocurrido en la elección podía ser focalizado y quirúrgicamente removido, se anularon exclusivamente los votos emitidos a favor del partido que había actuado ilegalmente,

¹⁰ ST-JRC-206/2015, fallado el 24 de agosto de 2015 por unanimidad de votos.

¹¹ Se trató el caso de la nulidad de la elección municipal de Tarímbaro, Michoacán. Juicios ST-JRC-142/2015, ST-JRC-143/2015 y ST-JDC-492/2015, resueltos el 24 de agosto de 2015 por mayoría de votos.

¹² Elección municipal de Apatzingán, Michoacán. Juicios ST-JRC-210/2015 y ST-JRC-211/2015, fallados el 25 de agosto de 2015.

a modo de nulidad parcial o relativa. Creímos que podía darse una solución que salvara más votos y que había modo de evitar la nulidad total de la elección porque, insisto, el vicio del proceso era focal y, por eso, removible o neutralizable, sin necesidad de tener que llegar a su nulidad total.¹³

Anulamos también la elección municipal de Chiautla, Estado de México, por la violación al principio constitucional de laicidad durante las campañas por parte del candidato que había resultado vencedor,¹⁴ así como la elección municipal de Temascaltepec, Estado de México, porque consideramos constitucionalmente grave que el propio candidato haya participado en actos de proselitismo durante la veda electoral, en particular, en un evento que no solo fue videograbado, sino que terminó en disturbio social y arrestos por la autoridad local.¹⁵

En todos estos casos, cuidar los votos emitidos no implicaba vigilar los números sumados por los ciudadanos ni que cada sufragio fuera constante y sonante en la cantidad total. Ante ese tipo de problemáticas, cuidar los votos implicaba velar y verificar que estos hayan podido emitirse en un contexto de mínima asepsia constitucional. Es claro que no es posible esperar procesos electorales inmaculados, sería una ingenuidad; pero cuidar los votos sí exigía verificar, al menos, que hubiera condiciones mínimas de equidad y regularidad en la contienda, al tiempo que no se hubieren probado incidentes especialmente graves, menos aún escandalizantes.

Lo dije en muchas ocasiones, sesiones y votos: es imposible saber qué pasa por la mente de cada elector al momento de estar a solas en la mampara de su casilla ni podemos saber qué razones o emociones son las que le llevan a elegir determinada opción electoral. Por eso es tan pantanoso el criterio cuantitativo para la nulidad electoral, prácticamente imposible de probar y de poca utilidad. Por lo tanto, reservar la nulidad para casos en los que ello se pruebe plenamente equivale a descartarla como posible remedio para lo irregular.

En cambio, lo que creí y sostuve es que, en función de cuidar el derecho a votar, era responsabilidad institucional de la justicia electoral hacer una valoración constitucional y axiológica de lo sucedido en los

¹³ ST-JRC-158/2015 y su acumulado ST-JDC-496/2015, resueltos el 24 de agosto de 2015 por mayoría de votos.

¹⁴ ST-JRC-338/2015, fallado el 8 de diciembre de 2015 por unanimidad de votos.

¹⁵ ST-JRC-373/2015, dictaminado el 8 de diciembre de 2015 por mayoría de votos.

procesos y, en su caso, ordenar su repetición para procurar condiciones que permitan emitir un voto más libre. En el fondo, creo que esto es, en otras palabras, lo que animó la añeja nulidad abstracta y lo que motiva a la hoy referida nulidad por principios. Dichas figuras, por fulminantes que parezcan, buscan también, en última instancia, el cuidado de los votos.

Vuelvo a aquella tarde en Toluca que narraba al inicio de estas páginas. En el silencio de mi privado, cuando percibí el ruido que significaba que mis colaboradores habían regresado del comedor, salí del lapsus y puse fin a aquella súbita y momentánea introspección. Pero, confieso, con el tiempo volvía constantemente a esa frase y a ese momento. De cuando en cuando, me repetía a solas y lentamente: “buscando los votos perdidos”. ¿Qué significaba buscar los votos perdidos? Trataba de buscarle sentido a esas palabras.

Hoy, a propósito de reflexionar en torno a los 25 años del TEPJF, no pude evitar volver a esa tarde, a ese instante en el que escuché la conversación ajena que he narrado. Y he concluido que me vino rápidamente al pensamiento porque, en retrospectiva, esa frase resume la actitud, el ánimo y la convicción que está detrás de todos los esfuerzos desplegados por los que hemos integrado el Tribunal Electoral en un momento dado.

Nos dedicamos a buscar los votos perdidos, en los muchos sentidos que pueden tener esas palabras. Así, se sintetiza mucho de lo que hacen las salas regionales y la Sala Superior: buscan los votos perdidos y cuidan que los sufragios en cada jornada electoral valgan. Un repaso por la jurisprudencia acerca de las causales de nulidad de casilla y de elección, muchas de ellas datadas ya como tesis históricas, revelará que esa ha sido, desde el origen, la fuerza motriz de la justicia electoral.

Ese deber de protección, tan interiorizado en la jurisprudencia y en el quehacer cotidiano del TEPJF, es el que ha llevado a concebir la nulidad electoral como la última ratio del sistema, a que solo algo de suma gravedad constitucional pueda justificar que tu voto no cuente, y esa ponderación judicial es la esencia de la nulidad electoral.

Nuestro Tribunal se forjó y se hizo experto en el derecho de las nulidades electorales y, en ese rubro, es referente en el derecho comparado. Los años de experiencias acumuladas han redundando en un cuerpo

jurisprudencial robusto que pone el voto en el centro y que busca hacer que cada uno de ellos cuente, además de vigilar que solo ante situaciones excepcionales y extremas sea privado de eficacia. Más aún, que ante los casos graves que llevan a la nulidad total de la elección, el derecho se restaure y pueda ejercer nuevamente en mejores condiciones contextuales por medio de la celebración de una elección extraordinaria.

Con esto, no digo que, en todos estos años, no haya habido fallos polémicos en materia de nulidades ni que todas estas hayan sido socialmente bien recibidas. Siempre habrá nulidades polémicas y, también, un fuerte sinsabor cuando se decreta nula una elección. Tampoco puede negarse que ha habido vaivenes o inconsistencias en los criterios del Tribunal, los cuales, por lo demás, veo hasta cierto punto natural y comprensible su acontecimiento por el paso de los años, debido a los cambios de integración, así como por los perfiles de los juzgadores que lo han conformado.

Lo que quiero decir es que, con todo, el Tribunal Electoral ha hecho totalmente suyo el deber de protección del voto, el cual tiene a su cargo, y lo ejerce de modo altamente profesionalizado, solo explicable por lo experimentado que está en la materia. Es, entre todas las competencias que ahora tiene, una en la que se desempeña con total fluidez, si no es que la de mayor facultad.

Estos 25 años, a todas luces, han ampliado mucho las atribuciones y las problemáticas en las que se pronuncia el TEPJF. Con toda seguridad, la presente obra colectiva —de la que estas páginas forman parte— dejará testimonio de ello, así como de las incontables aportaciones a la democracia que ha hecho en temáticas que en su fundación eran impensables, como son los fallos en materia de equidad de género y paridad, la protección de personas con discapacidad, las diputaciones migrantes y los grupos indígenas y étnicos, así como el importante camino andado en materia de justicia y democracia intrapartidaria.

En este espectro de nuevas atribuciones, en tantos importantes rubros, muchos asuntos que resuelve el Tribunal capturan la atención social y son foco de puntual seguimiento y comentario; es tan variopinta la escena que parecería que ha quedado atrás o lejana su función como tribunal de nulidades electorales, aquella que antes fue su facultad estelar. Pero lo cierto es que, con todo, esta función normativa sigue siendo crucial y corona el complejo sistema, así sea que la veamos ya con cierta naturalidad.

Pero que esa naturalidad o normalidad con la que vemos que un órgano tenga esta potestad no nos impida aquilatar lo valioso que es tener canales institucionales funcionales mediante los cuales, como sociedad, podamos procesar la conflictividad poselectoral. Voltar a ver cómo eran las cosas antes en nuestro propio país, ubicar de dónde venimos o revisar los antecedentes del derecho comparado es un buen recordatorio de lo valioso que, en términos de paz social y desarrollo político, es la institucionalidad que la justicia electoral representa.

Al final de aquel verano de 2015, el PT conservó su registro como partido político nacional, aunque no porque su estrategia de impugnación masiva de casillas haya funcionado, sino porque su sobrevivencia se sustentó en otros litigios y criterios, lo cual no es el caso que aquí se comenta. Sin embargo, esa ambiciosa estrategia permitió reafirmar la longeva línea jurisprudencial que busca la mayor preservación de votos, al tiempo que presentó una oportunidad para replantear temas antiguos de acuerdo con las nuevas ópticas que nos imponía el recién renovado contexto constitucional. La montaña de expedientes que parecía sepultarnos se convirtió en una pluralidad de ocasiones deliberativas para contrastar puntos de vista, formas de aproximación y alternativas de solución a los litigios poselectorales.

Esa elección fue la única en la que me tocó participar como juzgadora electoral. Doy testimonio de que todas y todos en la Sala Regional Toluca estudiamos y trabajamos arduamente y con total compromiso. Tomamos decisiones al escuchar detenidamente a todas las partes, razonando y debatiendo ampliamente entre nosotros. A veces anulamos, muchas veces no. En ocasiones, la Sala Superior nos revocó y en otras tantas nos confirmó. Y en ese razonar con los argumentos de los otros iba también la salvaguardia de la pluralidad y de la democracia misma, que se precia en su esencia de ser un modelo y un espacio en el que todas las voces importan y merecen respuestas, así sea que al final no todas puedan prevalecer.

Buscando los votos perdidos encontré el impulso que ha encauzado durante todos estos años la historia del Tribunal Electoral y que ha hecho que, junto con los esfuerzos de muchas personas y otras tantas autoridades electorales, la democracia procedimental, representativa y deliberativa sea posible en México.

Un tribunal para la democracia. 25 años de justicia electoral en México

Indalfer Infante Gonzales*



* Magistrado de la Sala Superior de 2016 a 2023.

a presente es una reflexión acerca de la justicia electoral a 25 años de la importante reforma electoral de 1996, que reconfiguró el sistema de medios de impugnación en la materia a partir de un modelo de justicia integral, con la incorporación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (PJF) y máxima autoridad en la materia, salvo las acciones de inconstitucionalidad, las cuales son competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). A lo largo de estos cinco lustros se ha construido una robusta doctrina judicial en materia electoral orientada a garantizar la legalidad y la autenticidad de las elecciones y el pleno ejercicio de los derechos de participación política, que ha propiciado importantes reformas legales y constitucionales, así como estándares y criterios interpretativos que orientan la práctica de los sujetos obligados y de la ciudadanía y definen el rostro de la justicia electoral en México.

Del conjunto de los elementos que caracterizan el diseño constitucional de la justicia electoral me interesa destacar la relevancia de la independencia del TEPJF como principio y valor fundamental, piedra angular del complejo edificio institucional de la democracia electoral en nuestro país. Sin independencia judicial no existirían garantías efectivas para el ejercicio de los derechos políticos ni salvaguardias para la autenticidad de las elecciones. Sin independencia —institucional, funcional y subjetiva— no existirían tampoco las condiciones mínimas necesarias para generar la confianza ciudadana que requiere todo proceso democrático y que brinda legitimidad a sus resultados.

De acuerdo con esta base, en esta breve reflexión expondré los elementos principales que explican y justifican —desde mi perspectiva como magistrado electoral— el papel del Tribunal Electoral como elemento fundamental del diseño constitucional de la democracia electoral en México, como garantía institucional para la legitimidad del sistema representativo, como factor institucional clave en el proceso de construcción de la democracia electoral en nuestro país y como mecanismo efectivo para la protección y la garantía de los derechos de participación política.

*

En principio, es preciso recordar que la dimensión electoral de la democracia —esto es, el conjunto de instituciones, procedimientos, principios y relaciones jurídicas que hacen posible la celebración de elecciones libres, periódicas, auténticas y con integridad, así como el pleno ejercicio de los derechos de participación política— es una obra colectiva y un proyecto en construcción.

372

Son diferentes los caminos que llevaron a conformar los sistemas democráticos contemporáneos y sus instituciones. Perspectivas liberales, ideales republicanos, conceptos teológicos secularizados, visiones constitucionales, concepciones normativas de los derechos humanos, políticas de reconocimiento multicultural, reivindicaciones de mejor representación y mayor pluralismo político son solo algunas de las sendas que históricamente se han recorrido para llegar hasta la noción contemporánea de la democracia constitucional y a su dimensión electoral como mecanismo de control, distribución y traspaso del poder político.

Así, se puede afirmar que la dinámica de la justicia electoral depende de factores endógenos y exógenos al sistema jurídico. Los primeros se relacionan con el contenido de las normas y con las prácticas de los diferentes actores y sujetos políticos, mientras que los segundos son el resultado de procesos políticos, culturales y sociales más amplios que inciden en la ingeniería institucional a partir de las perspectivas que respecto de la función de la justicia electoral se tengan en un momento histórico determinado.

En este contexto, por un lado, existe un conjunto de ideas marco acerca de la democracia, las elecciones, los derechos de participación política, el pluralismo y la igualdad política, así como respecto de sus razones, orígenes e importancia, y, por el otro, existen tradiciones y cir-

cunstancias políticas nacionales que explican la evolución de cada uno de los sistemas políticos y electorales estatales y de sus diseños institucionales, encaminados a garantizar la realización de elecciones democráticas y periódicas por medio del sufragio universal, libre, directo y secreto. Estas últimas explican el desarrollo histórico de la democracia electoral desde una perspectiva interna, mientras que las primeras nos permiten situar el entramado normativo e institucional nacional en el conjunto del pensamiento político y en el amplio contexto de la democracia como forma de gobierno en los estados constitucionales en el ámbito global.

El fundamento del andamiaje institucional se encuentra en la noción de democracia constitucional como aquel sistema jurídico y político que, por un lado, garantiza la conformación de gobiernos legítimos por medio de elecciones libres, auténticas y periódicas, y, por el otro, establece mecanismos para el control del poder y la garantía de los derechos fundamentales. En consecuencia, la justicia electoral —tanto en sentido amplio como estricto— responde a las exigencias de una sociedad democrática en el marco de los estados constitucionales contemporáneos, garantizando la estabilidad del sistema político-electoral mediante elecciones democráticas, así como la protección y garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía y los principios del sistema democrático.

Como lo ha reiterado la doctrina especializada, las instituciones de la democracia electoral se explican a partir del contexto y la cultura política de cada país, de sus prácticas, tradiciones y aspiraciones colectivas.¹ México es un claro ejemplo de ello, como lo ilustran las sucesivas reformas político-electorales que han configurado el rostro normativo e institucional de la justicia electoral como función esencial para la legitimidad del sistema político y el funcionamiento del sistema democrático. En un proceso inacabado, marcado por la institucionalización de los procesos políticos y la construcción de la legitimación por medio de la confianza institucional.

¹ Dieter Nohlen, *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003) y *Sistemas electorales en su contexto* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008).

Desde la reforma de 1977, que reconoció el pluralismo político; hasta la más reciente, acerca de la violencia política contra las mujeres en razón de género, de 2020; pasando por las reformas de 1996, 2007 y 2014, entre otras de menor calado, se ha consolidado un modelo de institucionalidad electoral basado en dos ámbitos distintos pero complementarios: uno administrativo, a cargo de organismos autónomos (el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales electorales), y otro jurisdiccional, conformado por tribunales locales y un tribunal electoral federal dividido en salas regionales y una especializada. Todo ello ha permitido la reconfiguración del sistema político, la alternancia en el Poder Ejecutivo, la presencia de gobiernos divididos y la configuración pluralista de los congresos, además de un desarrollo evolutivo de la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

Para alcanzar el desarrollo actual fue necesario transitar de un modelo de autocomposición política en la calificación de las elecciones a uno integrado de calificación electoral y garantía de los derechos político-electorales —heterocompositivo—, por medio de tribunales independientes e imparciales como la mejor alternativa en el contexto histórico nacional. El trayecto ha estado lleno de retos y ha requerido ajustes en el modelo con la finalidad de perfeccionarlo o mejorarlo, a partir de las necesidades derivadas de las dinámicas político-electorales que garanticen confianza y certeza.

El primer reto, y quizá el principal, fue garantizar la autonomía e independencia de la justicia electoral, tanto en su aspecto orgánico como funcional. Se buscó diseñar un sistema que coadyudara en la estabilidad del sistema político y en el proceso de transición y consolidación de la democracia electoral, en un momento de tensiones y desigualdades políticas y de ausencia de mecanismos constitucionales de defensa y protección de los derechos políticos.

En este contexto, un primer dilema que se planteó desde la reforma de 1996 y la incorporación del TEPJF fue la cuestión de la judicialización de la política frente a la politización de la justicia, como dos fenómenos distintos pero relacionados, en la medida en que pretenden situar los riesgos y las exigencias que implica, por un lado, que un tribunal conozca de controversias que tienen una naturaleza político-electoral y, por el otro, los riesgos de que, a partir de ello, los principios de independencia e imparcialidad se vean comprometidos a partir de la

politización o partidización de los tribunales electorales o con motivo de un activismo judicial desmesurado.²

La cuestión no es menor. No obstante, desde el comienzo se distinguieron claramente los alcances de ambos fenómenos y su carácter polisémico. De ahí que puede hablarse de una perspectiva constitucional y de derechos humanos que atribuye competencias a los tribunales para conocer de controversias en materia político-electoral, frente a otra perspectiva política o coyuntural del trabajo judicial que señala la incidencia de criterios políticos en las decisiones judiciales. La primera se orienta hacia la independencia como garantía institucional, la segunda cuestiona la imparcialidad y la confianza institucional.

Desde una perspectiva constitucional, la judicialización de la política se relaciona con la existencia de principios que sitúan a los tribunales constitucionales o supremos como últimos garantes de la eficacia del texto constitucional, así como de la protección y la garantía de los derechos humanos. Se judicializa la Constitución y, con ello, se le reconoce pleno valor normativo. Tal fenómeno se presenta en los estados constitucionales en diversas partes del mundo y, particularmente, en los regímenes en transición y consolidación democrática que ponen énfasis en la democracia electoral, con mayor competencia política y un marcado interés por la protección y la garantía de los derechos humanos, entre ellos, los de participación política. Esa tendencia del constitucionalismo mundial se proyecta en el ámbito electoral mexicano en la conformación de tribunales encargados de la resolución de controversias electorales y, principalmente, de garantizar los principios fundamentales del sistema democrático y los derechos político-electorales de la ciudadanía, ante la improcedencia histórica del juicio de amparo en materia política.

Esto es, a la par de otros procesos de fortalecimiento de los mecanismos de control constitucional —como las acciones y las controversias constitucionales a cargo de la SCJN— y ante la improcedencia del amparo en materia político-electoral, se hizo necesario establecer un recurso judicial efectivo en la materia, como una exigencia también derivada de

² En general, véase Héctor Fix-Zamudio, "Justicia constitucional y judicialización de la política", en *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, coord. Jesús Orozco Henríquez (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Universidad Nacional Autónoma de México/Fundación Internacional para Sistemas Electorales/IDEA Internacional, 2001), 11-28.

la realidad constitucional y de los compromisos internacionales suscritos por México y reconocidos en diferentes tratados de derechos humanos, entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establecen el derecho a un recurso efectivo para garantizar, entre otros, el derecho al sufragio activo y pasivo.

Lo anterior, aunado a las exigencias de política interna que reclamaban transitar de una historia basada en el control estatal de los procesos electorales y la existencia de irregularidades y concertaciones políticas a un sistema basado en parámetros jurídicos, mediante un modelo integral de resolución de controversias electorales a cargo de tribunales especializados e independientes. Desde esta perspectiva constitucional, la judicialización de la política fue la consecuencia necesaria para transitar de un sistema principalmente autocompositivo de solución política de controversias electorales —sin garantías efectivas a los derechos de participación política— a otro con mecanismos claros y heterocompositivos, con las garantías de autonomía e independencia suficientes y capaces de minimizar cualquier riesgo de que un tribunal de justicia resuelva controversias políticas, al tiempo que se limita el alcance de los denominados asuntos políticos o no justiciables para aquellos que realmente se relacionan con cuestiones propias del ámbito parlamentario o que tengan una naturaleza exclusivamente política, sin incidencia en la materia electoral.

La conformación de un sistema de justicia electoral mediante un tribunal especializado dentro del PJF, pero distinto a la jurisdicción ordinaria, por una parte, busca garantizar la independencia funcional respecto a la forma de resolver los conflictos electorales fuera del ámbito de la política y, por la otra, propicia la conformación de un acervo jurisprudencial especializado en las diferentes controversias que surgen a lo largo de todo el ciclo electoral, permite la resolución definitiva y final de las determinaciones y abona a la profesionalización, concentración y focalización de la materia electoral. Además, con ello, se evita exponer a la SCJN o a otros tribunales ordinarios a un alto índice de litigios electorales, así como a la presión política que tales litigios generan, a partir de “los recurrentes cuestionamientos y acechanzas político-partidistas”.³

³ *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional* (México: IDEA Internacional/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013), 76.

Por cuanto hace al segundo fenómeno, la politización de la justicia, es necesario distinguir, por un lado, entre la concepción que entiende por politización la partidización de la función judicial en términos de sometimiento, influencia o preferencia en las determinaciones judiciales, lo cual resulta inaceptable e incompatible con el derecho de acceso a la justicia mediante tribunales competentes e imparciales, y, por el otro, una perspectiva jurídica que supone la mayor incidencia de las decisiones judiciales en los procesos políticos de toma de decisiones y en la conformación de políticas públicas y, por tanto, una valoración de la actividad jurisdiccional a partir de un mayor o menor grado de activismo judicial a partir de la incidencia de la judicatura en las dinámicas políticas.

Este último fenómeno está presente y resulta característico, en mayor o menor grado, en todo tribunal constitucional cuya misión sea ejercer controles del poder político y salvaguardar los derechos fundamentales, así como generar procesos de transformación y cambio social, particularmente en situaciones de desigualdad estructural. De hecho, la judicialización en estos términos es un fenómeno característico de los estados constitucionales en el ámbito mundial, a partir de la aplicación de los principios constitucionales por medio de criterios interpretativos que integran y desarrollan el derecho legislado, con lo cual se crea un derecho de base jurisprudencial que necesariamente implica cierto grado de activismo o discrecionalidad. En la medida en que ese activismo se acompaña de elementos ponderativos y prudenciales, se reduce el riesgo de incertidumbre o arbitrariedad.

Así, ni la judicialización de la política ni la politización de la justicia resultan fenómenos ajenos o extraños a otros tribunales constitucionales y electorales que, en razón de su competencia, tienen que conocer de controversias políticas que han sido juridificadas por el legislador o que implican el ejercicio de los derechos de participación política de la ciudadanía y exigen el establecimiento de mecanismos de garantía efectiva y reparación integral.

Como lo expresa Jesús Orozco Henríquez, quien fuera magistrado en la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral, debe hacerse una clara y tajante distinción:

■ El que se trate de un conflicto de naturaleza política o, cuando menos, un conflicto entre órganos políticos no implica en modo alguno que

la decisión jurisdiccional que pone fin al mismo sea tomada sobre la base de consideraciones políticas (por ejemplo, conveniencia u oportunidad).⁴

En cualquier caso, en un modelo de Estado constitucional democrático de derecho existen parámetros objetivos que limitan o circunscriben la actividad jurisdiccional. En primer lugar, están las reglas de competencia que delimitan y restringen la actuación judicial (por ejemplo, el derecho electoral se distingue del parlamentario, en el cual los tribunales electorales no ejercen competencias o solo lo hacen indirectamente, en la medida en que se trata, por ejemplo, de la designación de autoridades electorales); además, están los límites constitucionales, convencionales y legales que regulan la actividad judicial como una función esencial del Estado constitucional y un servicio público indispensable para resolver controversias jurídicas: las normas y garantías que rigen el debido proceso, el sistema de precedentes, los parámetros de control de convencionalidad y la supervisión de instancias internacionales, como la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos.

378

Asimismo, existen estándares que vinculan y orientan la actuación de la judicatura, entre ellos, los códigos de ética judicial y los protocolos de actuación que establecen pautas de comportamiento para que quienes ejercen la función jurisdiccional orienten su actuar a partir de parámetros de prudencia, diligencia, profesionalismo, independencia, imparcialidad, capacidad, integridad, transparencia, objetividad, ética del servicio público, motivación, responsabilidad institucional, entre otros. Finalmente, están los límites propios de la interpretación y la argumentación jurídica que, si bien en ocasiones admiten cierta flexibilidad o amplitud, lo cierto es que no permiten una acción arbitraria y están sometidos también a la crítica de la comunidad jurídica y a parámetros de racionalidad y razonabilidad de las decisiones judiciales.

Así entendido, los beneficios o avances del proceso de judicialización de la política son mayores que sus inconveniencias. Por ejemplo, frente a la ilegalidad y opacidad de las concertaciones políticas acerca de

⁴ Jesús Orozco Henríquez, "Justicia constitucional y desarrollo democrático en México", en *Tribunales constitucionales y democracia*, AA. VV. (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008), 571.

quién debería ejercer un cargo, no obstante el resultado de la elección, la imposibilidad de impugnar el resultado de una elección o la violación a los derechos de la ciudadanía, ahora existe un sistema de nulidades que ha llevado a la invalidez de diferentes procesos electorales por violación a los principios constitucionales. Además, de la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral se ha transitado a la configuración de un sistema de garantías judiciales de los derechos electorales de votar, ser votado o votada, asociación y afiliación, así como de los derechos conexos de expresión, petición, información, reunión, etcétera.

Si bien se puede hablar de un grado variable de activismo judicial, este se relaciona más con la importancia y preponderancia constitucional que tienen los derechos humanos y la necesidad de adoptar medidas de diferente índole para garantizarlos de manera efectiva que con una acción injustificada de la judicatura para favorecer a una de las partes o con una noción particular de justicia, especialmente, a raíz de la reforma de 2011 y la consecuente ampliación del parámetro de control de constitucionalidad y convencionalidad y el establecimiento de deberes y obligaciones concretos a cargo de todas las autoridades, incluido el Poder Judicial.⁵ A lo anterior se suma la creciente cultura en relación con los derechos humanos que motiva el impulso procesal a partir de planteamientos específicos de las partes y de litigios estratégicos que generan nuevas reflexiones y avances en la interpretación evolutiva o progresiva de la normativa electoral.

Finalmente, cierta apertura procesal, como la recepción de escritos de amigos de la corte (*amicus curiae*), la adopción de medidas de protección o la interpretación flexible de algunas normas procesales que pudieran suponer cierto activismo, resulta compatible con los deberes de dirección e instrucción procesal y probatoria de los jueces y magis-

⁵ Al respecto, a partir de la reforma de 2011, el artículo 1 constitucional no solo amplió expresamente el catálogo y el parámetro de control respecto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales, sino que precisó que las normas relativas a los derechos humanos: “se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. Asimismo, se dispuso que las autoridades, en el ámbito de sus competencias, “tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”.

trados, así como con lo dispuesto en el artículo 17 constitucional en el sentido de que

siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.

**

Ahora bien, la independencia de la justicia electoral, además de salvaguardar el debido proceso y el acceso a la justicia, es una garantía institucional del sistema político-electoral.

De esta forma, podemos distinguir, por una parte, la independencia de la función electoral, en sentido amplio, como un principio fundamental y rector de la materia como base de la organización de los procesos electorales y de la calificación y validez de sus resultados, lo mismo que respecto a cualquier consideración política partidista que pretenda prevalecer en las reglas democráticas previstas en el ordenamiento jurídico. Por otra parte, la noción de independencia judicial es un principio y un valor constitucional básico de todo Estado constitucional de derecho, una garantía de las garantías, en palabras de Perfecto Andrés Ibáñez,⁶ sin la cual el andamiaje de los derechos fundamentales y los principios constitucionales se tambalea y termina por derrumbarse.

De esta forma, la justicia electoral requiere del establecimiento y respeto de las condiciones formales y materiales, así como subjetivas e institucionales, que hacen posible la independencia judicial. Solo mediante la existencia de tales condiciones la independencia, como principio y como valor constitucional, adquiere una dimensión de realidad como verdadero contrapoder y como garantía de objetividad e imparcialidad.

Como se señaló, la conformación de tribunales electorales en los ámbitos federal y local responde a la necesidad de que un tercero —independiente e imparcial— sea el que resuelva los conflictos político-electorales

⁶ Perfecto Andrés Ibáñez, *Tercero en discordia. Jurisdicción y juez del Estado constitucional* (Madrid: Trotta, 2015), 139.

y garantice los derechos de participación política, a partir de la transición de los sistemas de autocalificación de las elecciones —que no garantizan la objetividad de la decisión y suponen un interés directo de quienes participan en la calificación con el resultado— hacia sistemas de heterocalificación judicial de los comicios a partir de tribunales electorales especializados e independientes. Esa transición responde a una tendencia regional, pero también, y principalmente, a la desconfianza histórica de la ciudadanía en general en los resultados electorales y en que sean los propios actores políticos los que determinen la validez de los comicios y el destino de su voto.

La idea de que sea un tercero imparcial el que califique la elección permite que no sean los contendientes ni la fracción mayoritaria quienes tengan la decisión de resolver de acuerdo con sus propios intereses; además, el que sea un tribunal implica que la decisión estará basada (fundamentada y motivada) en razones jurídicas y no políticas. Este es un aspecto central en la conformación del sistema de justicia electoral basado en las razones del derecho y no exclusivamente en las de la política.

La independencia es también una garantía de imparcialidad en la medida en que el tribunal, en el ejercicio de su jurisdicción, está vinculado exclusivamente a los derechos y principios constitucionales y a las disposiciones legales a partir de la búsqueda de la verdad de los hechos y del análisis de los contextos de cada controversia.

Asimismo, la independencia, como ausencia de influencias externas e internas, se vincula a la autonomía, al profesionalismo y a la especialización, dado que el tribunal aplica, fomenta y adquiere un conocimiento especializado en la materia electoral, con lo cual su perspectiva no se limita a la resolución de un caso, sino que contempla la conformación de un sistema de precedentes o doctrina jurisprudencial que garantiza la objetividad y la igualdad en la aplicación del derecho.

Desde esta perspectiva, se busca integrar las diferentes dimensiones de la independencia judicial como principio y como valor fundamental (dimensiones institucional, funcional, sustancial, procesal y subjetiva), así como los diversos ámbitos en que opera (político, jurídico, epistémico y ético) con la independencia como principio rector de la materia electoral.

Estas nociones sustancial y funcional de la independencia, en su dimensión externa, suponen un contrapeso a los otros poderes y una se-

paración respecto de cualquier órgano del Estado, distinto al Poder Judicial, lo que implica la existencia de mecanismos de control de cualquier poder (público y privado) y las garantías sustanciales y procedimentales para la protección efectiva de los derechos fundamentales.

De esta forma, la dimensión externa de la independencia de la justicia electoral tiene un componente eminentemente político y otro jurídico, pero también una dimensión cultural, pues parte de la perspectiva de una sociedad democrática que sitúa a la dignidad humana y a su protección en la cúspide del ordenamiento, y, por tanto, a la judicatura como una institución esencial para la garantía de los derechos, tanto de las mayorías como de las minorías, que de otra forma no encontrarían un ámbito de defensa. Ello, aunado a la relevancia de que la función electoral, atendiendo a sus propias especificidades, se guie por los principios de independencia, objetividad, imparcialidad y legalidad.

Por otra parte, la independencia interna se orienta a la garantía de autonomía dentro del propio Poder Judicial. En este punto, adquiere relevancia el hecho de que la jurisdicción electoral en México sea especializada y que se reconozca su plenitud de jurisdicción. En ese sentido, la separación entre el TEPJF y la SCJN abona a la independencia judicial, en la medida en que no existe propiamente una subordinación jerárquica, sino una correlación de coherencia sistémica a partir de la obligatoriedad y la vinculación de las determinaciones del Pleno de la Suprema Corte en las acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por votación calificada de ocho votos o más, sin que ello se traduzca en una incidencia en la independencia de la función electoral.

Asimismo, existe una serie de garantías institucionales adicionales a la independencia judicial relacionada con el proceso de selección y nombramiento de los operadores de justicia y con el correcto ejercicio de sus funciones, como una adecuada remuneración, la elección de presidentes y la disposición de recursos técnicos y humanos, así como la capacitación, protección y salvaguardia en regímenes de permanencia o separación del cargo.⁷ En este ámbito, desde la perspectiva institucional, la carrera judicial busca fortalecer la independencia y la auto-

⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

nomía del Poder Judicial y de la justicia electoral,⁸ y se ve reforzada por la promoción de la ética judicial como un elemento necesario para hacer realidad la independencia de la justicia electoral en sus diferentes ámbitos.⁹

Una última noción de independencia que quiero enfatizar es aquella que podría llamarse independencia epistemológica, esto es, una especialización técnica que se justifica a partir de las problemáticas específicas suscitadas durante todo el ciclo electoral —es decir, antes, durante y después de las elecciones— y con motivo del ejercicio de los derechos de participación política que no necesariamente encuentran una respuesta idéntica o satisfactoria a partir de la aplicación de parámetros desarrollados por otras áreas del pensamiento jurídico.

La justicia electoral expresa también su independencia —que no debe entenderse como aislamiento, sino como desarrollo especializado en el propio sistema jurídico mexicano— a partir de la formación de un cuerpo de doctrina jurisprudencial robusto, capaz de dar cuenta de la complejidad del fenómeno electoral y de generar respuestas a las diferentes manifestaciones de los derechos de participación política. Para ello, la labor interpretativa y argumentativa en las sentencias es crucial, en particular, aquella que desarrolla el sentido evolutivo o progresivo de los derechos constitucionales, así como la interpretación conforme de la normativa electoral con base en una hermenéutica centrada en los derechos de las personas y de los principios rectores del sistema democrático.

Así, en el ámbito de la justicia electoral, existe una especialización jurisprudencial capaz de distinguir los diferentes ámbitos de ejercicio de los derechos político-electorales y de las diversas exigencias y dinámicas de los ciclos electorales, incluidas las exigencias temporales. Esto fortalece el soporte argumentativo de las determinaciones y aleja también la suspicacia que pudieran generar las consideraciones políticas sin sustento jurídico. Con ello, se enfatiza la distancia o separación que

⁸ El artículo 100 constitucional dispone, entre otros aspectos, que la ley “establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarias y funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo, independencia y paridad de género”.

⁹ Código Modelo de Ética Judicial Electoral (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013).

debe existir entre el quehacer judicial y los intereses políticos de los partidos políticos como criterios de decisión, aunque existen, por supuesto, algunos parámetros de consideración de tales intereses en la medida en que son regulados o, incluso, limitados por el ordenamiento jurídico.¹⁰

Resulta también relevante destacar la dimensión cultural de la independencia de la justicia electoral no solo como base del contexto de exigencia del propio trabajo del Tribunal, esto es, que se apegue a los parámetros que ya han sido expuestos, sino también ante la crítica a la función judicial. Las sucesivas reformas electorales, previas o posteriores a las elecciones, suelen ser una oportunidad para ajustar también aspectos propios del sistema de medios de impugnación y las competencias de las autoridades electorales en miras a mejorar el sistema.

Como lo advierte Dieter Nohlen, en el contexto de los sistemas políticos latinoamericanos y, particularmente, del mexicano, la tarea de los órganos electorales “no consiste sólo en la organización de elecciones libres y honestas, sino también en defender la credibilidad en su labor”, cuestión que dicho autor reconoce al señalar que “no es tarea fácil, dado el alto grado de desconfianza en el otro y en las instituciones como componente de la cultura política”.¹¹

En el ámbito institucional, en estos 25 años el Tribunal Electoral ha desarrollado prácticas y adoptado medidas encaminadas a fortalecer la independencia funcional e institucional. Ejemplo de ello es el sistema de carrera judicial, la adopción de códigos de ética, los protocolos de actuación, la capacitación permanente de su personal jurídico y administrativo, la impartición de cursos especializados y programas académicos, la reflexión permanente acerca de la argumentación en sus sentencias y la comunicación de sus determinaciones, el impulso de observatorios y el análisis crítico de sus determinaciones por académi-

¹⁰ Es el caso, por ejemplo, del reconocimiento del principio de autorganización de los partidos que busca un adecuado equilibrio entre la defensa de los principios electorales, los derechos de la militancia y el respeto a la denominada vida interna de los partidos, en la medida en que esta es acorde con las normas y los principios rectores de la materia.

¹¹ Dieter Nohlen, *Ciencia política y justicia electoral. Quince ensayos y una entrevista* (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015), 212.

cos y expertos, la difusión y publicación de doctrina especializada, la transparencia en sus actuaciones, el desarrollo de tecnologías de la comunicación, el establecimiento del juicio en línea como un avance en el acceso a la justicia y la realización de traducciones a lenguas indígenas y del dictado de sentencias de lectura fácil o accesible.

Ese conjunto de medidas, adoptado durante estos cinco lustros, conforma ya una herencia judicial y una suerte de patrimonio institucional, manifiestas en su acervo jurisprudencial, en su doctrina y en su práctica institucional, lo que ha contribuido a la delimitación y especificación de la materia electoral y a la consolidación de la democracia electiva, al garantizar las condiciones para el desarrollo de elecciones auténticas, periódicas y con integridad por medio del voto libre, informado, secreto, directo, sin discriminación y en condiciones de paridad e igualdad de oportunidades en la participación política.

En su ejercicio, la justicia electoral se ha caracterizado por seguir un modelo de justicia abierta, integral, intercultural y conforme al modelo de control concreto de constitucionalidad y convencionalidad que rige en nuestro ordenamiento jurídico. Asimismo, se han desarrollado un enfoque de derechos humanos y una perspectiva de género acordes con los deberes de proteger, respetar y garantizar tales derechos a partir de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La justicia abierta procura el desarrollo de estándares y prácticas que buscan fomentar y fortalecer la legitimidad de las actuaciones judiciales y el mejoramiento de sus funciones, lo mismo que su carácter integral, manifiesto en la efectividad de los recursos, en la reparación plena de las violaciones a los derechos político-electorales y en las garantías de federalismo judicial y subsidiariedad de los recursos judiciales.

De la misma forma, las perspectivas interculturales y de género, así como el enfoque basado en derechos, procuran un análisis contextual de las controversias con miras a salvaguardar la igualdad y la libertad en el ejercicio de los derechos de participación política a partir de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

El TEPJF ha demostrado ser —durante estos 25 años como Tribunal constitucional especializado— una institución clave para la democracia mexicana, tanto en la delimitación de los principios constitucionales

rectores de la materia como en la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Los criterios desarrollados por el Tribunal y su labor institucional ponen en relieve la necesidad de adecuación del derecho electoral a las dinámicas generadas por las sucesivas reformas electorales, así como por las prácticas de los sujetos obligados y los actores políticos, lo mismo que a partir de la interpretación evolutiva de los derechos de participación política.

Como integrante de la tercera generación de magistradas y magistrados de la Sala Superior, reconozco ese desarrollo jurisprudencial y la necesidad de que se siga avanzando en el perfeccionamiento de una justicia electoral más dinámica, abierta e integral, con base en el fortalecimiento de su independencia institucional y funcional.

Muchos son los desafíos que se presentan en el estado actual del sistema democrático en nuestro país. La garantía de acceso pleno a la justicia en escenarios marcados por nuevos fenómenos, como la incidencia de las denominadas *fake news* o noticias falsas en los procesos electorales; la violencia política en general y, en especial, la violencia contra las mujeres en razón de género; la necesidad de desarrollar y perfeccionar sistemas que brinden seguridad y confianza al voto electrónico; la mayor participación de grupos subrepresentados en condiciones de igualdad y mediante acciones efectivas, y la necesidad de garantizar el voto de las personas privadas de la libertad son algunos de los temas que deberán ser objeto de reflexión y regulación, así como de atención judicial.

En mi concepto, el Tribunal Electoral ha ejercido sus facultades de manera efectiva y comprometida con los valores y los principios constitucionales y convencionales que conforman el *corpus* del derecho electoral de fuente nacional e internacional. En múltiples ocasiones se han ampliado y maximizado los derechos de la ciudadanía, se ha procurado una justa ponderación entre los principios constitucionales cuando estos han entrado en conflicto, se ha respetado el principio de autorización de los partidos y los límites con el derecho parlamentario cuando no inciden en los principios y los derechos político-electorales y se ha procurado un adecuado control de constitucionalidad y convencionalidad de las decisiones de las autoridades electorales, de las normas generales y de las omisiones legislativas. En definitiva, el TEPJF ha sido un intérprete activo del régimen constitucional y convencional en materia de derechos políticos y un factor de transformación y cambio

en el proceso de democratización del sistema político mexicano. Todo ello ha sido posible a partir del ejercicio responsable de su independencia como institución del Estado mexicano y como un tribunal para la democracia. Confío en que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación seguirá siendo un guardián del sistema democrático.

El papel del procedimiento especial sancionador en la conformación del modelo de comunicación política

Rubén Jesús Lara Patrón*



* Magistrado de la Sala Regional Especializada de 2020 a 2029.

Introducción

El proceso de consolidación del modelo democrático en México, entendido en términos amplios, esto es, a partir de lo dispuesto en el artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),¹ que lo conceptualiza no solo como un régimen político, sino como un sistema de vida, encuentra apoyo en los distintos integrantes del entramado institucional al que alude la normativa que rige al Estado, entre los que se encuentra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

A lo largo de su historia, y desde la posición garantista que siempre ha caracterizado su actuar, el TEPJF ha emitido una serie de determinaciones relevantes en relación con la garantía y el ejercicio pleno de los derechos políticos y electorales de toda la ciudadanía, así como la determinación y concreción de los alcances de los principios que rigen la materia, y también en torno al diseño y el funcionamiento de las diferentes instituciones, administrativas y jurisdiccionales, locales y federales, que participan en el desarrollo de los procesos judiciales.

Entre los temas que han sido abordados, orientados y desarrollados a golpe de sentencia

¹ Artículo 3. Toda persona tiene derecho a la educación [...]
II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

Además:

- a) Será democrático, considerando 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.

por las distintas salas del Tribunal Electoral, se encuentra el relativo a la regulación y el control del modelo de comunicación política, aspecto toral del modelo electoral y democrático nacional en torno al cual, en lo que ahora importa destacar, se generó un procedimiento abreviado a partir del que, en un inicio, se encarrilaron los contenidos que se compartían con la ciudadanía y que ahora, en supuestos específicos, sirven también para tutelar con mucha rapidez y contundencia ciertos derechos humanos que podrían verse afectados en este proceso.

Así, 15 años después de que viera la luz el fallo que constituye el antecedente más remoto del actual procedimiento especial sancionador (PES), resulta pertinente destacar algunos aspectos medulares de este medio de control híbrido y, sobre todo, apuntar otros relevantes para que sea posible entenderlo en la lógica que hoy impera en torno a la comunicación política y adaptarlo a las particularidades que presenta el modelo normativo a partir del cual funciona y que hoy, sin duda, merece ser revisado con la idea de fortalecer y potenciar tanto el medio impugnativo de referencia como el modelo comunicativo que hoy nos rige.

El desarrollo del procedimiento especial sancionador

Hasta 2006, los procesos electorales se caracterizaron, entre otros aspectos, por la prolongada duración de las campañas; la inexistente regulación de las precampañas; la contratación masiva de propaganda política en radio y televisión; la deficiente regulación y la excesiva difusión de propaganda gubernamental en todos los órdenes de gobierno; la contratación indiscriminada de propaganda política por cualquier particular, agrupación social u organismos empresariales en los medios masivos de comunicación más relevantes de la época (radio y televisión),² así como un intenso despliegue de propaganda negativa por medio de promocionales televisivos.³

² La televisión fue uno de los principales medios de comunicación para que la ciudadanía se mantuviera informada en aquella época, derivado de la simplicidad y comodidad que conlleva estar frente a la pantalla, por lo que se impuso como el principal vector de información de las sociedades desarrolladas. Véase Jean Mouchon, *Política y medios, los poderes bajo influencia* (Barcelona: Gedisa, 1999), 29.

³ César Astudillo, "El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007", en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, María del Carmen Alanís Figueroa et al. (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008), 180.

En ese contexto, durante la campaña electoral correspondiente al proceso comicial de 2006, se transmitieron distintos promocionales que, entre otras cuestiones, vinculaban a un candidato a la presidencia de la república con dos personas del servicio público acusadas de actos de corrupción y en los que se les imputaba el hábito de mentir,⁴ e incluso identificaron al candidato referido como un peligro para México, lo que, a juicio de la coalición que lo postuló, era contrario al marco normativo vigente en el país y generaba una afectación en el proceso que debía ser atendida, detenida y remediada por las autoridades electorales.

Atenta a lo anterior, en su oportunidad, la coalición mencionada solicitó al entonces Instituto Federal Electoral (IFE) que ordenara el retiro de esos anuncios, petición que, tras ser rechazada,⁵ detonó la interposición de un recurso de apelación (RAP) ante la Sala Superior del TEPJF que fue registrado con la clave SUP-RAP-17/2006⁶ y se resolvió el 5 de abril de 2006, en la lógica medular de que el procedimiento sancionador previsto en la normativa entonces vigente no garantizaba la resolución eficaz de las impugnaciones relacionadas con el retiro de propaganda en medios de comunicación al no poder sancionar de manera pertinente la conducta controvertida.

Así, ante la obligación de asegurar el correcto desarrollo de las elecciones y con la intención de garantizar la vigencia de los principios de certeza y legalidad en la materia, así como los derechos de las y los actores políticos, la Sala Superior estableció un procedimiento abreviado en el cual se observaban y respetaban las formalidades esenciales del procedimiento, encaminado a prevenir, sancionar y restaurar el orden jurídico electoral vulnerado y corregir la comisión de conductas ilícitas, así como a tomar las medidas pertinentes a fin de restaurar de forma preventiva la normativa electoral vulnerada y garantizar el debido desarrollo del proceso comicial.

⁴ Alejandro Madrazo Lajous, *Génesis del procedimiento especial abreviado ante el Instituto Federal Electoral* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011), 15.

⁵ Al estimar, medularmente, que la vía intentada no fue la idónea y que debía iniciarse un procedimiento sancionador en términos del artículo 270 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales entonces vigente.

⁶ Esta sentencia y todas las que se citen en este texto, pertenecientes al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pueden consultarse en <http://portal.te.gob.mx/>.

De esa forma, mediante la resolución recaída en el recurso de referencia, que a la postre se convirtió en el primer precedente de la jurisprudencia 12/2007, de rubro PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO,⁷ se sentaron las bases del PES y, a la par, del diseño de un nuevo modelo de comunicación política que quedó establecido en el sistema normativo del país con la reforma constitucional de 2007 y la legal del año siguiente.

En la modificación en comento se estableció un conjunto de nuevas reglas relacionadas, entre otros temas, con el derecho de los partidos políticos al uso permanente de radio y televisión exclusivamente en tiempos oficiales, con una fórmula mixta de reparto (30 % igualitario y 70 % proporcional) y con la correlativa prohibición a partidos, personas físicas y morales para adquirirlos, así como el establecimiento de una autoridad única (IFE) para administrarlos; limitación a la duración de precampañas y campañas electorales, así como a su contenido y el de la propaganda gubernamental (carácter institucional y sin promoción personalizada), además de un régimen de sanciones a cargo del IFE.⁸

En relación con esto último, importa destacar que en la reforma en mención se reguló un procedimiento sancionador en el cual se facultó al Consejo General del IFE para que, con apoyo de la Comisión de Quejas y Denuncias y la Secretaría General, tramitara y resolviera las denuncias interpuestas contra conductas cometidas en materia de propaganda política o electoral en radio o televisión, o bien resolviera las controversias emanadas con motivo de cualquier otro tipo de propaganda política o electoral competencia de los consejos (dentro del proceso electoral) y juntas distritales (fuera del proceso).

Dicho procedimiento sancionador estuvo inspirado en el que se desarrolló en la jurisprudencia del TEPJF previamente aludida; era de naturaleza administrativa, en tanto que su tramitación y resolución se encargaron al IFE; su carácter fue sumario; se regía por los criterios de

⁷ *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 1, número 1 (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008), 34-5. Este y todos los criterios citados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pueden ser consultados en <https://www.te.gob.mx/iuse//>.

⁸ Karolina Monika Gilas, *Sistema de comunicación política a partir de la reforma de 2014* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016), 20.

idoneidad, necesidad y proporcionalidad; permitía la adopción de medidas cautelares que, igual que los fallos recaídos en el fondo, podían impugnarse mediante un RAP ante el Tribunal Electoral, y perseguía imponer sanciones, pero también, y sobre todo, tutelar los derechos de quienes intervenían en los procesos comiciales.⁹

Este modelo fue modificado, nuevamente, mediante la reforma constitucional de 2014, en la cual se dio al PES la fisonomía que actualmente prevalece, esto es, se desarrolla mediante un procedimiento híbrido, no solo por las dos instituciones que intervienen, sino también por la doble naturaleza que tiene (administrativa y jurisdiccional), en el que la investigación de las conductas denunciadas, además del dictado de medidas cautelares, quedan a cargo del Instituto Nacional Electoral (INE), mientras que la determinación y sanción de la conducta infractora es determinada por la Sala Regional Especializada del TEPJF, cuyos fallos pueden ser cuestionados, igual que las determinaciones que se tomen en relación con las medidas precautorias, ante la Sala Superior por medio del recurso de revisión del PES.

Ahora bien, además del diseño funcional antes referido, es importante señalar que en la reforma en comento se estableció que el medio impugnativo de referencia estaría encargado de analizar aquellas conductas relacionadas con las violaciones a lo dispuesto en los artículos 41, base III, y 134, párrafo octavo, ambos de la CPEUM, que contravengan las normas relacionadas con la propaganda política o electoral, o bien constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, con lo que se pone de manifiesto que la finalidad de este procedimiento es, justamente, intervenir en el modelo de comunicación política previsto en la normativa con la finalidad de hacerlo plenamente vigente y garantizar su eficacia.

Adicionalmente a lo anterior, es pertinente mencionar que la reforma en comento previó que, además del PES federal, al que se ha hecho referencia en los párrafos anteriores, se ordenara que las entidades federativas desarrollaran también, en sus legislaciones, un procedimiento

⁹ Francisco Alejandro Crocker Pérez y Karen Ivette Torres Hernández, “El papel del juez en la resolución de la solicitud de medidas cautelares”, en *Procedimiento especial sancionador en la justicia electoral*, coords. Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y Gabriela Villafuerte Coello (México: Tirant lo Blanch, 2015), 327.

local de esa naturaleza,¹⁰ de forma que para entender en su integridad la regulación del modelo de comunicación política resulta indispensable reparar en que existe un sistema de medios de control que se desarrolla en los dos órdenes de gobierno antes mencionados, los cuales se articulan, entre otros elementos, con base en los criterios de distribución de competencias que han sido desarrollados por la Sala Superior en distintas sentencias y en criterios como los desarrollados en las jurisprudencias 25/2010, 25/2015 y 8/2016,¹¹ entre otras.

El procedimiento especial sancionador como instrumento de tutela de los derechos humanos

En términos de lo desarrollado en el apartado precedente, resulta evidente que el PES fue diseñado y construido con la intención inicial de convertirse en un procedimiento meramente sancionador y, desde esa perspectiva, es lógico que dentro de la normativa que lo regula se incluya un conjunto de personas que se encuentran vinculadas por la norma;¹² un listado de conductas prohibidas para cada una de ellas

¹⁰ Dicha obligación actualmente está inserta en el artículo 440 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“**Artículo 440.** Las leyes electorales locales deberán considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las siguientes bases:

a) Clasificación de procedimientos sancionadores en procedimientos ordinarios que se instauran por faltas cometidas dentro y fuera de los procesos electorales y especiales sancionadores, expeditos, por faltas cometidas dentro de los procesos electorales;

b) Sujetos y conductas sancionables;

c) Reglas para el inicio, tramitación, órganos competentes e investigación de ambos procedimientos;

d) Procedimiento para dictaminación para la remisión de expedientes, al Tribunal Electoral, para su resolución, tanto en el nivel federal como local, y

e) Reglas para el procedimiento ordinario de sanción por los Organismos Públicos Locales de quejas frívolas, aplicables tanto en el nivel federal como local, entendiéndose por tales:”.

¹¹ En las cuales se establecieron, de manera general, los lineamientos que deben tomarse en cuenta para determinar competencia a favor de la autoridad nacional o local a fin de conocer un procedimiento especial sancionador, a saber: la regulación de la conducta en el orden local o federal, sus efectos territoriales, que no sea competencia exclusiva de la autoridad nacional (radio y televisión) o que se adviertan elementos que vinculen los actos con comicios federales.

¹² “**Artículo 442.** 1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley:

a) Los partidos políticos;

(artículos 442 bis, 443 al 455 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE]) y una serie de posibles sanciones a imponer (artículo 456 de la LGIPE) después de realizar el proceso de individualización correspondiente, encaminadas a inhibir la aplicación de las infracciones que lleguen a determinarse.

Esto, claramente, de acuerdo con las particularidades que el propio modelo normativo conlleva, pues no debe soslayarse que, en el caso de las personas del servicio público, por ejemplo, si bien existe la posibilidad de que se determine su responsabilidad en la realización de una conducta contraria a la norma y, en todo caso, la gravedad de la falta cometida, tal como lo hizo la Sala Regional Especializada en los procedimientos SRE-PSC-20/2020¹³ y SRE-PSC-7/2021,¹⁴ no se cuenta con facultades para establecer la sanción correspondiente.

No obstante, toda vez que el modelo de comunicación política, como muchos aspectos que son propios de la materia electoral, encuentra puntos de contacto con el ejercicio de distintos derechos humanos, existen diversos asuntos en los que el TEPJF ha emitido criterios encaminados a tutelarlos y a garantizar su ejercicio pleno.

-
- b) Las agrupaciones políticas;
 - c) Los aspirantes, precandidatos, candidatos y Candidatos Independientes a cargos de elección popular;
 - d) Los ciudadanos, o cualquier persona física o moral;
 - e) Los observadores electorales o las organizaciones de observadores electorales;
 - f) Las autoridades o los servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno del Distrito Federal; órganos autónomos, y cualquier otro ente público;
 - g) Los notarios públicos;
 - h) Los extranjeros;
 - i) Los concesionarios de radio o televisión;
 - j) Las organizaciones de ciudadanos que pretendan formar un partido político;
 - k) Las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como sus integrantes o dirigentes, en lo relativo a la creación y registro de partidos políticos;
 - l) Las y los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, y
 - m) Los demás sujetos obligados en los términos de la presente Ley”.

¹³ Sentencia modificada por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-155/2020, por lo que hace a la imposición de medidas de reparación integral, ya que en el caso no se vieron implicados derechos humanos.

¹⁴ La resolución fue materia de impugnación en el recurso SUP-REP-45/2021 y acumulado, en el que se confirmó la individualización de la sanción de un servidor público que incumplió con los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda.

Para sostener lo anterior, conviene recuperar, por ejemplo, lo dicho en torno a la libertad de expresión, que ha sido entendida como un elemento fundamental del régimen democrático y, desde luego, como la base sustantiva del modelo de comunicación política, pues mediante su ejercicio se consolida la potestad que tienen las personas, por un lado, de expresar y difundir sus pensamientos e ideas, así como la información que les interesa y les parece relevante,¹⁵ pero también de recibir o allegarse de cualquier información que permita su participación activa y efectiva en asuntos de relevancia pública.¹⁶

Pues bien, se han emitido importantes criterios en torno a este derecho, por ejemplo, el relativo a que, en materia político-electoral, su ejercicio permite (y quizá debería decirse que requiere) la manifestación o expresiones críticas, severas, vehementes, molestas o perturbadoras (jurisprudencia 46/2016), siempre que no impliquen o conlleven frases calumniosas (jurisprudencia 31/2016), pues el debate público acerca de temas de interés general permite que la sociedad esté plena y debidamente informada.¹⁷

Además, vinculado con lo anterior, se ha determinado que la libertad de expresión desarrollada al amparo del ejercicio periodístico goza de una presunción de licitud que solo podrá ser superada cuando exista prueba firme en contrario¹⁸ pues, ante la duda, deberá optarse por

¹⁵ Así lo determinó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en diversas sentencias, por ejemplo, en las recaídas en los expedientes identificados con las claves SUP-REP-506/2015, SUP-REP-16/2016, SUP-REP-59/2021, SRE-PSC-251/2015, SRE-PSC-11/2016 y SRE-PSC-23/2021.

¹⁶ Sirve como referencia la sentencia de la Sala Regional Especializada dictada en el procedimiento SRE-PSC-23/2021, en el que se determinó que, cuando se desarrollan procesos electorales, el debate político adquiere su manifestación más amplia y los límites habituales de la libertad de expresión se ensanchan a temas de interés público.

¹⁷ Véase la sentencia de la Sala Regional Especializada dictada en el recurso SRE-PSC-56/2021, en la que se determinó que la crítica dura, fuerte, desinhibida y vehemente abona al debate público, se encuentra amparada por la libertad de expresión y privilegia el derecho de la sociedad a recibir información y estar enterada de las diversas problemáticas y retos, como elemento indispensable del sistema democrático.

¹⁸ Véase la sentencia de la Sala Superior dictada en el expediente SUP-REP-165/2017 y acumulados, en la que determinó revocar la diversa de la Sala Regional Especializada y declaró la inexistencia de la infracción consistente en la adquisición indebida de tiempos en radio y televisión por parte de diversas personas dedicadas al periodismo porque el contenido del material denunciado se inscribía en el contexto de un programa de opinión y no propagandístico en materia política o electoral, por lo que se llegó a la conclusión de que estaba protegido por los derechos a la libertad de expresión y de información.

aquella interpretación que sea más favorable a la protección de la labor periodística (jurisprudencia 15/2018).

Por otro lado, se ha reconocido la relevancia que tienen las nuevas herramientas tecnológicas para el ejercicio de este derecho, en particular las redes sociales, no solo por lo sencillo que resulta su utilización y la rapidez con la que se difunden y obtienen los contenidos, sino también por la penetración que tienen en la sociedad y las particularidades que determinan la dinámica que con ellas se genera, como se estableció en el expediente SRE-PSC-52/2021.

A propósito de lo apuntado, el TEPJF ha establecido distintas posiciones en torno al uso de dichos instrumentos, por ejemplo, que la interacción y la publicación de contenidos deben ser libres y genuinas entre los usuarios para gozar de una presunción de espontaneidad y, en ese sentido, su uso debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, con la finalidad de maximizar el debate político (jurisprudencias 18/2016 y 19/2016).

Por su importancia, también se ha reconocido que por dichos medios digitales se pueden cometer infracciones a la norma electoral, ya sea por parte de personas dirigentes de partidos políticos y del servicio público —que cada vez los utilizan con mayor frecuencia para difundir contenidos—¹⁹ o, incluso, por parte de la ciudadanía en general; en ese sentido, la Sala Regional Especializada, al dictar sentencia en el recurso SRE-PSC-18/2020, determinó la existencia de violencia política en razón de género contra una entonces candidata a senadora con motivo de la difusión de un video en Facebook en una cuenta que correspondía a un particular.

Esto fortalece la lógica medular de que, si bien ha sido posible encauzar u orientar los contenidos de estos mecanismos de expresión, no debe soslayarse que, conforme se indicó previamente, la finalidad de las

¹⁹ Al respecto, aun cuando no existe un criterio único o definitivo en relación con los parámetros o límites que tiene el ejercicio de este derecho por parte de las personas mencionadas, el criterio construido hasta el momento se desarrolla a partir de la valoración del contexto de la publicación, dentro de la cual se toma en consideración, entre otros elementos, la relevancia pública de la cuenta en la que se hacen las manifestaciones, esto es, se hace un análisis de los contenidos que usualmente se difunden en ella y, vinculado con esto, de los fines para los que se usa. Véase la sentencia SRE-PSL-7/2021, emitida en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior dictada en el recurso SUP-REP-60/2021.

redes sociales es potenciar al máximo el ejercicio del derecho en comento y, consecuentemente, su restricción debe hacerse en términos particularmente cuidadosos y limitados, esto es, en los casos en que resulte estrictamente necesario establecer un tope en relación con esta potestad inherente a cualquier persona.

Otro ejemplo de cómo el PES ha contribuido a la tutela de los derechos humanos se advierte con los criterios que se han establecido respecto de la salvaguardia al interés superior de las niñas, los niños y las y los adolescentes, que implica garantizar su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, entre los que se encuentran los relativos a la imagen, la intimidad y el honor, los cuales, finalmente, pueden resultar lesionados a partir de la difusión de su imagen en los medios de comunicación social, como ocurre con los promocionales de los partidos políticos.

En relación con este tema, el TEPJF ha establecido que para incluir a personas menores de edad en promocionales de carácter electoral deben cumplirse ciertos requisitos mínimos para garantizar sus derechos, a saber, contar con el consentimiento por escrito o por cualquier otro medio de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, así como recabar la opinión de la niña, el niño o la o el adolescente que intervendrá en la publicidad, de acuerdo con su edad y madurez (jurisprudencia 5/2017), y en caso de que no lo hagan deberán difuminar, ocultar o hacer irreconocible su imagen, voz o cualquier otro dato que pueda hacerlos identificables, a fin de salvaguardar los derechos de los que son titulares (jurisprudencia 20/2019).

En la actualidad, estos criterios no solo son aplicados en los casos en que algún niño, niña o adolescente intervenga directamente en los promocionales, sino también en aquellos en cuyos contenidos se difunda su imagen, además de los casos en que, sin tener presencia en ellos, su imagen sea identificable y, por tanto, sus derechos puedan correr algún riesgo.

Lo anterior se corrobora con la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada y confirmada por la Sala Superior, decretada en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-28/2021, en el que se determinó la existencia de la vulneración al interés superior de la niñez en un promocional que retomaba la imagen de un periódico en el que aparecía el rostro de una niña; en ese sentido, la Sala Especializada razonó que los partidos políticos tienen la obligación de velar por

los derechos de niños, niñas y adolescentes, con independencia de la modalidad de participación que tengan en sus promocionales y de la forma en la que hayan adquirido el material que difundan.

Por otra parte, a propósito del tema que se aborda en este apartado, merece la pena recordar que, en la reforma del 13 de abril de 2020 en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género, se facultó expresamente a la Sala Regional Especializada para que conozca, vía PES, de los asuntos que deriven de denuncias que involucren esta temática, lo que se explica, entre otros factores, por su naturaleza y especificidades, pues se trata de un medio impugnativo que debe tramitarse y resolverse de manera expedita y, además, permite el dictado de medidas cautelares, por lo que se vuelve un instrumento idóneo y fundamental para garantizar una tutela adecuada del derecho de todas las mujeres a una vida libre de violencia.

Lo dicho es relevante, pues pone de manifiesto que la naturaleza inicial del medio de impugnación en cita —que, como se dijo, era meramente sancionadora— ha cambiado a tal grado que hoy en día se entiende y define, desde el punto de vista normativo y cuando menos en este aspecto, como un instrumento que se encarga, expresamente, de la tutela de los derechos humanos político-electorales o de cualquier otro relacionado con el ejercicio de aquellos y, en consecuencia, ya no solo determina infracciones, responsabilidades y sanciones, sino que puede determinar el establecimiento de medidas de reparación integral para restaurar de manera completa la violación a un derecho humano como el referido.

El procedimiento especial sancionador en prospectiva

Lo desarrollado hasta este momento pone de relieve que el PES ha evolucionado y hoy cuenta con una lógica, de diseño y funcional, distinta a la que tenía originalmente, lo que deriva, de manera natural, de la evolución de la sociedad en general y, en particular, de los cambios que ha experimentado el modelo de comunicación política no solo en cuanto a su contenido, sino también en lo relativo a los medios o canales por los cuales se lleva a cabo.

De acuerdo con lo anterior, parece conveniente reflexionar, primero, en torno a si el diseño normativo que regula la comunicación política

en el país es aún vigente y, definido este cuestionamiento inicial, de ser el caso, plantear algunas propuestas encaminadas a favorecer la eficacia de su control y, sobre todo, el cumplimiento de sus fines.

Pues bien, a efectos de atender el primer tema, conviene recordar, como idea inicial, que el modelo de comunicación política se diseñó con base en los medios de comunicación masiva entonces predominantes (radio y televisión), y si bien es verdad que estos todavía resultan relevantes como canales de difusión, es imposible soslayar que han cedido cada vez más espacios a otras herramientas, como las ya mencionadas redes sociales o, incluso, las plataformas de *streaming*.

En efecto, es incuestionable que, al día de hoy, un número importante de personas tiene acceso a dispositivos tecnológicos que permiten difundir diversos contenidos que son accesibles de manera sencilla, inmediata y, en muchos casos, permanente o continua, y esto, desde luego, incluye o abarca el ámbito político-electoral, el cual, en esa lógica, ha visto modificados su funcionamiento y, consecuentemente, su regulación y control vía jurisprudencial.

Para ejemplificar lo anterior, basta traer a colación lo dicho en torno a que, para determinar la responsabilidad de una persona en relación con un contenido alojado en las redes, es menester investigar y determinar con claridad, cuando menos, quién es la propietaria del perfil o página, quién la administra, quién elaboró el contenido que finalmente pueda ser reclamado y quién colocó la publicación en la red, mientras que para individualizar la sanción de una conducta irregular cometida en estas herramientas tecnológicas se ha estimado necesario y relevante tomar en cuenta el número de seguidores del perfil respectivo, además de las réplicas que haya tenido la publicación, y se ha entendido como importante precisar los alcances de una medida cautelar, a fin de analizar si la actuación del obligado directo, no solo en lo individual, sino frente a quienes no estaban compelidos a atenderla, pudiera restarle eficacia.²⁰

De igual forma, esta nueva realidad tecnológica que hoy impacta y da contorno al modelo de comunicación política ha evidenciado la dificultad de establecer medidas de reparación integral efectivas frente a

²⁰ Véase la sentencia de la Sala Regional Especializada dictada en el recurso SRE-PSL-7/2021 el pasado 29 de abril de 2021, en la que se emitieron razonamientos similares a los expuestos.

los casos de violencia política contra las mujeres por razón de género cometidos por medio de las redes sociales, precisamente, por la complejidad de definir de manera medible, objetiva y razonable su impacto y repercusión para la víctima, y también ha colocado en la palestra realidades como que un promocional que debe ser transmitido en radio y televisión de acuerdo con una pauta específica determinada por la autoridad competente puede quedar a disposición de quien quiera consultarlo durante tiempo indefinido, esto es, un periodo mayor que aquel para el que fue originalmente contemplado, con lo que podría generarse una exposición distinta y una penetración mayor a la que podría haber tenido en los medios de comunicación social tradicionales.

Pues bien, aun cuando ha sido aceptado que es posible regular y controlar los contenidos que, al amparo del modelo de referencia, se difunden en estas herramientas tecnológicas,²¹ lo cierto es que esto se hace a partir de una normativa que se desarrolló sin tomarlos en consideración y, por ende, en medio de una serie de vacíos y lagunas que son subsanados o cubiertos mediante la interpretación del Tribunal Electoral.

Desde esta perspectiva, parece que podría resultar conveniente revisar la normativa que rige el modelo de comunicación de referencia y establecer una serie de parámetros y directrices adecuados a la realidad que hoy impera, lo cual, sin duda, conllevaría un impacto necesario y positivo en el funcionamiento y eficacia del PES, al ser el medio jurisdiccional que se encarga de garantizar su adecuación al marco legal que lo rige.

Por otro lado, como se indicó, el PES transitó de tener una naturaleza netamente administrativa en su origen a convertirse en un procedimiento híbrido, en el cual la autoridad administrativa integra el expediente respectivo, es decir, se allega de todos los elementos que resulten relevantes para dejar el asunto en estado de resolución, además de que dicta las medidas cautelares que resulten pertinentes, mientras que en la sede jurisdiccional se resuelve, de manera esencial, en torno a la legalidad de la conducta cuestionada y, de ser el caso, la responsabilidad de la o el denunciado.

²¹ Incluso, como se mencionó, la Sala Regional Especializada ha asumido competencia para conocer infracciones a la norma electoral, desprendidas de una película alojada en una plataforma de entretenimiento con presencia comercial en México y con impacto en el extranjero; véase la sentencia y mi voto particular del procedimiento en el expediente SRE-PSC-41/2021.

Aun cuando el modelo antes señalado ha sido declarado constitucional en términos generales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que incluso ha validado la facultad con la que cuenta la Sala Regional Especializada a fin de hacer diligencias para mejor proveer o devolver el expediente al INE en caso de que se considere que no está debida y completamente integrado,²² lo cierto es que es pertinente cuestionarse respecto a si ha llegado el momento de transitar de este modelo híbrido a otro estrictamente jurisdiccional, en el cual sea la propia Sala Especializada quien reciba la denuncia, dicte las medidas precautorias que se estimen pertinentes, investigue la conducta, integre el expediente y, en su oportunidad, dicte la resolución correspondiente, la cual, desde luego, siempre podrá ser combatida ante la Sala Superior del TEPJF.

Esto, con la finalidad de concentrar el procedimiento, evitar retrasos innecesarios en la tramitación y, consecuentemente, asegurar que el PES será resuelto en el plazo breve y en respeto a las garantías del debido proceso, conforme a su diseño original.

En esa misma lógica, podría resultar igualmente conveniente valorar la viabilidad de que la competencia para conocer de las impugnaciones intentadas contra las sentencias pronunciadas en los PES locales corresponda a la Sala Regional Especializada, en lugar de que, como hasta ahora, se otorgue a las distintas salas regionales de circunscripción del TEPJF.

²² Al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció por la validez de la potestad conferida a la Sala Regional Especializada para verificar la correcta integración del expediente que, en su caso, le remita el Instituto Nacional Electoral después de tramitado el procedimiento especial sancionador, en esencia, porque lejos de generar retrasos injustificados, de esta forma se evitan posibles impugnaciones por infracciones al debido proceso legal y su consecuente necesidad de reponer actuaciones incorrectas, además de que todo órgano jurisdiccional tiene la obligación de velar porque se cumplan las reglas esenciales que rigen los procedimientos que les corresponda resolver cuando su vulneración pueda trascender al resultado del fallo.

De igual forma, validó la facultad de realizar diligencias para mejor proveer, pues eso contribuye a resolver el expediente con el mayor número de elementos posibles; igualmente, sostuvo la constitucionalidad de la creación de la Sala Regional Especializada.

La resolución fue aprobada por unanimidad de 10 votos de las ministras y los ministros en retiro Luna Ramos, Sánchez Cordero, Cossío Díaz y Silva Meza, así como de los actuales ministros Aguilar Morales, Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

Para justificar lo anterior, resulta relevante señalar que, como se apuntó, la normativa electoral dispone que las legislaciones de las entidades federativas deben regular un PES local que, desde luego, se encarga a las autoridades electorales de cada estado, y las resoluciones que se dictan en este tipo de medios de control son conocidas, en caso de ser impugnadas, por las distintas salas regionales del TEPJF de acuerdo con la circunscripción que corresponda a la autoridad local, lo que abre la posibilidad de que, frente a situaciones análogas, se dicten resoluciones contradictorias, o bien que en la tutela de determinado tipo de derechos se establezcan alcances o medidas distintas, en tanto que cada una de las instancias jurisdiccionales mencionadas tiene plena jurisdicción en su circunscripción y libertad de criterio para dictar la determinación que estime ajustada a derecho.

Lo anterior, en detrimento de la observancia de los principios de certeza y legalidad que deben regir en la materia y, sin duda, en perjuicio de la seguridad jurídica de los justiciables.

Ahora, frente a lo anterior, que puede tener un impacto muy relevante en asuntos que involucren temas sensibles, por ejemplo, la tutela del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, podría valorarse la conveniencia de dotar de competencia a la Sala Regional Especializada para que sea esta la que conozca de todos los PES del orden federal, pero también de las impugnaciones contra los fallos recaídos en los procedimientos locales, con lo que se aprovecharía la especialización de dicha Sala Regional, además de su jurisdicción nacional, en beneficio de la función jurisdiccional.

Conclusiones

Todo sistema democrático necesita contar con reglas claras que otorguen certeza y seguridad jurídica a las y los participantes del juego, así como con mecanismos de solución de controversias mediante órganos imparciales; en este contexto, el PES adquiere una relevancia trascendental para prevenir y corregir irregularidades, de forma inmediata y eficaz, que surjan durante la celebración de un proceso electoral, pero también para garantizar, proteger y reparar la violación de los derechos humanos.

En el presente documento, al referirnos a la evolución que ha tenido el PES, queda demostrado que su desarrollo fue dirigido por la jurispru-

dencia del TEPJF, desde su creación hasta la fisonomía que hoy tiene, lo cual se evidencia con el dictado de diversas sentencias relevantes emitidas por la Sala Superior y por la Sala Regional Especializada, las cuales han servido de base para esclarecer el sistema de distribución de competencias y la naturaleza jurídica de las resoluciones dictadas con motivo de un PES, así como para proteger derechos humanos como los de libertad de expresión; de información; del libre desarrollo de la personalidad; del nombre, la imagen y el honor de niños, niñas y adolescentes, y de las mujeres a vivir una vida libre de violencia.

No obstante, a pesar de los esfuerzos jurisprudenciales del TEPJF, actualmente es necesario replantearse la regulación normativa que rige al PES, ya que, como quedó evidenciado, la realidad imperante hace difícil la resolución de controversias que se suscitan con motivo de infracciones cometidas con el uso de las nuevas tecnologías, como las redes sociales y las plataformas de *streaming*, entre otras; existen cuestiones fundamentales durante el procedimiento que deben remediarse con el objeto de que se cumplan los fines para los cuales fue creado el PES; se debe analizar el aprovechamiento de la estructura y la experiencia especializada del TEPJF para unificar criterios y competencias respecto de los órganos facultados para conocer y resolver dicho procedimiento, y, finalmente, deben actualizarse las normas, a fin de que contemplen reglas claras y hagan cumplir de modo eficaz las sentencias emitidas por el TEPJF para todas las personas obligadas por la norma electoral sin distingo alguno.

No cabe duda del papel tan importante que juega el TEPJF en el PES; no obstante, para robustecer y hacer acorde con la realidad sus objetos de análisis, es necesario que se examine a profundidad su fisonomía y posible evolución legislativa para que siga siendo útil en la democracia mexicana.

Hacerse juzgador y legislador desde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Armando I. Maitret Hernández*



* Magistrado de la Sala Regional Ciudad de México de 2013 a 2019.

El 22 de agosto de 1996, el Tribunal Federal Electoral se incorporó formalmente al Poder Judicial de la Federación (PJF). A 25 años de ese importante suceso, es momento propicio para hacer un reconocimiento a todas las personas que con su trabajo, dedicación, profesionalismo y experiencia han hecho de esa institución un baluarte de la democracia mexicana.

Agradezco a quienes tuvieron la magnífica idea de hacer esta obra conmemorativa, así como la invitación para dejar un testimonio acerca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). A propósito de mi relación con él, siempre le tendré una enorme gratitud, porque auténticamente, aunque me formé en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), me hice juez en el Tribunal.

El TEPJF siempre nos sorprende, porque en 25 años de existencia no ha dejado de innovar y de dictar agenda jurisdiccional, y no en pocas ocasiones sus resoluciones terminan convirtiéndose en normas legislativas. Por eso, es pertinente señalar que en el Tribunal se forman jueces y también legisladores —en sentido material—.

El presente testimonio deja constancia de cómo he tenido la fortuna de ser parte y de vivir de cerca la construcción de criterios jurídicos que se convirtieron en leyes.

Lo haré desde tres etapas de mi relación profesional y de vida con el Tribunal. La primera, porque el TEPJF me hizo especialista en derecho electoral, y eso me permitió acceder a la magistratura electoral local en el entonces Distrito Federal, desde la cual ocurrió la segunda etapa, en la que como autoridad responsable establecí un profundo respeto por la función y la responsabilidad de impartir justi-

cia en la materia. Finalmente, en la tercera etapa, volví a casa para desempeñarme seis años como magistrado en la Sala Regional Ciudad de México, la cual tuve el privilegio de presidir durante tres años, periodo en el que se dieron las reformas al marco normativo vigente que ha provocado, aún más, el ensanchamiento de facultades para el Tribunal y, con ello, mayor poder político que ejercer. Desde luego, ello ha generado preocupantes momentos de desgaste interno y externo, que se pueden y deben procesar y corregir, a fin de que la institución no solo cumpla 25 años más, sino que lo haga con liderazgo en una justicia de vanguardia en la región latinoamericana.

Cada una de esas etapas es rica en experiencias, anécdotas, lecciones y amistades, pero, sobre todo, en la acumulación de aprendizajes y en una enorme gratitud a una institución que marcó 22 años de mi vida profesional y que, como a muchos, no solo me ha dado un trabajo, sino también una forma de pensar y de vivir la impartición de justicia.

Primera etapa. La formación

410

Mi contacto con la materia electoral fue durante el proceso electoral de 1997, en el que, por primera vez, la ciudadanía del entonces Distrito Federal elegiría democráticamente a una jefatura de gobierno.

El entonces Instituto Federal Electoral (IFE) se hizo cargo de organizar los comicios, pues aún no existían autoridades electorales locales, de manera que instaló 40 distritos electorales y nombró una Coordinación Ejecutiva en cada uno de ellos. El Consejo General me designó coordinador ejecutivo del IFE en el XXXII Distrito Electoral local, con cabecera en Coyoacán, territorio en el que geográficamente se encuentra la sede de la Sala Superior.

El destino me puso cerca de esta gran institución, a la que, hasta la fecha, me ligan sentimientos de gratitud; en ella tuve y tengo grandes maestras y maestros, entrañables amistades e imborrables recuerdos.

La primera etapa en mi formación como juzgador electoral fue el desempeño de las funciones de secretario (auxiliar y, luego, de estudio y cuenta) en la ponencia del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez. En esa fase, la Sala Superior transitaba en la construcción de una visión garantista del derecho, la cual se podía apreciar nítidamente en soluciones no formalistas y en la aplicación de los principios constitu-

cionales y de los derechos humanos, a fin de proteger de manera más amplia las prerrogativas involucradas.

Para quienes nos formamos en esa época, y que ahora realizamos la noble función de impartir justicia, la Sala Superior nos enseñó diversas técnicas y métodos de resolución de controversias al poner en el centro de atención los derechos humanos de las personas, inclusive, a pesar de las barreras que impuso la resolución de la contradicción de tesis 2/2000-PL, pues el Tribunal encontró en la interpretación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y a la luz de los tratados internacionales herramientas para seguir protegiendo y ampliando el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Fue un periodo muy enriquecedor en la vida institucional y, en lo personal, de gran formación.

Hubo tres asuntos que sentaron un importante precedente en esta etapa y en los cuales tuve la fortuna de participar respecto a la elaboración de las propuestas, las cuales se convirtieron en líneas jurisprudenciales y, a la postre, en normas generales, algunas incluso de rango constitucional.

Caso Asunción Tlacolulita, Oaxaca

Como parte del contexto cabe recordar que, en el modelo original de justicia electoral de 1996, la Sala Superior concentraba la resolución, en última instancia, de todos los asuntos electorales locales y federales del país —era la única sala permanente—, pues las salas regionales solo se instalaban para los procesos electorales federales.

En septiembre de 1999 llegó un juicio de revisión constitucional electoral (JRC) en el que dos ciudadanos, en representación de la asamblea comunitaria de Asunción Tlacolulita, Oaxaca, impugnaban una determinación —de diciembre de 1998— del Congreso del estado, erigido en colegio electoral, en el que se había anulado la elección de concejales designados mediante el sistema de usos y costumbres.

Este asunto fue el primero en el que acudían a impugnarse elecciones por usos y costumbres de pueblos y comunidades indígenas. La Sala Superior desplegó una robusta argumentación para garantizar el acceso a la justicia, si bien no mediante el JRC —pues consideró que los ciudadanos no contaban con legitimación para promover dicho juicio—, sí se reencauzó a un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC).

Recuerdo que la primera propuesta que formulé fue flexibilizando la procedencia del JRC, aunque dicho juicio lo hubiera promovido una comunidad indígena y no un partido político, como lo exige la ley. Para ello, se hacía una interpretación constitucional de los alcances del entonces limitado artículo 4 constitucional, dado que debían respetarse las formas de organización interna de estos grupos, lo que significaba el respeto a su cosmovisión comunitaria y no a la individual; tan es así, que acudían como comunidad y no como ciudadanos en particular.

Al final, la magistratura decidió dar acceso a la justicia mediante el JDC, recogiendo argumentación importante para que los expedientes SUP-JDC-037/99 y SUP-JDC-038/99, formados con motivo del reencausamiento, marcaran un parteaguas de la justicia electoral para los pueblos y las comunidades indígenas, pues se erigió como el primer gran precedente respecto a lo que, posteriormente, constituiría una de las líneas jurisprudenciales más importantes y protectoras de los derechos humanos del Tribunal Electoral, tanto en el acceso a la justicia como en la protección reforzada de este grupo en situación de vulnerabilidad en nuestro país.¹

Antecedente del procedimiento especial sancionador electoral

En 2005, llegó a la Sala Superior un asunto en el que se pedía la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Veracruz porque, durante la campaña, la candidata ganadora se aprovechó del uso de los recursos públicos. También, en esta ocasión, tuve la fortuna de proponer el anteproyecto de solución, el cual, analizado en retrospectiva, constituyó el antecedente inmediato que inspiró la instauración del procedimiento especial sancionador electoral (PES) en la elección presidencial de 2006, cuya finalidad, más allá de imponer una sanción, es restablecer la legalidad y la igualdad en las campañas electorales, aspecto que hoy nutre de sobremanera el protagonismo decisorio del Instituto Nacional Electoral (INE) y del Tribunal Electoral.

¹ Al respecto, véase Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Democracia igualitaria. Criterios jurisprudenciales para la equidad de género e inclusión de comunidades indígenas* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014).

En dicho asunto se propuso que los partidos políticos y las coaliciones, como corresponsables del correcto desarrollo de los comicios, al percatarse de que la campaña electoral de uno de sus adversarios políticos vulnera el principio de igualdad, están en aptitud jurídica de hacer valer el PES para que la autoridad electoral administrativa, en ejercicio de sus atribuciones de vigilancia de los procesos electorales y a efectos de salvaguardar el principio de igualdad en la contienda, hiciera cesar la irregularidad, puesto que normativamente podía hacer que cierto partido político o candidato cesara o modificara alguna campaña electoral cuando esta atente contra los principios rectores de la materia; por ejemplo, cuando incitara a la violencia o se aproveche de algún programa de gobierno para confundir al electorado.

La Sala Superior puso sobre la mesa un argumento que cambió el diseño y el comportamiento de los actores políticos durante las campañas electorales, pues consideró que resultaría un sinsentido que un partido político, por medio de su propaganda, pudiera vulnerar las normas o los principios rectores de los comicios y que la autoridad electoral solo contara con atribuciones para sancionar la conducta ilegal, pues el beneficio que finalmente pudiera obtener dicho partido con una conducta ilegal, en relación con la potencial penalidad a imponer, podría ser mayúsculo, de forma tal que prefiriera cometer la infracción, ya que el beneficio sería mayor que la posible sanción. Por lo tanto, dispuso que con el retiro de alguna propaganda que vulnerara las normas o los principios que rigen la materia se pueden generar condiciones de igualdad y equidad en la contienda que contribuyan a la expresión libre del voto en la jornada electoral.²

Como se observa, los argumentos de este caso sentaron las bases de lo que, a la postre, constituiría uno de los avances más importantes en nuestra legislación, al impulsar la búsqueda de contiendas mucho más igualitarias y apegadas al principio de legalidad.

² Véase tesis III/2005, de rubro CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICARLAS, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005), 376-8.

Recuentos en la sede jurisdiccional

Un privilegio y aprendizaje más de esa época fue haber participado en la elaboración del proyecto modelo con el que la Sala Superior, en la elección presidencial de 2006, resolvió incidentalmente las peticiones de recuento de la votación recibida en casilla.

La Sala Superior —con base en una interpretación amplia de las normas que permitían el recuento de la votación recibida, consignada en las actas en las que hubiera un error en el escrutinio y el cómputo— provocó que, en el caso, se recontara la votación recibida en 11,718 casillas; es decir, bastó un simple error para que se procediera nuevamente al conteo de los votos, con la conducción y fe de una magistratura del PJF.

Lejos de lo que sostienen los malinformados del caso, la Sala Superior permitió el recuento ante el menor error consignado en las actas, pero, obviamente, no accedió a la petición mediáticamente formulada por la coalición perdedora, pues ni siquiera se habían impugnado los resultados en todos los distritos electorales, de manera que, al menos en el expediente, no se había pedido el “voto por voto, casilla por casilla”.

El desenlace lo conocemos ampliamente: el resultado obtenido en las urnas se mantuvo, pero dio pauta a que se incorporaran, en la reforma electoral de 2007, supuestos específicos de recuento de la votación tanto en la sede administrativa como en la jurisdiccional.

Esta historia de mi primera etapa en el Tribunal Electoral concluyó en 2006. Posteriormente, vino la renovación de los integrantes de la Sala Superior y se abrieron nuevas oportunidades de crecimiento profesional, a propósito de la crisis de quedarme prácticamente sin trabajo.

El magistrado Salvador Nava Gomar se quedó a cargo del equipo de la ponencia y se asesoró del coordinador para realizar las entrevistas en el orden que este le sugirió; yo estaba al final de la lista, y cuando entré en su oficina me dijo que ya no tenía lugar para mí, pues el espacio lo tenía ya comprometido.

En la misma época se había convocado el proceso de elección de las magistraturas en el Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal, y le comenté al magistrado Nava que era mi intención inscribirme; supongo que le generó extrañeza que un secretario, al que se le había colocado al final de una lista para ser ratificado, quisiera ser magistrado.

Me preguntó acerca de mi trayectoria en la SCJN y de las tareas que desempeñaba en la ponencia del magistrado Orozco, así como de algu-

nos casos en los que había participado; generosamente, el magistrado Nava reconsideró su posición inicial y no solo me ratificó en el puesto, sino que, además, me comentó que contaba con todo su apoyo para participar en el proceso a la magistratura. De una crisis salió una gran oportunidad y una amistad.

Dejo como testimonio esta anécdota, porque también permite plantear un área de oportunidad para que se establezcan algunas características de estabilidad en el empleo dentro del TEPJF, pues no todos han tenido mi suerte. Hubo ponencias que auténticamente se desmantelaron y se perdió mucha experiencia y grandes recursos que el Tribunal había invertido en la formación de muchos compañeros y compañeras de trabajo.

Segunda etapa. Como autoridad responsable

El 18 de enero de 2007 tomé posesión como magistrado del Tribunal Electoral del Distrito Federal y, a lo largo de los seis años que duré en el cargo, la relación con el TEPJF fue cordial, respetuosa y de intensa colaboración institucional.

En materia de capacitación, hicimos una alianza estratégica que nos permitió retomar la relación institucional con las universidades de Alicante y Girona, a fin de especializar a nuestro personal en argumentación jurídica y teoría del proceso.

Otro aspecto de coordinación institucional fue la generosa oportunidad que la Sala Superior nos brindó a todos los tribunales electorales del país para participar en los encuentros nacionales de la magistratura electoral, lo cual provocó un intercambio de ricas experiencias que permitieron generar mejoras en los órganos de impartición de justicia. Dichos encuentros siempre estuvieron inmersos en un modelo de pleno respeto a las autonomías y a la labor jurisdiccional que cada tribunal realizaba en el ámbito de sus competencias. El TEPJF, directamente, tendía la relación institucional con cada órgano local sin la intermediación protagónica de alguna asociación. Ese es un aspecto que se fue desdibujando y que valdría la pena ser retomado por la Sala Superior como parte del liderazgo natural que tiene y debe tener.

En el plano jurisdiccional, hubo asuntos destacados que fueron revisados por la Sala Superior, y otros cuya resolución local dependió totalmente de lo que determinara dicha Sala.

Un ejemplo muy relevante que, sin duda, inspiró la necesidad de concentrar la revisión del cumplimiento a las reglas de fiscalización y del modelo de comunicación política se dio en la elección de la jefatura delegacional en Miguel Hidalgo, conocido como el caso Sodi.

Caso Sodi. De un modelo disfuncional a un sistema concentrado

Como consecuencia de la reforma electoral de 2007, por exigencia del candidato perdedor en la contienda presidencial, se instauró un nuevo modelo de comunicación política, en el que, en materia electoral, solo se podría acceder a los tiempos en radio y televisión por medio de la asignación que en términos de la ley realizara el IFE. Por ello, se prohibió que los partidos políticos o sus candidatos obtuvieran por cualquier medio acceso a los medios electrónicos de comunicación. Las infracciones cometidas eran sancionadas por el IFE e impugnadas directamente ante la Sala Superior.

Sin embargo, las malas prácticas de la clase política mexicana y la apertura que, de alguna manera, provocó la Sala Superior al no sancionar enérgicamente las conductas violatorias de la CPEUM por parte del Partido Verde Ecologista de México y sus diputados hicieron que muchos partidos y candidatos buscaran fórmulas alternas para eludir el cumplimiento estricto de la ley.

Mientras tanto, la fiscalización de los gastos de campaña seguía estando en el ámbito de las autoridades locales, y para el caso del Distrito Federal se contemplaba la posibilidad de anular una elección cuando se hubieran rebasado los topes de gastos de campaña, para lo cual el instituto electoral local hacía una fiscalización acelerada de aquellos que habían ganado las elecciones.

El caso que se comenta fue muy interesante porque el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Demetrio Sodi, durante la campaña en la elección de 2009, comunicó a la autoridad electoral su agenda y reportó que sería entrevistado en un acto deportivo.

Dicha entrevista se hizo pasar como circunstancial por los encargados de la transmisión en vivo de un partido de fútbol, emitido por la

empresa Televisa, y en la que insertaron en un recuadro al candidato y le hicieron preguntas relacionadas con sus acciones en caso de resultar electo jefe delegacional, desde luego, dejando a un lado la narración del juego y enfocando en la televisión, con preeminencia, al candidato.

Los partidos políticos adversarios denunciaron la violación al modelo de comunicación política ante el IFE y ante el instituto electoral local para que el costo de la adquisición se sumara a los gastos de la campaña.

Ambas autoridades electorales consideraron que las infracciones se habían cometido, pero no se contabilizó el gasto como de campaña; las impugnaciones llegaron a la Sala Superior.

De manera paralela, la elección se llevó a cabo, ganó dicho candidato y, ante el Tribunal del Distrito Federal, se planteó la nulidad de la elección por rebase de topes de gastos de campaña y se aportaron como pruebas el video y diversas cotizaciones del costo equivalente a la compra de espacios publicitarios en una transmisión en vivo de un partido de fútbol.

El tribunal local tenía un plazo límite para resolver, y esperaba que la Sala Superior tomara una determinación que no llegaba. Los tiempos electorales en las dos instituciones no empataban, por lo que los magistrados electorales locales empezaron a discutir un proyecto en el que se declaraba que el candidato había adquirido indebidamente tiempos en televisión y que debía sumarse el costo a los gastos de campaña. Con eso se rebasaba determinantemente el tope y se anulaba la elección.

Recuerdo que el entonces presidente nacional del PAN, César Nava, pidió alegato con los magistrados locales y solicitó que no se resolviera el asunto hasta que la Sala Superior se pronunciara. La respuesta fue que no se podía esperar debido al plazo legal existente y que era una garantía para poder llevar al ámbito federal alguna inconformidad.

Una noche previa a la resolución del asunto, la Sala Superior aceleró el proceso de decisión, despertó el asunto en la madrugada y lo resolvió, esencialmente, al reconocer que la entrevista era un acto de campaña electoral pero que no había tenido costo alguno.

Con esa decisión, el tribunal electoral local, ya por mayoría de votos, estimó que debía anularse la elección. Yo reconsideré mi posición inicial, dado que —aunque no se compartiera— había que ser respetuoso y cumplir la decisión de la máxima autoridad jurisdiccional en la materia. De esta manera, ya no podía sumarse ese acto de campaña a los

gastos de la candidatura, por así haberlo determinado la Sala Superior, aunque en el fondo siempre estimé —y así lo dejé planteado en mi voto particular— que lo ocurrido era un fraude a la Constitución, pues se violó el modelo de comunicación cuando durante una transmisión de una actividad recreativa se irrumpió con una entrevista de índole política para posicionar una candidatura, lo cual no podría estimarse como un auténtico ejercicio periodístico. Obviamente, en el ámbito federal, se cayó la nulidad de la elección decretada.

Sin embargo, el caso sirvió para advertir la necesidad de concentrar las atribuciones, en este caso, ante las autoridades federales. Tan es así que hoy, todas las elecciones locales, en su parte impugnativa relacionada con los gastos de campaña o la violación al modelo de comunicación política, dependen de las instancias nacionales y tienen que esperar a que estas resuelvan —a saber, el INE y el TEPJF—, para posteriormente, con certeza jurídica, pronunciarse al respecto. Ello representa un ejemplo más de cómo la doctrina judicial del Tribunal Electoral termina por convertirse en ley.

Tercera etapa. De vuelta a casa en la magistratura regional

El 7 de marzo de 2013 inicié mis funciones como magistrado en la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF. Mi regreso estuvo enmarcado por un cálido recibimiento por parte de las magistraturas de la Sala Superior, así como un pleno respeto a nuestras decisiones de organización interna y de elección de las presidencias.

La primera gran decisión que tomamos Janine M. Otálora, Héctor Romero y yo fue elegir a la magistrada para la Presidencia del TEPJF, no solo por sus amplias capacidades y conocimiento del funcionamiento del Tribunal —dado que ella fue instructora en una ponencia de la Sala Superior—, sino que, además, era una forma de empatar los periodos de la Presidencia con el escalonamiento de 3, 6 y 9 años en el cargo; de esta manera, quien terminara su periodo en la magistratura lo haría en calidad de Presidencia.

Asimismo, el voto iba acompañado de la plena confianza y el respaldo para conducir la Sala Regional Ciudad de México, pues sabíamos que los rompimientos en la armonía de los órganos colegiados no cru-

zan por las decisiones jurisdiccionales, sino por las ambiciones de espacios en las estructuras de las organizaciones.

Durante los seis años que estuve en la magistratura de la Sala Regional Ciudad de México, en conjunto, construimos sentencias paradigmáticas que terminaron generando cambios en la normativa interna del INE o en las legislaciones electorales locales. A continuación, unos ejemplos.

Personas en situación de calle

En enero de 2015 resolvimos el asunto SDF-JDC-455/2014, de la ponencia del magistrado Romero, vinculado con la negativa de expedición de la credencial para votar a una persona que no pudo aportar un comprobante de domicilio al INE, pues se encontraba en situación de calle.

La Sala desplegó una serie de acciones para cerciorarse de la condición de la persona solicitante y constatar la no vigencia del registro electoral en un domicilio anterior. Después, decidió que debía entregarse la credencial sin la exigencia de comprobar el domicilio físico, sino solamente la georreferencia en determinada sección electoral para que pudiera ejercer sus derechos.

Para ello, la Sala Regional Ciudad de México hizo un análisis de constitucionalidad del requisito y consideró que era razonable, necesario y proporcional, pero no exigible a una persona en situación de calle, pues, de hacerlo, podía considerarse discriminatorio.

La sentencia no solo protegió a la persona solicitante, sino que provocó que el INE emitiera reglamentación específica para atender ese tipo de casos, y asumió como deber de actuación el procedimiento que había hecho la Sala Regional.

El caso destaca porque, sin necesidad de reforma legal, una autoridad administrativa modificó sus protocolos de actuación y protegió los derechos humanos desde esa sede.

Protección a personas transgénero

El último día de abril de 2015 resolvimos el asunto SDF-JDC-263/2015, que impactó en el establecimiento de un protocolo de actuación del INE, a fin de atender aquellos casos en los que personas que han concluido su procedimiento para la concordancia sexogenérica adquieran su credencial para votar, aun cuando hubieran vencido los plazos para actualizar el padrón electoral.

A la Sala Regional Ciudad de México acudió una persona que se había sometido a todos los procedimientos médicos, clínicos y jurídicos para cambiar de sexo; no obstante, su credencial para votar ya no correspondía con sus rasgos fisonómicos y el INE le había negado la actualización, pues la solicitud se había presentado fuera de los plazos legales.

La Sala Regional consideró que se debía atender la solicitud y, de esa manera, prevenir que el día de la jornada electoral se violaran los derechos político-electorales de la persona al impedírsele votar, por no corresponder con los rasgos fisonómicos de su credencial, máxime que nadie puede prever el momento en que concluirán los procedimientos jurídicos de concordancia sexogenérica, pues en la mayoría de las entidades federativas se necesitaba una sentencia ejecutoriada que así lo ordenara.

A propósito de esa sentencia, el INE estableció una normativa interna para atender ese tipo de casos sin necesidad de que el Tribunal Electoral emita una sentencia más, lo cual demuestra el sentido expansivo de las sentencias del TEPJF que, en muchos casos, ha generado normativa general.

Paridad horizontal en cargos municipales

La Sala Regional Ciudad de México fue pionera en establecer la obligación a las autoridades electorales locales y a los partidos políticos de garantizar no solo la paridad vertical en la postulación a los cargos municipales, sino también de aplicarla en un plano horizontal. Por primera vez, en las elecciones de Tlaxcala en 2014, se ordenó a la autoridad exigir el cumplimiento a los partidos, lo que, sumado a los casos paradigmáticos de las elecciones municipales en Morelos de 2015 y 2018, contribuyó a la creación de una línea jurisprudencial que terminó impactando en las legislaturas estatales, desde luego, impulsadas con la reforma de paridad en el ámbito constitucional de 2014.

Rediseño de procedimientos al interior del Tribunal Electoral

Recuerdo que la entonces presidenta Otálora siempre tenía la gentileza de compartírnos lo que sería su mensaje de informe de labores, como una forma de inclusión en los logros institucionales de equipo.

En una ocasión, platicamos acerca de la importancia que tendría generar mecanismos más ágiles de acceso a la justicia y comentamos la pertinencia de sugerir la creación de un juicio en línea y de métodos alternos de solución de controversias.

Así, lo incorporó a su mensaje, y recientemente, el año pasado, la Sala Superior hizo norma la instauración del juicio en línea, a fin de facilitar el acceso a la justicia electoral a las personas, especialmente para aquellas que tienen necesidad y que habitan muy lejos de las sedes de las salas del TEPJF.

Pocas son las páginas que tenemos para dejar un testimonio, y mucho podría contar de lo ocurrido en 22 años de relación plena con el TEPJF. Sin embargo, he decidido ilustrar cómo esta institución baluarte de la democracia mexicana no solo resuelve conflictos político-electorales, sino que, por medio de dichas resoluciones, genera auténticos cambios de paradigmas, provoca modificaciones o ajustes normativos que, en la mayoría de los casos, han fortalecido el régimen democrático mexicano.

Por eso, a manera de conclusión, vale la pena reflexionar, desde adentro, la grandeza del TEPJF y el deber de quienes lo integran de cuidar el prestigio y la confianza en esa institución, producto del trabajo y la institucionalidad de varias generaciones de juristas y personal administrativo. Todas y todos los que hemos pasado por sus filas debemos desear larga vida institucional al Tribunal Electoral; ese sería el mejor regalo de gratitud y lealtad para celebrar sus primeros 25 años como parte del Poder Judicial de la Federación.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Una mirada a sus funciones y a los retos que presenta

Martha C. Martínez Guarneros^{*}



* Magistrada de la Sala Regional Toluca de 2013 a 2019.

a consolidación de la justicia electoral en México es resultado del esfuerzo institucional de todos los integrantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que han transitado, a lo largo de su existencia, por la institución.

Partiendo de esa premisa, en este artículo me referiré brevemente a la evolución del TEPJF; comentaré algunas experiencias vividas al haber formado parte de tan noble institución, y, finalmente, presentaré una perspectiva de los retos y desafíos que presenta para su continuo fortalecimiento dentro del sistema jurídico nacional.

Breve explicación de la evolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

425

La reforma electoral de diciembre de 1986 fue un parteaguas en nuestra democracia, porque por medio de ella se comenzó a forjar una nueva visión de la forma de resolver las controversias presentadas en los procesos electorales. Fue así que, con motivo de esa reforma, en el año siguiente se produjo una adecuación al Código Federal Electoral, que dio lugar a la creación del entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral, un órgano autónomo de carácter administrativo encargado de resolver los conflictos en la materia. En 1990, se aprobó la reforma legal que dio origen al Tribunal Federal Electoral. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1993, se desapareció el sistema de autocalificación de las elecciones, lo que reforzó su autonomía jurisdiccional electoral.

Sin embargo, la reforma constitucional que, sin lugar a dudas, dotó de verdadera autonomía a la institución respecto de la solución de los conflictos electorales fue la de 1996, puesto que por medio de ella se erigió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, órgano autónomo y especializado en materia electoral.

A partir de ese hecho trascendental en materia constitucional, se perfiló una nueva era, no solo en relación con la construcción y consolidación de nuestra democracia, sino en cuanto al incuestionable fortalecimiento y credibilidad de las instituciones electorales, esto es, el órgano especializado en organizar las elecciones y el Tribunal Electoral.

Ejemplo de la importancia de la judicialización electoral son las facultades que se le atribuyen al TEPJF de efectuar la calificación de los comicios electorales por los que se renueva al titular del Poder Ejecutivo federal, las cuales ejerció por primera vez en las elecciones presidenciales del año 2000.

En relación con la funcionalidad u operatividad de las salas regionales, recordemos que, hasta antes de la reforma constitucional de 2007, estas eran de carácter transitorio o temporal, en tanto que se instalaban cada tres años para atender los comicios federales.

Hoy en día, el Tribunal Electoral funciona de forma permanente, con 1 Sala Superior, 5 salas regionales y 1 sala especializada, esta última encargada de resolver los procedimientos especiales sancionadores; cada una se conforma por 3 magistrados electorales, excepto la Sala Superior, que se integra por 7.

Experiencias y vivencias en el ejercicio del cargo

En 2012, participé en la selección de magistrados regionales. Luego de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación enviara la propuesta al Senado de la República para su votación, tuve el alto honor de ser designada magistrada por seis años, con adscripción a la sala regional del TEPJF correspondiente a la quinta circunscripción plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México.

Estoy convencida de que, al formar parte de un órgano colegiado y resolver de manera colegiada con mis pares —en la primera integración, con los magistrados María Amparo Hernández Chong Cuy y Juan

Carlos Silva Adaya; en la siguiente, con Alejandro David Avante Juárez y Juan Carlos Silva Adaya—, se emitieron criterios que repercutieron en la vida democrática de nuestro país, sobre todo, respecto a temas relacionados con la violencia política en razón de género, separación del cargo y ratificación del triunfo de una candidata independiente, entre otros de igual envergadura.

Estándar en la valoración de la prueba en casos de violencia política en razón de género

Un tema que, a mi parecer, marcó un nuevo camino en la valoración de las pruebas en casos de violencia política en razón de género fue el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ST-JDC-262/2017, en el que la actora fue una síndica municipal de Estado de México; el agravio toral consistió en que, en diversas sesiones del cabildo, recibió insultos y actos misóginos en contra de su persona, en específico, por parte del otrora presidente municipal.

En dicho caso, se contó con un audio grabado, en un teléfono celular, por la propia síndica, así como con distintas pruebas que fueron aportadas por el presidente municipal, a saber, la versión estenográfica y el video oficial de la sesión del cabildo en la que supuestamente se cometieron los actos de violencia política en razón de género por parte del presidente municipal y en perjuicio de la síndica.

En ese juicio, se consideró fundado el motivo de agravio de la actora, pues de las constancias referidas se pudo advertir que existieron actos y expresiones que implicaban violencia en razón de género; lo anterior, aplicando y estableciendo un estándar probatorio en la materia, que consistió en buscar un equilibrio entre la justicia y la seguridad jurídica, es decir, un estándar más allá de toda duda razonable, más aún tratándose de violencia política en razón de género.

La valoración de los elementos de prueba debería, oficiosamente, ser más flexible en relación con los casos de otra índole, por ejemplo, otorgarle un valor mayor a los elementos de prueba aportados por la víctima. Lo anterior, en razón de que los actos y las expresiones en los casos de violencia de género son de difícil comprobación.

El estándar probatorio proporciona un margen considerable (más allá de los formalismos procesales) para acreditar la veracidad de los

acontecimientos que se plasman, por un lado, de manera individual y, por el otro, de forma conjunta, a fin de esclarecer la veracidad de los hechos que se imputan (foja 101).

En el caso concreto, una vez aplicado el estándar de valoración de la prueba en la sentencia, se procedió a realizar un contraste entre los elementos de prueba aportados por el presidente municipal, en específico, los videos y la versión estenográfica de la sesión del cabildo, advirtiendo que en el transcurso de esta se decretó un receso y, posterior a su reanudación, la actora (la síndica municipal) ya no se encontraba en el recinto. Coincidentemente, la grabación aportada por la actora (quitándole el grado de prueba técnica, pues recordemos que el estándar permite la valoración de las pruebas fuera de los formalismos procedimentales) era idéntica al audio aportado por el presidente municipal, excepto que la grabación proporcionada por este carecía de las expresiones que se habían suscitado en el transcurso del supuesto receso decretado.

En la grabación de la actora se pudieron advertir las expresiones y los actos que acreditaban la violencia política en razón de género en contra de la multicitada síndica municipal; en ese sentido, se acreditó que el audio contenido en la prueba técnica, efectivamente, correspondía a la fecha y el lugar donde se presentaron los actos de violencia esgrimidos por la actora, por lo que se procedió a sancionar al presidente municipal.

Sin duda, ese juicio ciudadano comenzó a establecer las bases para la valoración de los elementos de prueba aportados en casos de violencia política en razón de género, pues se dejó en claro que los materiales proporcionados por las víctimas deben ser analizados en un estándar menor respecto a las formalidades que se exigen en otro tipo de juicios.

Nulidad de la elección por rebase de tope de gastos de campaña

Un asunto que, sin duda, marcó un hito en la Sala Regional Toluca, por acreditar el rebase del tope de gastos de campaña, fue el juicio de revisión constitucional ST-JRC-109/2018, en el cual se estableció la hipótesis de nulidad de elección por la presunta superación, de 5 %, del monto total autorizado para las campañas electorales.

El partido político actor sostuvo, como irregularidad, no haber considerado el rebase del tope de gastos de campaña ejercidos por la candi-

data independiente que obtuvo el triunfo en una presidencia municipal en Michoacán. Al respecto, se estableció que, conforme a la normativa electoral, el elemento de determinancia debía analizarse desde una doble perspectiva: cuantitativa y cualitativa, y que si bien, en autos, se podía acreditar que la ganadora de la contienda electoral había rebasado, por 7.07 %, el tope de gastos establecido, este debió ser analizado desde ambas perspectivas, la de carácter cualitativo y la de carácter cuantitativo, ya que no cualquier irregularidad debería traer consigo la nulidad de una elección, sino que esta debería ser de tal magnitud que afectara el resultado de la jornada.

En ese orden de ideas, se arribó a la conclusión de que el rebase no obedecía a una conducta grave y dolosa, en razón de que la candidata ganadora estimó considerar el impuesto al valor agregado como un saldo a favor que se devolvería a la asociación que había apoyado su candidatura mediante un aporte económico, lo que implicaba que no buscaba tener una ventaja indebida en los resultados del proceso electoral; por otro lado, se analizó que el rebase de tope de gastos fue de \$16,280.65, lo que no afectó, de manera sustancial, la elección del municipio, ya que acudió a votar un aproximado de 11,000 personas.

Del mismo modo, se estableció que los candidatos independientes, tratándose de gastos de campaña, no compiten en condiciones de igualdad respecto de los partidos políticos, en virtud de que la estructura que poseen los partidos, como organizaciones de ciudadanos, les permite contar con recursos humanos propios y suficientes para evitar distraer los recursos de la campaña; mientras que los candidatos independientes deben erogar del gasto para campaña el pago de viáticos y alimentos de los representantes en las casillas, quienes ejercen atribuciones de vigilancia respecto de la recepción, el escrutinio y el cómputo correctos de los sufragios emitidos a favor del candidato.

En el caso, se acreditó que la candidata registró como gasto —en estructura— para la jornada electoral una cantidad de \$20,000; la coalición Partido Acción Nacional-Partido de la Revolución Democrática-Movimiento Ciudadano, \$5,732.73, y el Partido Verde Ecologista de México no registró gasto alguno en ese concepto. De lo anterior se puede advertir que los partidos cuentan con una infraestructura muy desarrollada para contender en las elecciones, que se deriva de su actividad ordinaria como entidades de interés público; en contraste con las y los candidatos independientes, quienes no cuentan con esa estructura y,

por lo tanto, deben erogar mayores gastos en comparación con los primeros.

Por otro lado, se analizó la pertenencia de la candidata independiente a un grupo desfavorecido, en virtud de que el Estado debe promover la democracia participativa de las mujeres y el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones, a fin de consolidar el sistema democrático mexicano y, así, garantizar la representatividad y la pluralidad política de los órganos de gobierno.

Con base en todo lo anterior, se determinó que si bien existió un rebase en el tope de gastos de campaña, ello no ocurrió de manera dolosa; que el monto involucrado resultaba mínimo, en proporción al monto total, por lo que no se afectaba la equidad en la contienda, y que la candidata independiente compitió con los partidos políticos en condiciones de desigualdad respecto del gasto de campaña, por lo que declarar la nulidad de la elección afectaría a un grupo desfavorecido que ha sido discriminado sistemáticamente.

430

En virtud de lo expuesto, la sentencia emitida en ese asunto dejó en claro que, para analizar la nulidad por rebase del tope de gastos de campaña, se debe estudiar si el tope es alto o bajo, el monto, la elección en cuestión, los elementos con los cuales se pretendía acreditar la determinancia y, sobre todo, las condiciones de las y los candidatos al competir en situaciones de desventaja.

Sin duda alguna, este caso es un referente obligado en el sistema de nulidades de elecciones.

Diligencia de recuento de votos

Una de tantas experiencias fue la respectiva a las diligencias de recuento de votos en la elección de gobernador de Estado de México en 2017 y en la elección de gobernador de Puebla en 2018; ambas diligencias, realizadas a petición de la Sala Superior del TEPJF.

La primera se llevó a cabo del 26 al 28 de agosto de 2017, en las instalaciones que ocupa la Sala Regional Toluca; en esa ocasión, se contabilizaron 556 paquetes electorales, correspondientes a 32 distritos electorales.

Los parámetros establecidos para el recuento fueron de un excelente resultado. El profesionalismo y la dedicación del personal jurídico

comisionado de la Sala Regional Especializada y de la Sala Regional Toluca favorecieron que la diligencia de recuento de votos se llevara a cabo de forma transparente, sin incidentes y dentro de los plazos señalados por la Sala Superior.

El recuento total de votos de la elección de gobernador de Puebla se llevó a cabo del 23 al 29 de septiembre de 2018, en una de las instalaciones que tiene la Sala Superior en Ciudad de México, y contó con la participación de las y los magistrados y del personal jurídico y administrativo de las salas regionales Toluca y Ciudad de México.

Sin lugar a dudas, fue un gran reto realizar dicha diligencia, puesto que se trató del recuento total de las casillas electorales instaladas en Puebla, esto es, más de 7,000 paquetes electorales, correspondientes a 26 distritos electorales. En la diligencia estuvieron presentes, en la totalidad de las mesas instaladas para el recuento, representantes de los partidos políticos que participaron en el proceso electoral y medios de comunicación; incluso, fue transmitida por internet en tiempo real.

Como anécdota, quiero comentar que durante el traslado de los paquetes electorales de la sede del Instituto Electoral del Estado de Puebla a las instalaciones de la Sala Superior en Ciudad de México, una de las unidades que los transportaba se averió, lo que generó un retraso de más de 24 horas en el inicio de las actividades de recuento, sin que por ello se vulnerara la cadena de custodia. Esta situación permitió comprobar y ratificar el profesionalismo de los funcionarios jurisdiccionales y del personal administrativo y de seguridad, quienes, pese a las circunstancias excepcionales, siempre dieron muestra de su empeño y del incuestionable sentido de pertenencia.

Las diligencias de recuento de votos son una herramienta que ayuda a brindar certeza, claridad y transparencia en el resultado de una elección. En ese sentido, cuando a una sala del Tribunal Electoral le corresponde llevar a cabo estas diligencias, no hace más que dar cumplimiento a su deber de contribuir con el fortalecimiento de la democracia mexicana.

Sin duda, esta y otras tantas situaciones similares justifican la necesaria y obligada permanencia de este alto órgano jurisdiccional.

Ahora bien, parte de la libertad de decisión judicial que caracteriza al Tribunal Electoral la constituyen los votos particulares, concurrentes, razonados y aclaratorios que se emiten en tan relevante función jurisdiccional, los cuales son una muestra de la convicción firme y real de

cómo, desde otra perspectiva, puede percibirse la solución posible a las controversias planteadas ante cierta sala regional.

En un escenario ideal, las decisiones judiciales se emitirían por unanimidad de votos; sin embargo, la libertad discrecional de la que goza un juzgador permite fortalecer a las instituciones, pues da muestra de que los casos no se resuelven a placer o a voluntad de los integrantes de un tribunal, sino a partir de la plena convicción de cuál es la mejor decisión jurídica para el caso concreto. Así, la visión de cada integrante de un órgano colegiado permite disentir o compartir una propuesta de solución, siempre con los cánones de respeto, capacidad, conocimiento y profesionalismo por parte de quienes conforman el Pleno.

Aún me produce gran satisfacción recordar mi paso por la Sala Regional Toluca, primeramente, porque me permitió consolidar la carrera judicial que me precedía y, en segundo término, y no menos importante, porque fui parte de la organización, difusión y realización de varias actividades académicas que tuvieron como finalidad difundir la cultura democrática electoral mexicana. Muestra de ello es el “Seminario virtual para periodistas 2013”, llevado a cabo el 13 de junio de 2013, el cual tuvo como finalidad hacer del conocimiento de los comunicadores de la información las herramientas jurídicas con las que cuenta un juzgador en la decisión de los casos sometidos a su resolución, a fin de que cuenten con la información necesaria para difundir a la ciudadanía el sentido de las sentencias con mayor claridad y entendimiento. También se realizó, el 31 de mayo de 2016, el seminario “Transversalización de la perspectiva de género”, en el que se dejó constancia de que el acceso a un derecho constitucional, hoy en día, es una realidad innegable e incuestionable, pero corresponde a las y los servidores públicos la obligación de preservar ese derecho con acciones que consoliden la institucionalización de una igualdad política en la población.

La conmemoración del centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 dio muestra de la contundente vigencia de las libertades que los constituyentes reconocieron y dejaron como legado a la posteridad, cimientos fundamentales sobre los que se edificó la democracia del Estado mexicano. Lo anterior cobró mayor relevancia en el proceso electoral 2017-2018.

Sin lugar a dudas, el fortalecimiento de la cultura democrática se logra a partir de la preparación, la experiencia, la capacidad, el conocimiento y el profesionalismo de quienes integran las instituciones elec-

torales, en este caso, el Tribunal Electoral; pero también mediante la participación en eventos internacionales, ya que se confrontan otras realidades con la propia experiencia. Así pues, resultó gratificante la experiencia de observación electoral que, como juzgadora, realicé en los países que me comisionaron como parte del ejercicio de mi encargo.

En cumplimiento de ese deber institucional, del 23 al 26 de octubre de 2015, acudí como observadora a las elecciones nacionales generales de Argentina, proceso en el que se eligió al presidente y al vicepresidente de esa nación.

El hecho de conocer las formas, los procedimientos, los mecanismos y las instituciones electorales relacionados con la renovación de los cargos públicos de elección popular de otro país me proporcionó una vasta experiencia, pues me permitió analizar y reflexionar acerca de las ventajas y desventajas de nuestro sistema democrático, comparado con el de ese país, en particular, respecto de la organización de una elección.

Retos y desafíos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

433

Cabe resaltar que el proceso electoral que se desarrolla en la actualidad es el más grande en la historia de nuestro país, el cual conlleva, por un lado, una nueva forma de organizar elecciones, pues es necesario implementar diversas medidas para acudir a las urnas ante la pandemia suscitada por la propagación del virus SARS-CoV-2, y, por otro, una nueva forma de hacer política, pues ahora gran parte de la actividad proselitista se realiza por medio de las redes sociales.

El mundo ha cambiado, y nuestro país se encuentra en una etapa de desarrollo político-electoral sin precedentes, lo que exige que tanto las autoridades administrativas como las jurisdiccionales en materia electoral se adecuen a esos cambios, lo cual solo se logrará usando las nuevas tecnologías a su favor y contrarrestando la desinformación que se genera en estas.

La transformación tecnológica que se efectuó en la comunicación entre los integrantes de la sociedad votante ha generado una verdad factual, que va en aumento conforme se desarrollan los procesos electorales; hoy, la comunicación se desarrolla por medio de plataformas

diversas, como WhatsApp, YouTube, Messenger, Instagram, Telegram, TikTok, entre otras, lo que vuelve necesario que las autoridades electorales implementen mecanismos legales y tecnológicos que les permitan acceder, de forma más amigable, a los contenidos de esas plataformas, a fin de transmitir a los usuarios información real acerca de las funciones llevadas a cabo y, al mismo tiempo, combatir la desinformación política que se suscita en torno al actual proceso electoral.

Las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, con la finalidad de combatir la desinformación generada en los medios de comunicación electrónicos, deben crear nuevas herramientas y mecanismos jurídicos que conduzcan a tener una ciudadanía bien informada y, sobre todo, estrategias que, apegadas a la ley, generen conciencia en los ciudadanos en el sentido de que los procesos electorales son el único medio para la elección de los representantes populares en los distintos ámbitos.

En ese sentido, se debe dotar a la ciudadanía de información fidedigna, con la finalidad de que pueda sacar sus propias conclusiones y discernir entre la información y la desinformación; además, en cada etapa electoral existirá un vencedor y un vencido, lo que conlleva explicar a la ciudadanía el motivo por el cual se toman determinadas decisiones, favorables o no, en torno a los planteamientos de cada uno de los actores políticos. Todo ello abona a combatir las noticias y los contenidos falsos que se propagan en la web.

No cabe duda, enfrentar la desinformación que se produce en los medios electrónicos es un reto abismal; sin embargo, es un deber de las instituciones concientizar a la ciudadanía respecto a que las reglas del proceso electoral fueron sentadas antes del inicio de este y que con base en dichas reglas se determina a quién le asiste la razón cuando se acude a los árbitros electorales.

Es importante mencionar que el actual proceso electoral implica la renovación de más de 21,368 cargos de elección popular, incluidos 15 gubernaturas y el Congreso federal. Para dicha tarea, el Instituto Nacional Electoral (INE) cuenta con personal del servicio profesional de carrera y con personal especializado en diferentes segmentos del proceso comicial, desde su inicio hasta la realización de los cómputos electorales. En tanto, al TEPJF le corresponderá conocer y resolver los conflictos poselectorales que se susciten, porque hay que tener presente que la mayoría de los cargos de elección popular se judicializan; es decir, los

resultados electorales adquieren definitividad hasta que sean confirmados, revocados o modificados por la máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Otro reto importante que enfrenta el Tribunal Electoral es resolver los juicios que se presenten en los plazos que prevén las normativas locales y federal para la toma de posesión. Aunado a ello, debe estimarse que en la elección de un cargo popular se pueden presentar varios medios de impugnación, lo que implica que se presente más de un juicio por elección; sin embargo, el órgano jurisdiccional federal se ha caracterizado por resolver en tiempo y forma los distintos medios de impugnación que se han presentado en los diferentes procesos electorales, sobre todo, si tomamos en cuenta que en el proceso electoral 2017-2018 se eligió un aproximado de 18,299 cargos de elección popular, entre ellos, el de presidente de la república. En dicho proceso, tanto el INE como el TEPJF dieron evidencias de ser instituciones que han consolidado su organización y han incrementado su credibilidad y respaldo social, como consecuencia de los actos que preceden y que, hoy por hoy, legitiman a todo aquel que desempeña un cargo de elección popular, salvaguardando en todo momento los derechos político-electorales del ciudadano.

Si bien en la actualidad hubo una disminución de 22 % en el presupuesto aprobado para el Tribunal Electoral en comparación al de 2018, estoy convencida —porque tengo el privilegio de haber formado parte del TEPJF y de haber trabajado, en apego a lo establecido en la CPEUM y la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el INE, los organismos públicos locales electorales y los tribunales electorales— de que quienes lo integran tienen un compromiso con México y, por ende, pondrán todos sus esfuerzos y capacidades para que el proceso electoral se lleve a cabo de la mejor manera y concluya con la toma de posesión de todas las autoridades electas por medio del voto popular.

A lo largo de su historia, el Tribunal ha estado integrado por mujeres y hombres comprometidos con su desempeño profesional, sabedores de su alta responsabilidad con la democracia nacional, a los que no puede ni debe negárseles el reconocimiento de la sociedad mexicana; cada uno, desde su propia función, es responsable del engranaje democrático que representan los procesos electorales del país, cada uno tan importante y tan necesario como el otro.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta con reconocimiento tanto en el ámbito nacional como en el internacional,

por su alto grado de desempeño en la consolidación de la democracia en México; porque en su función jurisdiccional ha resuelto, como última instancia, juicios que han confirmado el triunfo de diferentes fuerzas políticas, dando paso a la alternancia en el poder. Todo ello, como resultado del trabajo de mujeres y hombres convencidos de que la democracia únicamente se logra por medio del voto universal, secreto, directo, personal, intransferible y libre.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 25 años de participar en la construcción del derecho electoral en México

Felipe de la Mata Pizaña^{*}



* Magistrado de la Sala Superior de 2016 a 2025.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: 24 años de ser mi casa

El año 1996 fue un hito para la justicia electoral contemporánea de nuestro país, pues en ese año se aprobó la reforma constitucional que creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y máxima autoridad jurisdiccional en la materia, sustituyendo al Tribunal Electoral Federal (Trife).

Incluso podría decirse que fue el 5 de noviembre de ese año la fecha en la que el TEPJF cobró vida, pues apenas un día antes se había publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto de la Cámara de Senadores que determinó a las personas que habrían de integrar la Sala Superior y las salas regionales.

Así, con la toma de protesta de las y los magistrados elegidos, comenzaron oficialmente las funciones judiciales de esta institución, que desde hace más de 24 años no dudo en llamar *mi casa*.

Recuerdo bien que fue en ese mismo mes cuando presenté el examen de admisión al que convocó la primera integración de magistraturas para ingresar al Tribunal.

Si bien no contaba con experiencia judicial previa —me había recibido como abogado por la Escuela Libre de Derecho apenas unos meses antes—, lo cierto es que las enseñanzas y la pasión del entonces profesor del curso de “Amparo y control de la constitucionalidad”

—ahora ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar—, me motivaron a buscar una oportunidad en la función jurisdiccional.

En ese entonces no había tenido contacto alguno con el derecho electoral, salvo por el gran curso de “Derecho administrativo” del ahora también ministro José Fernando Franco, al que asistía el maestro Rodolfo Terrazas y en el que se veían algunos aspectos generales de la materia.

Lo anterior no fue un obstáculo para que pudiera superar el examen, pues el Tribunal tuvo el acierto de ofrecer una especie de curso propedéutico de formación para quienes tuvieran el deseo de ingresar a la carrera judicial electoral y, con ello, abonar a su profesionalización.¹

Es en ese contexto que, el 16 de enero de 1997, ingresé formalmente al TEPJF como secretario auxiliar en el entonces Centro de Capacitación Judicial Electoral, ahora Escuela Judicial Electoral.

Apenas meses después fui comisionado a la Sala Regional Xalapa como auxiliar de secretario proyectista en la ponencia de la magistrada Martha Leonor Bautista de la Luz, con quien me tocó vivir el álgido proceso electoral de 1997, en el que se dio la primera alternancia legislativa de la historia contemporánea de México.

En enero de 1998 me incorporé a la Sala Superior como secretario instructor y de estudio y cuenta en la ponencia del magistrado José Luis de la Peza, hombre íntegro y honorable, de quien nadie podría dudar que fue un ejemplo de persona, ser humano y padre de familia, además de un magistrado profundamente humanista.

Don José Luis fundó una escuela de exitosos electoralistas; abrevamos de él su sabiduría y ejemplo.

Bajo su tutela, entendí que la esencia de la decisión judicial reside en resolver los problemas sociales de la mejor manera posible, a pesar de las falencias del sistema jurídico, doctrina jurisdiccional que sin duda marcó mi carrera profesional.

Ante su trágica muerte en enero de 2005, comenzó mi colaboración con la magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, de quien aprendí el oficio judicial con todas sus letras.

¹ Vale la pena mencionar que este tipo de acciones de capacitación interna sigue vigente hasta nuestros días mediante la Escuela Judicial Electoral e, incluso, se ha expandido para impulsar la cultura del derecho electoral y del sistema democrático entre la ciudadanía en general.

Ella era la clase de juzgadora que arrastraba el lápiz y que leía todas las constancias de los expedientes a su cargo, de forma que cuando asignaba un proyecto de sentencia a alguna persona integrante de su equipo, ella ya tenía idea de lo que tendría que resolverse. Sin duda alguna, su desempeño como magistrada debe calificarse como de profunda entrega y profesionalismo.

En enero de 2007, una vez finalizado el periodo de labores de esa primera integración de la Sala Superior, decidí poner una pausa a la carrera judicial electoral para comenzar con mis estudios de doctorado en la Universidad de Castilla-La Mancha.²

Una vez que finalicé ese periodo académico, regresé a la Sala Superior en marzo de 2009 como secretario de estudio y cuenta en la ponencia del magistrado José Alejandro Luna Ramos, hombre fuerte e inteligente, y también de gran carácter.

En su presidencia tuve la encomienda de fungir como coordinador general de asesores de la Presidencia (agosto de 2011 a marzo de 2013) y secretario general de Acuerdos (marzo de 2013 a septiembre de 2014).

Durante ese periodo, tuve la oportunidad de corroborar que el trabajo de una institución tan amplia como el TEPJF exige una gran labor de coordinación y administración tras bambalinas, por lo que el trabajo en equipo resulta fundamental para su correcto funcionamiento.

En octubre de 2014, el Senado de la República me honró eligiéndome magistrado fundador de la recién creada Sala Regional Especializada, focalizada en la resolución judicial de los procedimientos especiales sancionadores.

Posteriormente, en noviembre de 2016, recibí la más alta de las distinciones en mi carrera profesional al ser nombrado magistrado de la Sala Superior, cargo que actualmente desempeño.

Así, son ya 24 años, y contando, los que he tenido la fortuna de atestiguar, de primera mano y en primera fila, cómo es que el trabajo jurisdiccional que se realiza en el TEPJF ha construido, por medio de sus criterios, el contenido del derecho electoral contemporáneo de nuestro país.

² Inspirado por la labor realizada desde el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de análisis y control de la constitucionalidad de los actos electorales, mi disertación doctoral trató la temática de los derechos político-electorales en el bloque de la convencionalidad.

Es ahí donde reside, desde mi punto de vista, el valor de esta institución para la vida pública de México.

Lejos de ser una instancia de mera aplicación mecánica de las normas electorales, en sus 25 años de historia el TEPJF se ha distinguido por ser un órgano progresista, activo y comprometido con la protección de los principios constitucionales y convencionales que rigen el desarrollo de los procesos comiciales, lo que sin duda alguna resulta indispensable para la sana y pacífica convivencia democrática de nuestra sociedad.

En un primer ámbito, con su desarrollo jurisprudencial, el TEPJF se ha encargado de dotar de contenido y protección a los principios necesarios para que los procesos electorales se celebren con equidad, certeza y legalidad.

En un segundo ámbito, los criterios del TEPJF también se han avocados a procurar la cada vez más amplia protección y eficacia de los derechos humanos de todas las personas —incluidos, por supuesto, los de carácter político-electoral— con motivo de la revisión de los actos y las leyes electorales que pudieran tener una incidencia en el goce efectivo de su esfera jurídica, aun cuando dichas personas no sean actores políticos que participen de manera directa en las elecciones.

Cabe mencionar que el desarrollo jurisprudencial en estas dos grandes áreas ha sido paulatino, progresivo y medido.

A continuación, y desde estas dos temáticas, expondré brevemente algunas de las líneas jurisprudenciales que han tenido mayor relevancia para la vida democrática contemporánea del país con la intención de evidenciar que, si bien la legislación electoral juega un papel fundamental para la resolución de los conflictos sometidos a la jurisdicción del TEPJF, lo cierto es que el razonamiento judicial de corte ponderado y razonable se ha encargado de suplir las deficiencias de la letra de la ley de cara a la realidad y de dotar de contenido vivo y práctico al derecho electoral.

La construcción y protección de los principios comiciales por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La validez de cualquier elección exige que los principios fundamentales que la sustentan se conserven vigentes y protegidos. De ahí que los diversos precedentes acerca de la nulidad de los comicios por violación a los principios constitucionales conformen una línea jurisprudencial de la mayor importancia.

Esa línea jurisprudencial tuvo su origen remoto en 1994 con el caso del Distrito Electoral federal IV, en Atlixco, Puebla, resuelto por el Trife.³ Fue la primera elección que se anuló judicialmente por irregularidades graves que confeccionaron los presupuestos previstos en la causal genérica de elección introducida en la ley electoral en 1993.

Esa norma diseñaba el modo en que debía realizarse la calificación de una elección en su totalidad al establecer que el Trife podría decretar la nulidad de las elecciones al acreditarse violaciones generalizadas que fueran determinantes para el resultado de los comicios.⁴

En la historia del TEPJF, los primeros casos de interés fueron los de las gubernaturas de Tabasco y Yucatán, en los cuales tuve la oportunidad de participar de manera activa en el equipo de secretarios que confeccionó las resoluciones.⁵

La Sala Superior, al declarar la nulidad de la elección de Tabasco a finales del año 2000, definió la causa de nulidad abstracta a partir de diversas hipótesis que se estimaban violatorias, en forma determinante, de los principios y elementos rectores de un proceso electoral.

La interpretación que derivó en la invalidez de dicha elección provino de las disposiciones contenidas en la ley electoral, pues si de su

³ SC-I-RIN-199/94.

⁴ Actualmente, la causal de nulidad genérica de elección está contenida en el artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual se acredita al existir irregularidades graves, plenamente acreditadas e irreparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, de forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para su resultado.

⁵ SUP-JRC-487/2000 y SUP-JRC-120/2001, respectivamente.

lectura los comicios se validaban, por tanto, era razonable también la procedencia de su invalidez.

Para algunos especialistas era inconveniente que el órgano jurisdiccional analizara en la etapa de resultados las irregularidades cometidas previamente; para otros, la definitividad no causaba perjuicio porque procedía el análisis de violaciones al proceso electoral en etapas anteriores, siempre que las irregularidades no se atribuyeran a la autoridad electoral y que no pudieran impugnarse según el sistema procesal electoral.

Esas inquietudes se pueden apreciar en la resolución de dos casos de 2003: en el de hombres de negro del Distrito VI en Torreón, Coahuila,⁶ y en el de Zamora, Michoacán.⁷

En ambos, se consideró que los principios constitucionales preservados por la causal abstracta estarían tutelados por la causal genérica tanto federal como local en las legislaciones que la contuvieran.

Además, se concluyó que la tutela de tales principios no debía ajustarse exclusivamente a las infracciones cometidas en la jornada electoral, sino que debía extenderse a las que hubiesen ocurrido en la fase preparatoria y que hubiesen sido reflejadas el día de la elección.

Un año después se creó una jurisprudencia (ahora no vigente) que enunciaba que para considerar comicios libres, auténticos y periódicos debía observarse la organización de las elecciones por organismos públicos y autónomos; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el control de la constitucionalidad y la legalidad de los actos y las resoluciones electorales, y las condiciones de equidad tanto para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social como para su financiamiento.⁸

Se razonó que si alguno de esos principios era vulnerado de forma importante en una elección o pusiera en duda fundada la credibilidad o legitimidad de los comicios y de quienes resultaran electos, era incuestionable que esas elecciones no eran aptas para tener efectos legales y, por tanto, procedía la causa de nulidad de elección de tipo abstracto.

⁶ SUP-REC-09/2003 y acumulado.

⁷ SUP-REC-34/2003.

⁸ Jurisprudencia 23/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares). Dicho criterio se interrumpió con la resolución del expediente SUP-JRC-509/2007.

Al publicarse la reforma constitucional de 2007 se daba por terminada la vigencia del régimen de nulidades que favorecía la existencia de una causal abstracta, al incluirse en el artículo 99 constitucional que el TEPJF solo podía declarar la nulidad de una elección por las causales expresamente establecidas en las leyes.

Sin embargo, el Tribunal determinó que el hecho de que el texto prohibiese declarar la nulidad de una elección para todo supuesto no previsto expresamente por la ley no restringe su potestad: al tener una jurisdicción constitucional, se encuentra facultado para analizar si una elección es contraria o no a las disposiciones constitucionales.⁹

Así, se robusteció el papel determinante de los tribunales constitucionales electorales: al contar con un control constitucional que revise la validez de una elección se garantiza la democracia.

Este criterio se reforzó al revisar la elección presidencial de 2012, de la que se impugnó su validez.¹⁰ Si bien no se anuló, en la resolución se definieron los requisitos para anular una elección por violación de los principios constitucionales:

- 1) Se alegue un hecho que se estime violatorio de un principio, una norma constitucional o un parámetro de derecho internacional aplicable (violaciones sustanciales o irregularidades graves).
- 2) Tales violaciones sustanciales o irregularidades graves estén plenamente acreditadas; para ello, se deben ofrecer y aportar las pruebas pertinentes y necesarias para acreditar el hecho.
- 3) Se compruebe el grado de afectación que la violación al principio, a la norma constitucional o al parámetro de derecho internacional aplicable haya producido en el proceso electoral.
- 4) Las violaciones o irregularidades sean cualitativa o cuantitativamente determinantes para el resultado de la elección.

Esas condiciones fueron observadas por la Sala Superior para anular otras elecciones por la vulneración al principio de certeza: Acuananala

⁹ Dicha manifestación se observa en los casos de Acapulco, Guerrero (SUP-JRC-165/2008), y Yurécuaro, Michoacán (SUP-JRC-604/2007), en los que se configuró una causa de nulidad de la elección por violación a los principios constitucionales.

¹⁰ SUP-JIN-359/2012.

de Miguel Hidalgo, Tlaxcala,¹¹ San Dionisio del Mar, Oaxaca,¹² y Acajete, Puebla.¹³

A su vez, esos antecedentes contribuyeron a que en la reforma electoral de 2014 se incluyeran algunas de las causales de nulidad solicitadas en dichos casos y que ya habían sido establecidas en la extinta jurisprudencia en torno a la nulidad abstracta.

Así, se incorporaron al artículo 41 constitucional las causales de nulidad consistentes en exceder los gastos de campaña en determinado porcentaje, en la compra o adquisición de cobertura informativa en determinados supuestos y en la recepción o utilización de recursos públicos o de procedencia ilícita.

Es de tal suerte que dicha reforma no influyó en la nulidad de la elección por la vulneración a los principios constitucionales; al contrario, se reitera que, aun y sin su inclusión en la legislación, es una atribución de la justicia constitucional electoral.

Esta línea jurisprudencial se alimentó con otros casos, como el del Distrito 1 en Jesús María, Aguascalientes, en el que se vulneraron los principios de equidad e imparcialidad;¹⁴ el de Chiautla, Estado de México, por la violación al principio de separación Iglesia-Estado,¹⁵ y el de Centro, Tabasco, por los principios de certeza y legalidad.¹⁶

Con esta línea jurisprudencial se consolidó un eslabón básico para la tutela judicial efectiva en el ámbito electoral: la jurisdicción constitucional electoral asigna, sin duda alguna y por el solo hecho de tener esa calidad, la facultad para analizar si una elección es contraria a las disposiciones constitucionales, considerando permanentemente que la serie de actos jurídicos que conforman una elección tiene a su favor una presunción de validez que solo por excepción puede destruirse.

Solo excepcionalmente, frente a irregularidades graves violatorias de los principios constitucionales, plenamente acreditadas, determinantes,

¹¹ SUP-REC-148/2013.

¹² SUP-REC-190/2013.

¹³ SUP-REC-9/2014.

¹⁴ SUP-REC-503/2015.

¹⁵ SUP-REC-1092/2015 y acumulado.

¹⁶ SUP-REC-869/2015.

cuya falta de impugnación oportuna esté justificada y que no haya lugar a duda, podría proceder la nulidad por principios o por otra razón.

La protección de los derechos humanos en el derecho electoral por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En el ámbito de los derechos humanos, a casi una década de la reforma constitucional de 2011 en la materia, el control de constitucionalidad y convencionalidad se ha afianzado como obligación y responsabilidad en la impartición de justicia.

Sin embargo, previo a ello, el TEPJF ya había utilizado esa herramienta de protección iusfundamental, lo cual puede evidenciarse tanto en el caso Tanetze,¹⁷ en el que se garantizó a plenitud la libre determinación, la autonomía y el autogobierno de personas, pueblos y comunidades indígenas, como en el caso Hank Rhon,¹⁸ en el que se privilegió la maximización del derecho al voto pasivo a pesar de una restricción expresa de la letra de la ley. En ambos casos, las decisiones se generaron a partir de hacer efectivo el contenido de instrumentos de derecho internacional.

Diversas resoluciones de la actual integración de la Sala Superior han seguido esa misma tendencia de corrección del derecho interno cuando el mismo es inadecuado para maximizar los derechos de carácter político-electoral de las personas.

Así, se determinó la inaplicación de la regla jurídica que exigía que quienes fueran a integrar una mesa de casilla debían cumplir con el requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento y no haber adquirido otra nacionalidad, ante el caso de un ciudadano con doble nacionalidad.¹⁹

Ello, a partir de considerar el derecho a la no discriminación por razón de nacionalidad, previsto en el artículo 1 constitucional, pero tam-

¹⁷ SUP-JDC-11/2007.

¹⁸ SUP-JDC-695/2007.

¹⁹ SUP-JDC-894/2017.

bién el contenido de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), con especial consideración en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

Ese mismo criterio se siguió al analizar otras reglas jurídicas con la misma lógica y requisitos, pero en lo relativo a la integración de las autoridades administrativas electorales en las entidades federativas²⁰ y al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE).²¹

En los tres casos se dijo con toda claridad que contar con doble nacionalidad no puede ser motivo para una discriminación, por lo que condicionar el acceso a esos puestos se revelaba entonces como una condición inconstitucional e inconvencional.

Por otro lado, la Sala Superior también ha ejercido un control de convencionalidad con sentido interpretativo; esto es, sin concluir que había que inaplicar alguna norma en juego, sino realizando el control a partir de un contenido hermenéutico de derechos humanos, tomando en cuenta normas internacionales relevantes, con la consecuente protección de los derechos político-electorales.

En esta línea, puede mencionarse el caso en el que se estableció que, a partir de una interpretación sistemática que incluyó a la CADH y al PIDCP en materia de libertad de expresión periodística, debe reconocerse una especial protección al ejercicio periodístico y una presunción de licitud de su labor²² al establecer que los periodistas y los medios de comunicación no pueden ser sujetos responsables por expresiones que podrían considerarse calumniosas contra actores políticos.²³

El control interpretativo de convencionalidad también ha jugado un papel central en relación con el derecho a la imagen de las niñas, los niños y las y los adolescentes en la difusión de propaganda política y electoral.

Así, a partir de considerar lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño, además de los artículos 1 y 4 de la Constitución

²⁰ SUP-JDC-421/2018.

²¹ SUP-JDC-134/2020 y acumulados.

²² Jurisprudencia 15/2018. PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.

²³ SUP-REP-155/2018 y tesis XXXI/2018. CALUMNIA ELECTORAL. LOS PERIODISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EJERCICIO DE SU LABOR NO SON SUJETOS RESPONSABLES.

Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se estableció que el interés superior de la niñez implica el desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos.

En ese sentido, la Sala Superior estableció que si la propaganda política o electoral incluye imágenes de personas menores de edad, deben cumplirse requisitos mínimos para garantizar sus derechos, como el consentimiento de quienes ejerzan su patria potestad o tutela, así como la opinión del menor, en función justamente de su edad y madurez.²⁴ Incluso, este criterio fue incorporado después por el INE a los requisitos que debía contener la propaganda.

También se ha recurrido al parámetro convencional para interpretar la obligación de erradicar la violencia política de género (VPG).

En un relevante caso, la Sala Superior llegó a la conclusión de que la causa de elegibilidad consistente en el modo honesto de vivir debía interpretarse en el sentido de considerar incluida la acreditación de VPG. Para arribar a la misma, consideró estándares relevantes establecidos en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belém do Pará.²⁵

En el caso concreto, la ley electoral no era explícita en el sentido de entender la referida comprensión de la inelegibilidad de un candidato que pretendía reelegirse en la presidencia municipal. Tampoco era expresa en el sentido de la consecuencia; esto es, si la perpetración de violencia política de género podría generar la prohibición del registro de una candidatura.

A partir de una comprensión internacionalista de la erradicación de la violencia en contra de las mujeres, además del propio parámetro constitucional, la Sala Superior decidió optimizar el ideal democrático de que un funcionario que ejerció esa clase de violencia padece de un modo deshonesto de vivir y que, por tanto, no puede tener acceso a la reelección para un cargo público.

Por otra parte, el TEPJF ha creado una línea jurisprudencial con perspectiva inclusiva que ha requerido una interpretación para repensar

²⁴ SUP-REP-599/2018 y jurisprudencia 5/2017. PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

²⁵ SUP-REC-531/2018.

y reconstruir la idea del contenido de las normas a partir de las situaciones o los contextos en los que se encuentra una persona perteneciente a un grupo en desventaja.

En los asuntos que involucran a personas con algún tipo de discapacidad, las temáticas abordadas han sido diversas. Entre otros casos, se pueden mencionar los siguientes.

En el caso de una persona con discapacidad visual, se ordenó que se le notificara de forma personal la sentencia del medio de impugnación que promovió, así como su lectura en voz alta si así lo deseaba, además de la inclusión de una copia en formato audible y en escritura braille.²⁶

Al analizar los derechos de las personas con discapacidad auditiva, se determinó que la propaganda electoral difundida en los medios de comunicación debía estar subtitulada.²⁷

Al abordar un asunto en el que una persona con discapacidad motriz exigió una integración más incluyente de un congreso local, se determinó que el principio de paridad estricta debía ceder ante su derecho a ser votada.²⁸

Por otra parte, pero en esta misma línea de justicia electoral inclusiva y de protección a los grupos históricamente discriminados, se ha establecido que las demandas relacionadas con los derechos laborales de las personas adultas mayores deben resolverse atendiendo a su posible situación de desventaja, a la protección de su derecho a vivir y gozar libre y dignamente la edad adulta y a eliminar los paradigmas excluyentes de la vejez que propician discriminación.²⁹

En el caso de los pueblos y las comunidades indígenas, se ha reconocido su autonomía, lo que implica el respeto a sus sistemas normativos y a su concepción cultural de la universalidad del sufragio,³⁰ pero en un contexto de respeto a la paridad de género.³¹

²⁶ SUP-AG-40/2018.

²⁷ SRE-PSC-27/2016.

²⁸ SUP-REC-1150/2018.

²⁹ SUP-AG-63/2017, SUP-JE-44/2017 y acumulados.

³⁰ Tataltepec de Valdés (SUP-REC-39/2017), Ixtlán de Juárez (SUP-REC-1185/2017) y Santiago Matatlán (SUP-REC-33/2017).

³¹ Casos de San Pedro Mártir (SUP-REC-38/2017), Santiago Xiacuí (SUP-REC-153/2017, SUP-REC-1136/2017 y acumulados) y San Martín Peras (SUP-REC-31/2018 y acumulados).

En cuanto a las personas privadas de la libertad, pero sin sentencia ejecutoriada, en una primera etapa se consideró que dicha privación era el elemento determinante para la suspensión de los derechos políticos de las personas procesadas, por lo que no podían ejercer su derecho a votar.³²

Sin embargo, ese criterio fue superado con una nueva determinación,³³ en la que se estimó que debe privilegiarse la presunción de inocencia de las personas, ya que esta únicamente puede vencerse con la emisión de una sentencia firme; si dicha sentencia es la condición necesaria para la suspensión de los derechos político-electorales, entonces las personas en prisión aún cuentan con el derecho a votar. En consecuencia, se vinculó a la autoridad administrativa electoral para que realizara las acciones necesarias que así lo posibilitaran.

En todos los casos anteriores hubo un escenario constante: la insuficiencia o inadecuación de la legislación nacional para solventar la protección efectiva de los derechos de las personas en el ámbito electoral, aunado a un reclamo social para reparar las injusticias que de ello se pudieran derivar.

Es ante este tipo de problemas que el razonamiento judicial debe ser especialmente sensible y prudente, y recordar que los principios jurídicos que dotan de sentido práctico y valorativo a la legislación electoral pueden y deben ser aplicados para complementarla, además de que las trabas procesales tienen que flexibilizarse cuando lo que está en juego es la protección de los derechos y del talante democrático de la sociedad.

Reflexión final: el valor del precedente judicial electoral

Lo anterior es solo una mínima muestra de que, en sus 25 años de existencia, el TEPJF se ha caracterizado por ser un Tribunal plenamente comprometido con los valores y los principios democráticos de corte constitucional y convencional, así como con la amplia protección de los derechos fundamentales de todas las personas que de alguna u otra

³² SUP-JDC-85/2007.

³³ SUP-JDC-352/2018 y acumulado.

forma participan en la vida democrática de nuestro país, sean o no actores políticos.

También, resulta ser una evidencia de que el derecho electoral en nuestro país no se agota con la legislación, sino que toma forma y contenido a partir de los casos puestos a la jurisdicción del TEPJF en su papel de máximo intérprete jurisdiccional en la materia.

Por ello, aprender de derecho electoral en nuestros días es una tarea que necesariamente pasa por redimensionar el papel del precedente judicial y renovar los esfuerzos en el estudio de los criterios jurisprudenciales.

Dicho lo anterior, vale la pena destacar que la tarea democrática del TEPJF no se puede comprender sin hablar del esfuerzo y el compromiso de todas las personas que, a lo largo de su historia, han formado parte de la gran familia de este Tribunal, al que genuinamente siento como mi hogar y al que guardo profundo agradecimiento, no solo por permitirme haber desarrollado una carrera profesional altamente satisfactoria, llena de aprendizajes y reflexiones en torno a un tema que me resulta apasionante y, además, sumamente trascendente para la sociedad, sino también, y sobre todo, por brindarme la oportunidad de servir a mi país y a las personas que lo integran.

Cierto es que el camino no ha sido enteramente dulce. Tal vez la lección más amarga que la experiencia me ha enseñado es que el ahínco y el empeño que se ponen en realizar con total objetividad, imparcialidad, independencia y profesionalismo la tarea judicial no garantizan, para nada, salir bien librado ante la opinión pública.

La justicia electoral, por su propia naturaleza, es para quien no aspira a ser popular, pues en un litigio siempre habrá un perdedor, y los perdedores, lamentablemente, vociferan con fiereza, sobre todo cuando se involucran las pasiones propias de la política. Contar la historia de las magistraturas es también hacer eco de la historia de las presiones y represalias a las que lamentablemente se han visto sometidas de manera pública.

No obstante sus críticas, estoy plenamente convencido de que, a 25 años de su creación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha consolidado como un elemento clave en la fortaleza democrática del país.

Basta recordar sus frutos: mediante su tutela, se han llevado de manera pacífica las transiciones de gobiernos presidenciales, legislativos y gubernaturas.

En el caso presidencial, se han entregado constancias de mayoría a 4 presidentes provenientes de 3 expresiones políticas distintas. Además, la composición del Congreso, a lo largo de las últimas 8 legislaturas, ha alcanzado la pluralidad política y la paridad de género. Aunado a ello, se ha alcanzado la alternancia en las entidades federativas en 27 de 32 casos.

En cuanto a sus decisiones, es indudable que han sido trascendentes.

Su jurisprudencia ha sido recogida por el legislador constituyente y ordinario en diversas temáticas, como la justicia interna partidista, la autorganización de los partidos políticos, la inaplicación de leyes electorales en casos concretos, los procedimientos especiales sancionadores, la nulidad de elecciones por violación a los principios constitucionales, el registro de fórmula de candidaturas del mismo género, las facultades de fiscalización del INE y la transparencia de los partidos políticos.

En su funcionamiento, el Tribunal ha sido pionero en la implementación de la justicia abierta y ejemplo a seguir por el resto de los órganos jurisdiccionales del país por cuanto hace al acercamiento con la ciudadanía.

Basta recordar que fue el primer órgano jurisdiccional en abrir sus acciones al escrutinio de la sociedad, el primero en transmitir sus sesiones por internet, precursor en hacer públicas todas sus sentencias, impulsor del lenguaje ciudadano en sus determinaciones, activo en el uso de redes sociales como medio de comunicación de su labor, implementador de observatorios electorales para escuchar críticas a sus sentencias provenientes de la sociedad civil y ha impulsado la incorporación de la lengua de señas mexicana en sus sesiones públicas.

Además de lo anterior, sus números históricos no mienten: el TEPJF es una instancia judicial que emite sentencias de manera pronta y que procura su eficacia y cumplimiento.

En suma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es una institución que ha cumplido, a lo largo de 25 años, con su propósito fundamental: procurar que el proyecto de vida democrática de nuestro país, plasmado en la CPEUM, sus leyes y en los compromisos internacionales en la materia, se desarrolle con legalidad, justicia y paz, por medio de la protección, cada vez más amplia, de los derechos político-electorales de todas las personas.

Ese ha sido el compromiso en cada una de sus sentencias y precedentes y el principio rector de toda su actividad.



Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Algunas pinceladas
de subjetividad
(y otras de objetividad)
con motivo
de su xxv aniversario

Salvador Nava Gomar^{*}



* Magistrado de la Sala Superior de 2006 a 2016.

Explicación introdutoria

Hay decenas de miles de páginas en las que he corrido tinta en honor de la justicia electoral y constitucional, así como respecto a la progresión orgánica y normativa de nuestras instituciones, sus reformas y funcionamiento, el desempeño de sus integrantes y el significado de todo ello en la vida democrática de nuestro Estado.

Por ello, no haré aquí lo que tantas veces he tenido el privilegio de hacer alrededor de estos temas que guían la vocación que me anima. No me parece lo pertinente para un homenaje de 25 años de vida de la institución en la que tuve el altísimo honor de ejercer la función jurisdiccional constitucional.

Prefiero compartir algunas líneas de lo que viví y cómo lo viví; cómo llegué, cómo funcioné, cómo se alteró mi vida y lo que pude o intenté aportar desde ahí durante 10 espléndidos años.

He aquí un testimonio personalísimo y muy breve, casi a manera de resumen, de mi paso por nuestro Tribunal Electoral.

457

Lo subjetivo

Hay periodos en la vida de una persona que definen el trayecto de su biografía: mi historia profesional se dibujó en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Con el enorme distintivo de seguir siendo el más joven en conformar el Tribunal, pertencí también a la última de sus integraciones de 10 años de duración y de un solo bloque de magistrados.

La relevancia mediática del TEPJF aumentó con la estridencia de la calificación jurisdiccional de la elección del presidente Felipe Calderón Hinojosa, la toma de Paseo de la Reforma y el Zócalo de Ciudad de México por el candidato perdedor Andrés Manuel López Obrador y el famoso estribillo antijurídico “Voto por voto, casilla por casilla”. Ese era el contexto del importante órgano constitucional cuando participé en el proceso de selección para integrarlo.

Nos inscribimos más de 400 aspirantes a la convocatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para ocupar seis plazas (pues Alejandro Luna Ramos llevaba un año en funciones, al haber sustituido a José Luis de la Peza). Desde unos meses antes preparé mi estrategia: visité ministros, senadores de diversos grupos parlamentarios y amigos y colegas que me ayudaron y acompañaron en el proceso.

Variopintas reuniones con personajes de altísimo nivel definieron parte del trazo central en mi designación constitucional; ellos son, por orden cronológico, Roberto Gil Zuarth, José Ramón Cossío, María de los Ángeles Moreno Uriegas, Germán Martínez, José Antonio Meade, Renato Sales, Carlos Abascal, Sebastián Lerdo de Tejada, Marcelo Ebrard, Arturo Escobar, Manlio Fabio Beltrones, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero, Silvano Aureoles, Dante Delgado y Santiago Creel. Dichos actores fueron interlocutores e impulsores decisivos para integrar y ser votado de entre mis compañeros de terna (Macarita Elizondo Gasperín y José Rebollo).

El día de mi designación me pidieron estar cerca de la una de la tarde en el Sanborns de Eje Central y Donceles. Llegué con mi esposa, y fue muy grato encontrarme con María del Carmen Alanís y Flavio Galván, ambos, también con sus parejas. Tan solo de vernos supimos, en silenciosa complicidad triunfante, que muy probablemente seríamos compañeros los siguientes 10 años. Es curioso. A los que vi esa tarde fueron de quienes primero me separé de los equipos o grupos que suelen formarse en los órganos colegiados, como en toda organización humana, a la postre.

En una de tantas idas al baño —pues esperamos ahí casi 10 horas— me crucé con Pepe Rebollo, un experimentado electoralista que integraba mi terna y eso, desde luego, aumentó mi nerviosismo. Nos saludamos y tuvo la enorme decencia de decirme algo así como “solo vine a ver qué, no me llamaron”. Los rumores decían que bajaban y subían a unas y a otros hasta que nos llamaron al comedor de Donceles; de ahí,

a tras banderas en el Pleno de Xicotécatl, y mientras cruzaba la calle de Donceles (el comedor del Senado estaba en un edificio aledaño), me votaron. Cuando llegué al Pleno me felicitaron las senadoras y los senadores, llamándome señor magistrado. La fila de los legisladores que nos felicitaban fue algo verdaderamente emocionante, casi tanto como los discursos de los líderes parlamentarios, la toma de protesta y la felicitación de mi esposa. Mis hijos dormían, así que se enteraron al día siguiente de algo que no entendían bien pero que asumían como importante, y les cambió la dinámica familiar para siempre.

Soy constitucionalista y me acababa de nombrar un órgano constitucional para encargarme, nada menos, que de la interpretación y defensa de la norma fundamental del Estado en sus dinámicas democráticas. Era gravísima la responsabilidad y no podía haber mayor peso en el deber de mi profesión para con la patria.

Me llamó mucho la atención que, al salir del Salón de Sesiones del Senado, los periodistas se me abalanzaron y la primera pregunta que recibí fue respecto a mi sueldo. Respondí que estaba pensando en la Constitución y la justicia, lo que era verdad, y no en ese fideicomiso por el que me preguntaban.

Era profesor universitario. Dirigía una importante facultad de derecho. Vivíamos muy cerca de la Universidad Anáhuac del Sur. Comía a diario en casa. El club donde jugaba tenis y en el que mi esposa nadaba estaba a un lado. Era como vivir en un pueblito. Veía a mis hijos, los llevaba al kínder y, aunque el trabajo era intenso, la vida de la academia en nada puede compararse con la presión que implica juzgar, aplicar la ley, resolver controversias, desentrañar cuestiones normativas indefinidas y decidir quién tiene la razón. Todo ello, con el agravante de afectar directamente la vida de 120 millones de personas.

Entregué la dirección de la Facultad y, con inocencia, hice una planeación de cómo funcionaría mi ponencia, cuál sería el formato de mis sentencias y quiénes me acompañarían en esa importantísima cruzada por la justicia. Jennifer, mi esposa, también con inocencia, me hizo prometerle que nada cambiaría en nuestras vidas. Se lo prometí sin mentir, pero también sin saber lo que me esperaba.

Muy pocas veces volví a comer en casa durante los siguientes 10 años. Casi siempre que regresaba, los niños estaban dormidos. Los fines de semana de los primeros meses trabajaba hasta tarde en el comedor de nuestro departamento con la misma sensación que se tiene cuando no

se prepara bien un examen o no se entrega una tarea completa en la escuela. Cada domingo sentía que no llegaba con los asuntos —más bien, dictámenes— leídos para tener la cuenta con mis secretarios. Jennifer me iba a ver en pijama para preguntar cuánto me faltaba, darme un beso y decirme que me esperaba. Cuando regresaba al cuarto, después de terminar, ya estaba dormida y yo empezaba el lunes desvelado.

Esas cuentas fueron lo que más disfruté en los 10 años en que formé parte del Tribunal. El Poder Judicial de la Federación es un lujo por sus activos humanos. Los órganos cúpula de su integración tienen al mejor personal de la nación. Conocí a mujeres y hombres sabios, viciosos del trabajo, obsesos con la responsabilidad y de una pasión y entrega que no había visto nunca. Prácticamente, ratifiqué a la ponencia que con mucha suerte heredé de mi predecesor, José de Jesús Orozco Henríquez. Chucho es un jurista como pocos y fui beneficiario de su espléndido equipo. Varios de ellos ahora son magistrados o jueces; otros, consejeras y altos funcionarios del Instituto Nacional Electoral.

Varios me decían que tenía un trabeuco de ponencia. Si algún talento tengo, es el de rodearme de gente capaz y dejarla hacer lo que sabe. Esas cuentas eran verdaderas cátedras y me pasmé muchas veces al escuchar puntos de vista encontrados sin saber por dónde definirme.

Al principio, la relación con mis pares era de reconocimiento y cautela. Me sentaba en el Pleno en medio de Alejandro Luna Ramos y Pedro Penagos. En las sesiones privadas, el antep pleno y las comidas de los lunes nos acomodamos en otros lugares que prácticamente se hicieron fijos. Con el tiempo hubo mucho más confianza e intimidad. Diez años de vernos con tal intensidad generaron una solidaridad de cuerpo muy importante, y a pesar de desencuentros graves, la verdad es que los siete privilegiamos nuestra responsabilidad constitucional, el deber patrio y el interés por la institución.

Comíamos todos los lunes. Tras charlar amenamente durante la comida, veíamos los asuntos administrativos y después nos pasábamos a la sesión previa de resolución jurisdiccional, preludio de la sesión pública que tendría lugar el miércoles siguiente.

Las sesiones públicas de resolución son agotadoras. De entrada, se llega a ellas tras estudiar varios días, en la oficina y en la casa, la cuenta con los secretarios, la sesión previa con los colegas, la revisión y el estudio de los asuntos que se iban a modificar, así como la preparación de los debates que se tendrían por diferendos en las posturas jurisdic-

cionales. Arribábamos al antep pleno a afinar aún las últimas cuestiones —muchas veces, durante horas— y salíamos al imponente Salón de Sesiones, donde nos agotábamos poniendo atención a cuentas, posiciones, debates y votaciones. Pareciera que se está solo sentado, pero es un trabajo mental agotador. Después de la votación firmábamos las sentencias en el antep pleno, en el que muchas veces había algo de comer porque ya era más tarde de la hora de la comida.

Subía a mi oficina y me esperaban el coordinador de la ponencia (primero, Juan Carlos Silva Adaya, y después, Mauricio del Toro) y mi secretaria o secretario particular (tuve 5 en esos 10 años: Alejandra Díaz, Luis Samuel Montes de Oca, Liliana Herrera, Manuel Fontanals y Linda Riestra) para darme cuenta de los pendientes: asuntos que íbamos a circular el día siguiente y que no había revisado o terminado de estudiar, e incluso, a veces, de definir; agenda, citas para alegatos, reuniones administrativas, comisiones jurisdiccionales, invitaciones a dar alguna charla, viajes, acuerdos, llamadas y una larga lista de personas por ver.

Siempre que entraba a mi oficina después de una sesión pública o privada oprimía el botón del conmutador que marcaba el teléfono de mi casa; mientras se enlazaba la llamada me quitaba el saco y caminaba al perchero a colgarlo, y cuando me estaba aflojando la corbata para empezar el acuerdo que me esperaba, contestaba Jennifer y me preguntaba si ya iba a casa. Le contestaba que me faltaban algunas cosas y me pasaba a Salvador y a Mateo, que tenían siete y cuatro años cuando llegué a juez. Normalmente, esas “algunas cosas” que me faltaban se desahogaban en varias horas y ya regresaba a casa cuando mis hijos estaban dormidos. Fue una carrera contra el reloj que perdí casi todos los días que coincidieron entre su niñez y mi magistratura.

Cada sesión me dejaba la impresión de que había acabado la semana. Era algo raro porque, a partir del día siguiente —que era jueves—, todos sentíamos que empezábamos la nueva semana, la cual terminaría con la sesión de resolución del próximo miércoles. Así, se reanudaban audiencias de alegatos, de cuentas, de estudio, de discusión y reflexión, de sesión privada, de deliberación, de negociación, de cambios, de revisiones, de concesiones y una nueva preparación para las discusiones venideras. Esa sensación me acompañó por 10 años. Mis fines de semana nunca fueron iguales y, salvo alguno extraño en medio de alguna vacación, no recuerdo sábado o domingo sin haber estudiado o hablado con el instructor, algún colega o, cuando menos, leer algunos dictámenes.

Quienes critican el servicio público judicial no tienen la menor idea de lo que trabaja un juez, un secretario de estudio y cuenta y el resto del personal de apoyo.

Es extraño lo diferentes que resultan las deliberaciones en privado y frente a las cámaras. En privado éramos más directos, señalábamos omisiones o errores, y podríamos decir que experimentábamos en carne propia el ensayo y error; mientras que, en público, tratábamos de ser más diligentes, no exhibir al compañero y guardar las formas de una institución toral de nuestra democracia.

De niño marcó mi vida el fútbol. Mi padre fue directivo de un equipo de primera división. Deben haber sido centenas de veces las que bajé a los vestidores antes de cada partido y siempre me maravilló la concentración, el calentamiento, las indicaciones finales del entrenador y la porra que echaban los jugadores (primero, mis Toros del Atlético Español, y después, mis Rayos del Necaxa) antes de salir a la cancha. El sonido de los tachones en el pasillo del estadio Azteca era muy parecido a los pasos que dábamos los siete antes de salir al Pleno. Salíamos —a diferencia de los futbolistas, que iban a jugar— a lo más trascendente que puede hacer un ser humano a otro: juzgarlo.

Los goles se cambiaron por sentencias; las derrotas, por votos particulares, y los empates, por votos concurrentes. A veces, en mis ejercicios deliberativos, recordaba a un rejoneador que le gritaba al toro “¡Vente conmigo! ¡Vente conmigo!”. Solíamos poner algún anzuelo en la discusión de temas tan complejos, y cuando conseguía el convencimiento de alguno de mis inteligentísimos compañeros, y además se hacía justicia, vivía una sensación mayor a la de meter un gol en un mundial. Claro, la templanza y la prudencia del juez no permiten celebrar y, una vez votado un asunto, la euforia desaparecía para administrar justicia en otro caso que, como el anterior, tenía el rumbo de la vida de varias personas en ciernes, a veces, la de más de 120 millones de ciudadanos.

Conocí los sinsabores de la legalidad: la aplicación de la ley sin justicia, la imposibilidad de satisfacer un derecho por alguna cuestión procesal y la desesperación de no convencer a los pares de algo que creía ciegamente que era mejor. Pero también sé lo que es otorgar a alguien lo que le corresponde, defender un derecho hasta el punto de restablecer su ejercicio, sancionar a un responsable y convencer con argumentos, lo que muchas veces es más sencillo que escuchar y comprender al otro.

Ser juez es el privilegio más importante de mi biografía profesional. Lo hice lo mejor que pude. Pasamos momentos complicados, tensiones que parecían indisolubles, presiones permanentes, críticas necesarias en cuanto a democracia pero desgastantes en lo personal.

Entregué mi resto y mi familia me acompañó. Hice pocos amigos y fortalecí a los de verdad. Vi que la política enaltece, pero su ejercicio homologa muchas prácticas que aún hay que superar. Aumentó mi convencimiento de que solo por el derecho puede transitar el Estado.

Lo objetivo

Se turnaron a mi ponencia 8,409 asuntos y 8,409 asuntos proyectamos y resolvimos.

Me importaban especialmente los derechos, su interpretación y la argumentación ágil, directa y eficaz. Me preocupé y ocupé por comunicar lo que hacíamos, pues sostengo que la gente no entiende las sentencias: lo hice en mis resoluciones, en mis posicionamientos en el Pleno, en mis intervenciones académicas y en mis redes sociales. Fui el primer magistrado con una cuenta de Twitter y participé en la creación de la página web del Tribunal Electoral.

Creo con firmeza que el derecho está en las sentencias; si estas no se entienden, ¿qué podemos esperar del Estado de derecho? A veces pienso que el derecho corre por una cuerda en la que hablan las partes y el juez y que casi nadie puede entender, incluyendo a los afectados. Latínajos, fórmulas procesales, costumbres y vicios de la profesión hacen engorroso lo que es de todos y lo que más importa a cada uno: sus propios derechos.

Estimo que las referidas inconsistencias del lenguaje jurídico no son menores ni intrascendentes, sino sustanciales y de la mayor relevancia en el quehacer de la vida democrática de la nación, pues, de no corregirse los vicios señalados y algunos otros derivados de los mismos, el lenguaje jurídico renunciaría a alcanzar su cometido más importante, consistente en mantener un nexo confiable, eficaz y vigoroso de comunicación y entendimiento entre el Estado y la sociedad, en el caso, entre el juez (léase justicia) y la ciudadanía.

Ello representa un aspecto de indispensable atención en la consolidación del Estado democrático de derecho, pues de no resolver la referida

problemática imperante en el lenguaje jurídico de nuestros días, en vez de que este funja como una herramienta útil en la construcción de un verdadero lazo comunicativo, dicho lenguaje se traducirá —si no lo es ya— en un obstáculo que aísla y separa cada vez más a la autoridad del gobernado, deteriorando asimismo, en forma grave y quizá irreversible, otros elementos cualitativamente superiores para el entendimiento, la convivencia y la cohesión social, esto es, el respeto, la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en el derecho, la justicia y las instituciones.

Al margen de las distintas concepciones que hay desde hace siglos acerca de la sentencia —como silogismo lógico; como resolución judicial; como decisión; como declaración de la voluntad del Estado vía juzgador competente y acto central de la función jurisdiccional; como acto de interpretación, integración y recreación del derecho, y, finalmente, como documento formal y solemne—, lo cierto es que traté de incidir en ella como palabra, lenguaje y medio toral de comunicación entre el Estado y el justiciable, subrayando en cada actuación judicial y repitiendo, cada vez que podía, la importancia de su carácter didáctico, orientador o pedagógico.

464

Es así que, en mi oportunidad en el Tribunal Electoral, me ocupé de este tema de actualidad y de preocupación para quienes nos encontramos vinculados con el derecho y la tarea de comunicarlo en forma dúctil, asequible y eficaz a la ciudadanía. En concreto, acerca del gran reto que implica al juez una mejor elaboración y redacción del acto supremo de impartición de justicia, la sentencia, en la que el Estado dice el derecho.

Por diferentes razones, la simplicidad no siempre puede lograrse en el texto de una sentencia, pero ello no obsta para buscar mecanismos accesorios que faciliten y orienten su lectura, como la presentación anexa de índices, resúmenes y flujogramas; la numeración de párrafos, e, incluso, el empleo de glosarios especializados. La conformación de diagramas o flujogramas, por ejemplo, permite exponer y comunicar visualmente los principales argumentos planteados en el caso. De ese modo, la observación desde otras perspectivas del contenido de una sentencia puede contribuir a su mejor comprensión.

En la ponencia a mi cargo, a la par de la preparación de los proyectos de sentencia que fueron sometidos a discusión y aprobación de los integrantes de la Sala Superior, se realizaron tareas encaminadas a perfeccionar la eficacia del modelo de comunicación judicial, aprovechando

las ventajas de las nuevas tecnologías mediante el diseño y la operación de páginas electrónicas en internet.

Este nuevo modelo de comunicación consistió, en una primera fase, en la presentación de las sentencias con un flujograma, índice y resumen, accesibles mediante el sistema de consulta de sentencias de la página electrónica del TEPJF, en la dirección <http://www.te.gob.mx>, con vínculos que permiten una fácil lectura de los documentos. En total, dejamos más de mil índices, resúmenes y flujogramas en la red. El acceso a los mismos es directo: al anotar el número de expediente aparece la palabra *resumen* con dicha clave, o bien por medio del texto de la sentencia que se consulta al emplear el sistema ordinario de búsqueda, ya que tanto su contenido como su índice, resumen y flujograma están conectados por vínculos que transportan al usuario de un documento a otro.

Tal herramienta es un medio pedagógico que contribuye a acercar el trabajo jurisdiccional a cualquier lector y puede ser de utilidad para los interesados y estudiosos de la materia electoral.

El flujograma permite una representación gráfica y dinámica del contenido de la sentencia y busca proporcionar una visión simplificada de sus principales argumentos, de manera cronológica y con los hechos que generaron la controversia, el acto impugnado, las consideraciones principales de la resolución y el sentido de la misma.

El índice presenta el contenido del documento de manera tematizada, lo que facilita la ubicación de las diferentes partes que conforman la sentencia, con la ventaja de que existen vínculos entre el índice y el apartado correspondiente de la resolución consultada.

El resumen del contenido de la sentencia pretende, por su parte, sintetizar las consideraciones principales que se exponen en la resolución a fin de evitar una larga y, en ocasiones, compleja lectura, permitiendo al lector encontrar los aspectos torales que llevaron al juzgador a emitir el fallo en determinado sentido.

La combinación de estos elementos constituye una herramienta que presenta la sentencia de forma breve y sencilla, no obstante que la misma pudiera ser compleja y extensa. Cabe destacar que tal instrumento no pretende subestimar y, menos aún, sustituir la lectura de la sentencia, sino ayudar a su mejor comprensión mediante la exposición, con un lenguaje gráfico y dinámico, de sus argumentos centrales.

No está en mí hablar de las virtudes de mis sentencias ni de mis votos; es evidente que se trataron de lo que consideré la mejor solución

a los cuestionamientos y las problemáticas que se me presentaron. Sin embargo, la forma de abordarlos y de contribuir a su mejor solución y desarrollo fue sistematizada con este modelo de comunicación jurisdiccional, el cual espero que haya logrado acercar más al ciudadano a la lejana y fría jurisdicción del Estado.

Más allá de lo jurisdiccional, intenté lo mismo con otras asignaturas del Tribunal Electoral. Presidí la Comisión de Transparencia e incidí en la formación del Tribunal abierto; de hecho, en la Cumbre Mundial sobre Gobierno Abierto, realizada en Ciudad de México, representé al TEPJF y tengo el orgullo de decir que fuimos el único tribunal del mundo —y, por tanto, el primero— en participar como sujeto activo y comprometido en esta variante imprescindible de rendición de cuentas.

Los entonces presidentes del Tribunal Electoral, Alejandro Luna Ramos y Constancio Carrasco, me permitieron participar activamente en las políticas de comunicación social y creo que, de verdad, logramos algo fresco, novedoso y muy efectivo para divulgar las acciones que llevamos a cabo, pues establecimos una barra de programas, entrevistas y explicaciones que proyectaron lo que hicimos. Nuestros sucesores han seguido por ese rumbo, y lo celebro.

Para el cierre del ejercicio, integré también la Comisión de Administración y, junto con los integrantes del Consejo de la Judicatura Federal que la conformaban y nuestro presidente, pude sumarme a la titánica gestión administrativa que reclama una institución de tal dimensión y talento. Con beneplácito, puedo decir que también en ese rubro cumplimos.

De todo cuanto hace el Tribunal Electoral para cumplir con su encomienda constitucional, su gente es lo más valioso e importante, la cual, en su gran mayoría, sigue ahí. Ello me permite afirmar que tenemos un Tribunal constitucional garante y eficaz de élite mundial, y que nuestra democracia está a buen resguardo. Hoy, que cumple 25 años, es motivo de celebración recordarlo.

A 25 años. Recuerdos

Alfonsina Berta Navarro Hidalgo*



* Magistrada de la Sala Superior de 1996 a 2006.

En un miércoles de septiembre de 1996 cuando recibí las llamadas telefónicas de los entonces ministros Genaro Góngora Pimentel, Vicente Aguinaco Alemán y Juan Díaz Romero, invitándome a atender la convocatoria emitida para ocupar el cargo de magistrada en el constitucionalmente previsto Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Ante esas invitaciones, formulé la solicitud respectiva, pues consideraba, equivocadamente, que las mismas eran producto de la estimación hacia mi persona.

Genaro era mi amigo desde que fuimos secretarios en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y la amistad se acrecentó como jueces de Distrito; frecuentemente comíamos para comentar temas jurídicos, problemas que en nuestra función se presentaban y la manera en la que los resolvíamos. Desde ese entonces, Genaro ponía de manifiesto su interés por que la suspensión en los juicios de amparo no fuera tan rígida como estaba prevista jurisprudencialmente, y traía en su cabeza la idea de que era necesario que el juzgador, antes de decidir, se asomara al fondo del asunto y, según lo que apreciara, decidiera la procedencia de la suspensión; lo anterior hizo que, con el tiempo, surgiera en la vida jurídica la institución de la apariencia del buen derecho.

Vicente me extendió la invitación porque conocía mi entusiasmo y, sin falsa modestia, el buen criterio jurídico mostrado al proyectar los asuntos en el Tribunal Colegiado cuando estaba adscrita a la ponencia de José Alfonso Abitia Arzapalo, con quien me recomendó, dicho sea de paso, mi maestro, también integrante del mismo Tribunal, Manuel Gutiérrez de

Velasco. Ambos, Vicente y quien aquí escribe, concurríamos en el trabajo todas las tardes.

Juan Díaz Romero lo hizo por algo similar, ya que los dos, como secretarios de la SCJN, laborábamos juntos por las tardes, y con un grupo de compañeros nos juntábamos a comer los jueves y, desde luego, tocábamos temas jurídicos. Con él, me hermanaba el haber sido profesores de educación primaria. A él siempre le pareció muy importante lo que yo comentaba, por un lado, acerca de la figura jurídica del amparo adhesivo en los juicios de amparo directo, de imperiosa necesidad de configuración e implantación para obtener una justicia más pronta y expedita, y, por otro, respecto de la coincidencia en los principios éticos que debían identificar a todo integrante del Poder Judicial de la Federación (PJF), como la independencia, es decir, la actitud de resistir ante las influencias extrañas al derecho; la imparcialidad, basada en la ausencia absoluta de inclinación, a favor o en contra, hacia alguna de las partes, para evitar conceder ventajas o privilegios, y la objetividad, esto es, que al proyectarse o emitirse los fallos debe hacerse con apoyo en lo que el derecho suministra, lo que conlleva el respeto a los compañeros y escuchar con atención y apertura sus planteamientos, a fin de dialogar y obtener la mejor resolución, ajustada al derecho.

Para lograr lo anterior es indispensable contar con el profesionalismo requerido, esto es, con las capacidades necesarias para el desempeño del cargo atinente, lo cual conlleva la actualización de los conocimientos y el estudio de los precedentes, la jurisprudencia y los textos legales —como sus reformas y la doctrina existente—, así como escudriñar los expedientes y asuntos en los que deba intervenir, para dictar una resolución fundada y motivada. Asimismo, es necesario hacer a un lado las afirmaciones dogmáticas; aceptar los errores y aprender de ellos; guardar celosamente el secreto profesional, y tratar con respeto y amabilidad a los subalternos y a los justiciables. Al desempeñar el cargo, hay que cumplir con el deber hasta el límite de las posibilidades, todo ello coronado por la excelencia, pero sin hacer a un lado el humanismo y teniendo como común denominador la honestidad y los valores que conjugamos adecuadamente. Hay que contar con la fortaleza y la valentía necesarias para decir que se es un buen funcionario judicial. Esas y otras muchas virtudes fueron recogidas en el Código de Ética Judicial, elaborado por los plenos de la SCJN, la Sala Superior del TEPJF y el Consejo de la Judicatura Federal (CJF), de los cuales, respectivamente, fuimos integrantes.

La Suprema Corte envió las ternas correspondientes al Senado de la República, y en una de ellas me incluyó, pero, aunque me sentí halagada, no realicé gestión alguna ante los senadores para la designación correspondiente. Sin embargo, el jueves 31 de octubre de 1996, estando en el Tribunal Colegiado, aproximadamente a las siete de la noche, mis secretarios, quienes estaban al pendiente de las noticias, escucharon que yo había sido elegida, por unanimidad de votos de los senadores, para ocupar el tan codiciado puesto de magistrada de la Sala Superior del TEPJF.

En realidad, no eran muchos mis conocimientos acerca de esa materia, pues de ella solo recordaba que mi maestro de “Garantías y amparo”, León Aceves, nos había relatado que en el siglo XIX hubo dos posturas antagónicas en torno a la procedencia del amparo respecto a la legitimidad de los nombramientos de los gobernantes, sostenidas por los ministros Iglesias y Vallarta; prevaleció la negativa de este último. Ya como jueza de Distrito, me enteré de que el PJF volvió a tener intervención en lo electoral, precisamente, en 1977, cuando se instituyeron los recursos de apelación y queja, cuyas características, marcadas por la falta de definitividad, truncaron su existencia. Después, supe del surgimiento, para resolver problemas electorales, del Tribunal de lo Contencioso Electoral y, luego, del Tribunal Federal Electoral (Trife), los cuales tampoco obtuvieron la aprobación de su funcionamiento.

En esa situación de justicia electoral me encontraba cuando se me formuló la invitación que referí.

En ese contexto fuimos designados los primeros 7 magistrados de la Sala Superior y los 15 integrantes de las salas regionales, cada uno con su propia historia y con distintas razones detrás de su propuesta. De esa manera, se propició una muy buena integración de la Sala Superior, en tanto que éramos 3 magistrados de Circuito, 1 del Supremo Tribunal de Justicia del Distrito Federal y 3 del entonces Tribunal Federal Electoral.

Como lo anticipé, un jueves por la noche me enteré de mi designación; luego, el viernes entregué lo que tenía a mi cargo en el Tribunal Colegiado, en razón de que el lunes siguiente, por la mañana, protestaría ante el Senado de la República y, en la tarde, asistiría a la primera sesión solemne, que se celebraría en el noble Tribunal Electoral, la cual presidí como magistrada decana; en esa sesión se llevó a cabo la elección de quien presidiría dicho órgano jurisdiccional.

Si bien con la existencia de los dos tribunales se había avanzado en el ámbito de la justicia electoral, ello no fue suficiente para que las diversas fuerzas políticas y los grupos civiles del país dejaran de reclamar cambios trascendentes en nuestra legislación electoral, lo que hizo que, a 19 o 20 meses del gobierno de Ernesto Zedillo, se concluyera un proceso de intensas negociaciones en busca de un consenso entre las partes involucradas, que las llevara a proponer una reforma que dejara a la mayoría satisfecha. En este sentido, se planteó incorporar el Trife al Poder Judicial de la Federación, como órgano especializado del mismo, equiparando a los magistrados de la Sala Superior con los ministros de la Suprema Corte y a los magistrados regionales con los de Circuito.

En ese orden de ideas, se estimó indispensable someter a la revisión de verdaderos órganos jurisdiccionales los actos y procedimientos establecidos para acceder al poder, lo que es explicable si se tiene presente que únicamente de esta forma se pueden garantizar las anheladas legalidad y legitimidad democráticas y el respeto al sufragio universal, libre, secreto y directo que, como misión primordial, tiene encomendado el derecho electoral.

Lo anterior es así porque, siendo los tribunales los órganos especializados, estructurados e instituidos para impartir justicia mediante la aplicación de las disposiciones constitucionales y legales conducentes, y en virtud de la preparación y el profesionalismo exigidos a sus integrantes, tales órganos son los que cuentan con la aptitud necesaria para la aplicación del derecho y el desarrollo de la técnica jurídico-procesal que regula, desde luego, todos los procedimientos jurisdiccionales. Y si a ello se suma que el PJF es, por naturaleza propia, el garante de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y, por ende, tiene a su cargo velar por el respeto de los principios y postulados de esta; que la justicia federal, en su diaria labor, busca la excelencia en la impartición de justicia, porque el desarrollo nacional solo puede lograrse con la confianza que genera la impartición de justicia pronta, expedita, completa, imparcial e independiente —dado que únicamente de ese modo se genera tranquilidad en los ciudadanos y se confirma la prohibición para toda persona de hacerse justicia por sí misma y de ejercer violencia para reclamar sus derechos, salvaguardándose así el Estado de derecho—, se justifica que se considerara que fuera un verdadero tribunal jurisdiccional el que tuviera a su cargo dirimir las con-

troversias suscitadas con motivo de los procesos electorales en nuestro país, y que ese tribunal perteneciera al PJF, poder al que, obviamente, debían incorporarse la experiencia y sabiduría que, en materia electoral, poseían los integrantes del Trife, como señala el artículo 6 transitorio de las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), publicadas el 22 de noviembre de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Es así como, en lo atinente a la justicia electoral, se evoluciona notablemente, obteniéndose logros que, desde cualquier punto de vista, son encomiables, pues se han establecido normas constitucionales y secundarias tendentes a regular, cada vez con mayor perfección, todo lo relacionado con la materia electoral, procurando que la totalidad de actos y resoluciones relativos a dicha materia —dado el interés público del que se encuentran investidos— se rijan por los principios de constitucionalidad y legalidad, como lo ponen de manifiesto las reformas a la CPEUM, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y a la LOPJF; la explicación de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), y el surgimiento, desde luego, de la vida institucional del TEPJF como garante de la constitucionalidad y la legalidad de los actos y las resoluciones electorales, cuyos hechos acontecieron, como lo anticipé, en 1996.

En ese contexto, el Tribunal Electoral nace, en noviembre de 1996, como un órgano especializado del PJF y como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, como lo señala el artículo 99 de la Constitución, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta, precepto que prevé la acción de inconstitucionalidad de leyes, incluida la relativa a la materia electoral.

En cuanto a su estructura, en ese entonces el TEPJF funcionó con una Sala Superior y cinco salas regionales.

En dicha época, a la Sala Superior le correspondía conocer, de manera definitiva, de todo lo relacionado con los distintos medios de impugnación y de defensa previstos en la LGSMIME, en tanto las salas regionales se limitaban a decidir en controversias de asuntos federales, en primera instancia, únicamente durante el año electoral federal.

Sin embargo, a pesar del cúmulo de trabajo, se fundó un sistema garantista y, así, se estableció jurisprudencialmente que, dada la variedad y las características de los siete medios de impugnación, así como la equivocación que ello pudiera provocar en los justiciables, el juzgador

debía enmendar el equívoco y darle el trámite correspondiente al medio impugnativo adecuado, con base en la premisa de que el error en la designación de la vía no determina su improcedencia. Asimismo, se determinó que debía atenderse a lo que el impugnante pretendía y no a lo que, aparentemente, había expresado en el escrito continente de su impugnación, así como que la cita errónea de preceptos en nada podría influir para denegar la pretendida justicia, pues actuar de manera contraria desatendería la tutela prevista por el artículo 17 de la Constitución; eso sí, debía satisfacerse, cuando menos, la exposición de lo que se pretendía, la firma del impugnante y, en su caso, la aportación de las pruebas que revelaran la veracidad de lo pretendido. En muchas ocasiones, teniendo en cuenta lo solicitado y el resultado de las pruebas existentes, se ordenó practicar diligencias para mejor proveer, con el objeto de alcanzar la verdad jurídica que debía imperar en el asunto sometido a nuestra consideración.

Desde la primera sentencia que pronunciamos, estas estuvieron al alcance de todos los interesados que quisieran conocer sus fundamentos, así como la autonomía e independencia en nuestro actuar, ajustado al derecho.

El Tribunal también gozó de la facultad de establecer sus propias normas para el mejor desempeño de su función. En ese sentido, en cuanto a la administración de sus bienes, contaba con la Comisión de Administración, integrada por consejeros del CJF y magistrados de la Sala Superior. A mí me tocó integrarla durante algunos años y afirmo, con satisfacción, que cuando ingresé a dicho Tribunal aproximadamente 80 % de los empleados laboraba por medio del sistema de honorarios, y cuando terminé mi encargo había desaparecido tal práctica, pues se brindaron las prestaciones laborales que todo servidor público debe gozar.

Por otro lado, también cuando integraba la Comisión de Administración, durante la presidencia del magistrado Eloy Fuentes Cerda, pusimos en funcionamiento la Escuela Judicial, cuyos estudios fueron reconocidos por la Secretaría de Educación Pública, pues dicha institución educativa contaba con todos los instrumentos necesarios para que pudiera considerarse como de primer mundo.

Tocante a los asuntos electorales, fueron miles los que resolvimos los primeros 10 años de vida del Tribunal, predominando los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Hubo asuntos complicados, unos por la dificultad jurídica presentada y otros

por los hechos que los contextualizaban, producto de la pasión electoral que se dejó entrever en el actuar de los protagonistas.

La apertura de paquetes electorales fue una labor constante para dar certeza a los resultados en los comicios, y en más de un caso, con ella se cambió al triunfador; también, en más de un caso, un solo voto fue definitorio para determinar quién de los contendientes había ganado la elección. Esto se realizaba porque, según el resultado de las actas electorales, se advertían discrepancias aritméticas notables a simple vista y, además, el error se había alegado en los correspondientes medios de impugnación.

Como ya apunté, tuvimos muchos casos difíciles para resolver, y en ninguno nos tembló la mano para emitir nuestro voto con total y absoluta independencia, a la par de la profunda convicción mostrada después de acalorados debates y diferendos de criterios, pero siempre respetando las razones de nuestro voto.

Como es natural, cuando uno de los contendientes no obtiene lo perseguido, se provoca descontento, el cual, en muchas ocasiones, se puso de manifiesto por diversos medios para complacer, por decirlo de alguna manera, a los seguidores, advirtiéndose que el candidato y sus simpatizantes ni siquiera se dieron a la tarea de leer las respectivas resoluciones de los razonamientos jurídicos externados, que avalan su sentido.

Como ya adelanté, hubo asuntos cuya resolución atraía a la ciudadanía, como las nulidades de las elecciones de gobernador de Tabasco y Colima, el caso Amigos de Fox, la multa al Partido Revolucionario Institucional por \$1,000,000,000 y, desde luego, por su importancia, las elecciones presidenciales en las que me tocó intervenir, a saber, en la que resultó triunfador Vicente Fox Quesada, en el año 2000. Dichos comicios, propiamente, no originaron ningún problema jurídico ni hechos de violencia, dada la manifiesta aceptación de los partidos perdedores, no obstante que uno de ellos dejaba el poder ostentado durante 71 años.

En 2006, en cambio, todo lo concerniente a la elección resultó complicado, en razón del estrecho margen existente entre los candidatos que ocuparon el primero y segundo lugares. Por parte de ambos hubo impugnaciones, muchas de las cuales fueron desechadas, atendiendo a lo que establece la ley, por carecer de firma el escrito relativo. En un principio, la mayoría de las impugnaciones, proveniente de la coalición “Por el bien de todos”, pretendía el cambio de triunfador, y al ver que ello no fue posible, los quejosos buscaron declarar la nulidad de la

elección. Afuera del Tribunal había miles de personas gritando consignas y pretendiendo que se realizaran actos jurídicos que nunca se pusieron de manifiesto en los medios de impugnación interpuestos. Aquí cabría hacer notar que bastó con que advirtiéramos, antes de llevar a cabo el cómputo final de la elección, que había un error aritmético, según lo asentado en las actas levantadas en las mesas receptoras de la votación, para que ordenáramos el recuento requerido, el cual, por cierto, generosamente fue efectuado por jueces de Distrito y magistrados de Circuito y de las salas regionales.

Como ya lo anoté, dicha elección fue muy cerrada, y eso originó que en las calles aledañas se escuchara día y noche un grito unánime de “Voto por voto, casilla por casilla”. Lo anterior no podía ser atendido favorablemente porque no lo habían solicitado así en los juicios de inconformidad (JIN) y porque al abrir paquetes electorales sin justificación se produciría la nulidad de la elección, como se había hecho en la de Tabasco, en la cual, precisamente por petición de uno de los partidos integrantes de la coalición “Por el bien de todos”, se decretó la nulidad por haberse abierto dichos paquetes sin que hubiera petición de parte y sin que, además, se advirtieran errores aritméticos en el conteo de votos.

Durante mi intervención en la calificación de la elección presidencial que se trata, hice notar las razones por las que, desde mi punto de vista, no procedía su nulidad. Como punto de partida, agradecí a todos los integrantes de la Sala, magistrados y personal jurídico, su valiosa colaboración en el dictamen que se presentó a discusión, pues —que quede aclarado— en todos los asuntos que, por su repercusión, revestían una mayor importancia, el trabajo se realizaba en conjunto, y así sucedió con el proyecto del dictamen de 225 hojas presentado por el magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata y quien aquí firma. Enseguida hice notar que, en el mundo y en todos los tiempos, no ha habido ni habrá una elección perfecta, en virtud de que siempre acontecen alguna o algunas irregularidades que, dada su trascendencia o intrascendencia, provocan que quien ha de decidir su validez las aprecie y, luego, resuelva. En esa hipótesis, se advirtió que en el proceso electoral correspondiente a la elección presidencial de 2006 hubo ciertas irregularidades, las cuales se describieron ampliamente en el dictamen relativo. Desde luego que lo ideal es que todas las elecciones alcancen su máxima pulcritud, porque lo ordinario es partir, indefectiblemente, de la presunción

de validez de todos los actos y las resoluciones y de la buena fe con la que actúan los partícipes en la contienda electoral, llámense autoridades, contrincantes o ciudadanos, quienes, finalmente, también son garantes de su buen desarrollo. En ese sentido, solo se debe afirmar lo contrario cuando esté plenamente comprobada la acusación y cuando sean detallados ampliamente, en cuanto a circunstancias de modo, tiempo y lugar, los actos ilegales, que deben ser de suma trascendencia, es decir, no tratarse de imperfecciones menores, cuya existencia conduce a la nada, o bien de hechos de mediana intensidad, que de ocurrir, por ejemplo, durante la jornada electoral se remedian con la anulación de la votación recibida en las casillas que pudieron tener un impacto determinante, como se vio en varios de los 375 JIN resueltos por este Tribunal en relación con dicha elección.

Así, en mi opinión, las irregularidades advertidas no fueron de tal gravedad que pusieran en duda la validez de la elección, y de aquellas que sí pudieran revestir esa característica, no hubo elementos que denotaran la influencia que tuvieron en el electorado, que demostraran que hubiesen compelido a votar o no votar por tal o cual candidato, partido o coalición. De ahí mi convicción de no invalidar los comicios, sin que ello signifique no reconocer la existencia de irregularidades, las cuales siempre reprobé de manera enérgica. En el caso narrado, resalté que las irregularidades no fueron privativas de un solo partido, coalición o candidato, como lo pusieron de relieve los diversos medios de impugnación que conocimos y resolvimos en la Sala Superior, y las censuré por no contribuir al fortalecimiento de la democracia en el país.

Por otro lado, hablar de política, intervenir en política, es apasionante y, en algunas ocasiones, se torna enervante. El interés en la política no es exclusivo de un oficio u ocupación, sino que es inherente a las personas, lo que explica, mas no justifica, que, aun siendo la ley muy clara en México en cuanto al impedimento que tienen los gobernantes para intervenir a favor o en contra de algún partido o contendiente, la pasión que engendra la materia las impulse, hasta inconscientemente, a expresar algún comentario, consejo o punto de vista, a fin de prevenir o advertir a sus simpatizantes; dicho actuar, insisto, es censurable, pues es un desacato directo a la ley.

Partiendo de esa premisa, puse de manifiesto que resultaban censurables las intervenciones de Vicente Fox, quien durante la campaña, mediante comentarios indirectos o metafóricos, o a veces muy directos, incidía en

las posiciones políticas que competían en la elección de la que se ha venido hablando; incluso, hizo menciones expresas relacionadas con el proceso de renovación del Ejecutivo federal, injerencia que, desde mi perspectiva, constituyó la mayor irregularidad detectada durante el desarrollo de ese proceso electoral.

Sin embargo, también hice notar que el grado de influencia que pudieran haber ejercido sus diversas manifestaciones se vio atemperado de manera significativa por varias razones: primero, por la forma y el contenido de las expresiones, muchas veces incomprensibles; segundo, por su corta extensión, y tercero, por su emisión de manera circunstancial, como en actos de inauguración de obras sociales, en la difusión de programas de gobierno o en noticieros, es decir, no hubo convocatoria ex profeso, como una conferencia de prensa, para opinar acerca del entorno político. A lo anterior se sumaba que dichas declaraciones se emitieron meses antes de la celebración de la jornada electoral y, por lo tanto, había tiempo suficiente para reducir su impacto, así como los acuerdos de neutralidad y de tregua navideña que se pactaron.

478

Otra de las irregularidades detectadas fue la participación de algunas empresas mercantiles, de particulares o extranjeros, por citar algunos casos, cuyas irregularidades, frente a los aspectos positivos de la jornada electoral, quedaron rebasadas.

Así, me pareció de especial relevancia que, para el desarrollo de la jornada electoral, el Instituto Federal Electoral realizó diversas actividades que contribuyeron a lograr una participación comicial efectiva, como la organización y la capacitación electoral, la redistribución, la integración y la actualización del padrón electoral, así como la emisión del listado nominal, conformado por los listados que, para la jornada electoral, se imprimieron en papel de seguridad y fueron encuadrados por casilla y ordenados por distrito electoral. Gracias a lo anterior, se garantizó el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía; se generó una mayor confianza y certeza acerca de los documentos y materiales utilizados en la celebración de las elecciones, y se contó con la presencia de observadores electorales en 15 % de las casillas —o sea, 25,300 observadores— y de 693 visitantes de 60 países, quienes avalaron la forma en que se llevaron a cabo los comicios; el hecho de que fueran instaladas casi 100 % de las casillas —esto es, 130,477 casillas— y 100 % de las mesas de escrutinio y cómputo para la recepción del voto de los electores mexicanos residentes en el extranjero; la capacitación de

los funcionarios encargados de la recepción del voto, y la baja incidencia en su suplencia el día de la jornada —a saber, menos de 4 por ciento—.

El traslado de los paquetes electorales se realizó con el apoyo de capacitadores asistentes y la supervisión y vigilancia de los representantes de los partidos políticos y las coaliciones ante las mesas directivas de casilla.

Todo lo anterior se llevó a cabo con la supervisión de los propios representantes de casillas de los partidos políticos y las coaliciones, en ejercicio del derecho que la ley les otorga.

Respecto de los resultados, hice hincapié en que, de un total de 1,241,094 representantes designados, el Partido Acción Nacional registró 340,852; la coalición “Alianza por México”, 354,256; la coalición “Por el bien de todos”, 319,082; el partido Nueva Alianza, 216,778, y Alternativa Social Demócrata y Campesina, 10,126.

Lo anterior significa que todos los partidos y contendientes tuvieron derecho a acreditar el mismo número de representantes, y cada uno decidió, de acuerdo con su criterio, cuántos eran necesarios y dónde los ubicaría, por lo que, en última instancia, únicamente a ellos puede reprocharse el hecho de que no hayan tenido representantes en algún lugar.

Es necesario destacar el dominio público, el orden y la paciencia con que se condujeron los ciudadanos para emitir su sufragio; los nulos episodios de violencia registrados el 2 de julio de 2006, y el saldo blanco en todo el país, ya que fueron de vital importancia para el bienestar y la seguridad de todo el pueblo. Esa fue, precisamente, la sensación que me generó la certidumbre de que las irregularidades comprobadas no llegaron a trastocar sustancialmente el proceso, ni la jornada electoral ni, por ende, los principios rectores de las elecciones.

Con base en lo anterior, tuve plena convicción, y la sigo teniendo, de que en el cómputo final de la elección y en la calificación de validez del proceso electoral de 2006 quien resultó triunfante, sin fraude alguno, fue Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Por tanto, estoy convencida de que este desempeño, legítimamente, el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos que el pueblo le confirió.

Después de varios años de acontecida esa elección, me he puesto a pensar acerca de qué fue lo que provocó que quien ocupó el segundo lugar no alcanzara la victoria, si las encuestas lo situaban en un inicio como triunfador. Sin ser politóloga, considero que, tal vez, la reducción de sus simpatizantes obedeció a la utilización de calificativos denostativos

en contra del presidente en turno, lo que probablemente disminuyó sus preferencias; quizá la aparición de una mujer contendiente que, pacíficamente, enarbolaba la bandera de izquierda hizo que muchas mujeres, antes simpatizantes de dicho candidato, cambiaran su voto por una mujer, dado que el feminismo en el país se avizoraba; también pudo suceder que la población en general prefirió el pacifismo a la violencia, y dicho candidato tenía a su alrededor muchas personas que se habían distinguido, precisamente, por su marcada violencia.

Por último, concluyo diciendo que me siento satisfecha con mi actuación como magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por haber cumplido a cabalidad con la encomienda atinente a tan honroso cargo, y me permito repetir las palabras pronunciadas por el presidente Leonel Castillo González, de someter nuestra actuación al escrutinio de la historia.

Toluca. Una magistratura y una experiencia de vida

Santiago Nieto Castillo*



* Magistrado de la Sala Regional Toluca de 2008 a 2013.

Hace muchos años, cuando era secretario técnico en el Instituto de la Judicatura Federal (IJF), el director del IJF me envió en su representación a una reunión de escuelas judiciales en Santo Domingo, República Dominicana. Conocí al director de la institución anfitriona, un dominicano con habilidades directivas y políticas más que técnico-jurídicas, de nombre Henry. En dicha ocasión, me dijo que él no era magistrado y que no quería serlo porque “la magistratura era una enfermedad crónico-degenerativa y a cierta edad, incurable”. Henry se refería a que un sector de la magistratura considera que su opinión jurídica es única e irremplazable; que sus resoluciones implican la aplicación sin más de la justicia. Se sienten muy cómodos con que las personas les carguen el portafolio, les abran la puerta, se paren a su paso y les hagan caravanas. Desafortunadamente, en ciertos lugares, pareciera que los términos de *ministra*, *ministro*, *magistrada*, *magistrado*, *jueza* y *juez* son nuestros últimos títulos nobiliarios en el sistema constitucional mexicano. Para mi fortuna, esa enfermedad me dio relativamente joven, a los 35 años cumplidos, y se me quitó rápido.

Más allá de ese sector, existe y ha existido una corriente de personas juzgadoras comprometidas con la democracia, porque también hay que reconocer que la judicatura es una actividad que permite hacer vigente la Constitución, maximizar los derechos fundamentales y crear derecho. Solo como ejemplo, en materia electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) creó la causal abstracta de nulidad de elecciones, hoy causal de nulidad por violación a principios constitucionales; la ampliación del

juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC); las medidas afirmativas en la postulación de candidaturas, como el recurso SUP-JDC-12624-2011, y, recientemente, la paridad en la postulación de candidatas a las gubernaturas, impulsada desde el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE). La judicatura también permite generar cambio social. Solo pensemos cómo sería el mundo sin un fallo como *Roe vs. Wade*, sin un *Brown vs. Board of Education*. Las sentencias permiten avanzar, generar ideas, hacen vivir el derecho y evolucionar a la sociedad. Alf Ross tenía razón, el derecho en acción son esas emociones de las y los juzgadores plasmadas en un hecho social concreto: la sentencia judicial. Por ello, cuando alguien me pregunta si fui magistrado, siempre respondo que “por lo demás he sido gente decente”, pero lo cierto es que recuerdo con mucho cariño los casi cinco años que me desempeñé en la magistratura de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral. A continuación, quiero reflexionar y contar esa parte de mi historia personal.

El inicio

Era una mañana fría. Recibí una llamada de Alfonso Muñoz de Cote en la que me decía que tenía que presentarme en el Sanborns de Eje Central a las 8:00 de la mañana y esperar ahí que nos mandaran llamar del Senado de la República. Había tres vacantes de salas regionales y coincidimos, en dicho lugar, tres de las nueve personas que habíamos sido propuestas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al Senado para ocupar una de esas vacantes; sin embargo, no todo es como uno lo planea. Nos dieron las 9:00, las 10:00 y las 11:00 y nadie fue por nosotros. Nos armamos de valor y nos acercamos al Senado, en la vieja casona de Xicoténcatl. Al llegar, Muñoz de Cote me hacía señas para que nos retiráramos; en ese momento habían votado en contra de una de las ternas, con lo que se cayó la propuesta de Carlos Vargas Baca, actual secretario general de la Sala Superior del TEPJF. En su lugar, el Senado había designado a Roberto Martínez Espinoza, quien a partir de entonces sería un amigo entrañable. En la segunda terna fui votado por 93 personas legisladoras, y en la última, Claudia Pastor obtenía la aprobación del Senado para convertirse en magistrada de la Sala Regional Xalapa.

Dos días después, ya en noviembre de 2008, Roberto, Claudia y yo rendíamos protesta en el Senado de la República. Recuerdo que mis hijas, entonces niñas, me acompañaron al acto, lo mismo que parte de mi equipo del entonces Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE). Al terminar la protesta, Dana, de seis años de edad, me preguntó por qué estábamos jugando a la mosquita. Los tres estábamos exultantes, no sabíamos en realidad lo que nos esperaba con nuestras integraciones; simplemente lo podría resumir en que, por caso fortuito, no hubo derramamiento de sangre.

Llegué en noviembre a la Sala Regional Toluca a unos días de la jornada electoral municipal de Hidalgo. En ese primer día me acompañaron Felipe Balderas, quien desde el año 2000 colabora conmigo, e Iris González, que se convertiría en mi secretaria particular tanto en la Sala Regional como al inicio de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). En diciembre, designé como secretarias de estudio y cuenta a Magali González, Adriana Rocha —recomendaciones de Constancio Carrasco— y Carlos de los Cobos, que había sido mi segundo a bordo en la jefatura del CCJE. Se incorporaría Dorilita Mora, quien se convertiría en la secretaria técnica de la Sala Regional Toluca. A los pocos días nos empezaron a llegar los asuntos y les pedí a todas y a todos que empezaran a invocar tratados internacionales y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para revocar actos administrativos o decisiones judiciales, como fue el caso de un desechamiento del Tribunal Electoral de Michoacán. Lo revocamos dado que dicho tribunal había desechado una demanda al considerar que no se había presentado dentro del horario de labores, lo que me pareció inconveniente en razón de que lesionaba el derecho de acceso a la justicia al establecer efectos hacia terceros de una disposición administrativa interna del mencionado órgano jurisdiccional. Magali González fue la proyectista de ese asunto, y me da mucho gusto que, 13 años después de esos hechos, aún colabore conmigo en la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

El descubrimiento de la década

Ya para diciembre teníamos los juicios de revisión constitucional electoral (JRC) de Hidalgo y salíamos todos los días a altas horas de la noche, incluso de madrugada, por preparar los proyectos. Cuando concluimos, celebra-

mos en mi oficina Carlos, Magali, así como el hoy magistrado regional Luis Espíndola y Haideé Cruz González, que era la profesional operativa de Magali. Les dije que quería poner música de mi época para brindar y festejar que habíamos concluido el trabajo. Nunca olvidaré cuando me dijeron que me metiera a internet y que lo hiciera desde mi computadora. No recuerdo quién tecleó la palabra *YouTube* e inmediatamente vi cómo se abrió ante mí el universo por medio de videos de la década de 1980. No lo podía creer: tener toda la música de mi juventud al alcance de internet. Mis colaboradoras y colaboradores tampoco podían creer que su jefe fuera tan primitivo. Entendí lo que significaba ser de la generación X y que tus personas cercanas pertenecieran a otra. Ya no me quejo, pues en la FEPADE llegarían los *millennials*, lo cual fue todavía más complicado.

Las primeras sentencias relevantes y con votación dividida recayeron en los casos de Zimapán, Huazalingo y Emiliano Zapata. Las dos primeras se anularon con los votos de Adriana Favela y el mío, y contaron con el voto en contra de Carlos Morales por violación a los principios constitucionales. En el caso Zimapán, por vulnerar el principio de separación Iglesia-Estado, debido a la participación de forma activa de los ministros de culto en favor de la campaña del candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), los cuales pertenecían a la teología de la liberación. Hubo mucha tensión en el municipio. Con la intermediación de Erika Álvarez, una exnovia de mi juventud, pude entrevistarme con Samuel Ruíz y pedirle que los ministros de culto ayudaran a disminuir la tensión social.

En el segundo caso, el de Huazalingo, resolvimos anular la elección por la violación al principio de imparcialidad en el ejercicio de recursos públicos, es decir, al mandato del artículo 134 constitucional. En el último caso, el de Emiliano Zapata, había existido un empate y Adriana Favela proponía anular una casilla, lo que le daba el triunfo al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Yo no estaba de acuerdo, ya que consideraba que, en todo caso, los partidos hubieran podido impugnar el acuerdo de integración de las mesas directivas de casilla y, en lugar de ello, se habían esperado dolosamente para conocer si había una irregularidad que los beneficiara. Había sostenido dicho criterio en un asunto de San Bartolo Tutotepec. Recuerdo que el coordinador jurídico del PRI me estuvo buscando para que resolviera a favor de la propuesta de Adriana Favela. Lo mandé “por las cocas”. Nunca me lo perdonaría. Ahí iniciaron mis problemas con la administración del entonces gobernador Enrique Peña Nieto.

Los años intermedios

En 2009 y 2010 vivimos las elecciones extraordinarias de Hidalgo y la elección intermedia federal. Resolvimos asuntos relacionados con los partidos políticos, particularmente con las dirigencias municipales. Recuerdo que, en los comicios en Huejutla, de ocho casillas por instalarse para la elección del dirigente municipal del PRD, una no se instaló, en otra llegó un camión de acarreados para votar y otras tres fueron robadas, pistola en mano, por los simpatizantes de uno de los contendientes; ese mismo personaje promovió un JDC pidiendo la nulidad de la elección. Por supuesto que no había condiciones para validar una elección en la que solo había tres casillas de las ocho que debían instalarse, pero, atendiendo a la regla procesal de que nadie podía beneficiarse con su propio dolo, terminamos confirmando la elección. De cualquier forma, el caso muestra el grado de debilidad institucional de la justicia intrapartidaria y de la democracia interna de los partidos políticos.

Pero, sin duda, lo más importante de 2009 fueron los procesos electorales federal y locales en Estado de México y Colima. El trabajo de los juicios de inconformidad (JIN) es, indudablemente, el de mayor esfuerzo de una sala regional, no solo por los plazos, sino por la cantidad de información. Es el único caso de la Sala Regional Toluca que en realidad se convirtió en una primera instancia. Para ese año, recuerdo el caso de Iridia Salazar, la taekwondista olímpica que iba para candidata federal suplente y que aparecía en un promocional del Partido Acción Nacional (PAN) en el ámbito nacional. El PRI impugnó y terminamos confirmando la elección con el argumento de que no se violaba la equidad en la contienda electoral, sino que era un anuncio genérico para el partido político. En 2012 hicieron su servicio social, entre otras personas, Carolina Pérez Luna y Enrique Ingelmo, quienes después me acompañarían tanto en la FEPADE como en la UIF.

A unos días de la jornada electoral recibimos cuatro JRC de Colima en los que el Partido del Trabajo impugnaba las candidaturas a las presidencias municipales de diversos candidatos del PAN que no habían pedido licencia como diputados. Me pareció, de entrada, un caso de violación a la equidad de la contienda electoral dado que dichos legisladores mantenían la dieta, sus equipos de apoyo legislativo, las camionetas del Congreso, teléfonos celulares, entre otros elementos que, desde mi punto de vista, infringían dicho principio constitucional. Por una-

nimidad, revocamos el registro y le quitamos esas cuatro candidaturas al PAN. La entonces presidenta del TEPJF, María del Carmen Alanís Figueroa, a quien respeto mucho, me habló esa noche para preguntarme qué habíamos hecho, porque había recibido un reclamo de parte de la Secretaría Particular de la Presidencia de la República. Le expliqué el tema y me pidió que enviara la sentencia a la Secretaría General de Acuerdos. Al final, dicha resolución fue impugnada por el PAN y el asunto llegó a la Sala Superior, quienes nos revocaron la sentencia mediante el argumento de que habíamos inaplicado de forma implícita un artículo de la ley municipal de Colima.

El referido artículo 27 de la ley municipal de Colima señalaba quiénes debían considerarse como servidores públicos locales y no mencionaba a los diputados locales; sin embargo, nosotros habíamos hecho una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico de Colima al incluir un precepto del Código Electoral que señalaba que los servidores públicos debían separarse de sus encargos un día antes de las campañas electorales, así como el hecho de que la Constitución local señalaba que debían considerarse como servidores públicos, entre otros, a los integrantes del Congreso. Con toda honestidad, debo decir que tal resolución se la sacaron de la manga para devolverle al PAN sus candidatos. Esa fue la única sentencia que me revocarían en mi paso como magistrado.

En 2010 resolvimos asuntos fundamentándonos en el criterio del caso Radilla para ejercer control de convencionalidad, incluso antes de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y de la resolución del asunto varios 912/2010. Para ese año también, a finales de enero, rendí mi informe como presidente de la Sala Regional Toluca. Mi madre había salido de vacaciones con sus amigas a la frontera con Guatemala y, por tanto, no me pudo acompañar. Una noche, en la frontera del lado guatemalteco, se sintió mal y les comentó a sus amigas que se iría a dormir; al día siguiente la fueron a buscar a su habitación y la encontraron tirada en el suelo. Fue trasladada a la capital de Guatemala, llegando varias horas después con muerte cerebral. Ese mismo día me dirigí a Guatemala con mi padre y mi hermana María. Poco a poco mis otros hermanos y hermanas llegarían. Ya en Guatemala, los doctores me daban un parte médico para que se lo transmitiera a mi padre, hermanos y hermanas, y uno de los médicos me dijo precisamente que tenía muerte cerebral. Me preguntó si entendía lo que eso significaba, a

lo que le inquirí si ello implicaba que viviera como vegetal; no obstante, me respondió que no creía que sobreviviera más de dos días. Volamos de Guatemala a Tapachula y de ahí a Querétaro en una ambulancia aérea. Mi madre moriría un 2 de febrero.

El caso Morelia

El sábado 12 de noviembre de 2011, en Las Vegas, Nevada, con la presencia de José Alejandro Luna Ramos, entonces presidente del TEPJF, el pugilista Manny Pacquiao, en una decisión altamente cuestionada, le ganaba una pelea a Juan Manuel Márquez, quien en ese momento se convirtió en héroe nacional. Márquez había portado un pantaloncillo con el logotipo del PRI. Al día siguiente, el PRI ganaría la elección de la presidencia municipal de Morelia con menos de 300 votos, según los datos del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP). Una vez abiertos todos los paquetes electorales después del cómputo municipal, la ventaja del PRI se amplió a 2,000 votos.

El 23 de diciembre de ese año recibimos el expediente en la Sala Regional Toluca, consistente en un JRC presentado por el PAN.

Leí la demanda y anoté en mi cuaderno la síntesis de los 12 agravios esgrimidos por el partido. La demanda era de 308 fojas y el expediente abarcaba un sumario de 7,500. Teníamos que resolver antes del 1 de enero y darle oportunidad a una reconsideración ante la Sala Superior. Trabajamos el 23 de diciembre hasta altas horas de la noche. Al día siguiente, el 24 de diciembre, alrededor de las 3:00 de la tarde, les pedí a todas y todos que fueran a pasar Navidad con sus familiares, pero que quería verles a la 1:00 de la tarde del 25; les advertí que no bebiesen mucho para que pudieran estar frescos al día siguiente. El primero llegó a la hora en cuestión y el último a las 5:00 de la tarde. Trabajamos sin salir de la oficina todo el 25 y el 26, y en la madrugada del 27 ya habíamos analizado los 12 agravios. De estos, 3 resultaban, a mi juicio, fundados: en el primero, relacionado con la presencia de la delincuencia organizada en las elecciones, había elementos insuficientes para anular la elección. Los otros 2 consistían en una violación, desde mi óptica, al modelo de comunicación política porque se había difundido desde el extranjero propaganda con fines electorales y se había transmitido el cierre de campaña en televisión por cable. Cabe señalar que la pelea

de Pacquiao contra Márquez había sido el suceso más visto por televisión en México durante ese año.

La función judicial depende de dos elementos: por un lado, la interpretación de las normas, y, por el otro, la valoración y, particularmente, la concatenación o adminiculación de los elementos probatorios. Si el órgano jurisdiccional analiza prueba por prueba de forma separada, evidentemente nunca llegará a la conclusión de que se tiene que anular una elección. A mí me llamó poderosamente la atención la detención, el día de la jornada electoral, de una persona relacionada con los Caballeros Templarios con drogas, armas y propaganda del PRI, sobre todo, cuando había existido un acuerdo para que la Federación no patrullara el día de los comicios. También era claro que la transmisión del cierre de campaña y la de la propaganda política desde el extranjero —como la observada en el pantaloncillo de Márquez— estaban plenamente acreditadas, por lo que esa madrugada del 27 de diciembre, junto con Luis Espíndola y Octavio Ramos, quien también se convertiría en magistrado regional, determiné que había elementos suficientes para anular la elección. A las 11:00 de la mañana envié el proyecto a mis compañeros, en un sobre cerrado, con una nota en la que explicaba que llevaba dos días sin salir de la Sala, por lo que me iba a descansar en lo que el presidente convocaba a la sesión privada. Me fui a comer con mi equipo; para ese entonces, Daniel Dorantes, hoy consejero electoral de Querétaro; Luis Alberto Trejo, secretario de estudio y cuenta de la SCJN, y Abdías Olguín, quien es director general en la UIF, trabajaban conmigo.

La sesión previa se celebró a las 7:00, y a las 8:00 ya la habíamos concluido. En realidad, la discusión del caso Morelia no abarcó más de cinco minutos. Adriana Favela me dijo que no la convencía, que había irregularidades —pero no determinantes— para anular la elección, y le respondí que no tenía problema en quedarme con un voto particular. Me sorprendí cuando Carlos Morales Paulín me dijo que lo aprobaría porque una violación constitucional no podía pasar inadvertida y debía tener una consecuencia jurídica. Al concluir la sesión, enviamos el proyecto a la Secretaría General de Acuerdos. Inmediatamente después de que bajé el expediente, comencé a recibir llamadas: la primera fue de Mariano Palacios Alcocer, a quien conocía personalmente, después de la presidencia nacional del PRI. Opté por quitarle la batería a mi teléfono celular y esperar la sesión pública. A las 11:00 inició la sesión, la cual concluiría a las 2:00 de la mañana. María de los Ángeles Llanderal,

entonces presidenta del Instituto Electoral de Michoacán, me mandó un mensaje por correo electrónico al concluir la sesión, que de manera escueta decía: “casi me convences... casi, pero NO”.

Al amanecer del 28 de diciembre, la noticia era la nulidad de la elección de Morelia; algunos la tomaron como broma del día de los Santos Inocentes, aunque yo estaba convencido de que se impugnaría la resolución, pero no ocurrió. Creo que fue el primer escándalo mediático que me tocó resistir; la prensa oficial priista se me fue encima, aunque hubo personas que me defendieron en el ámbito público. A partir de entonces, cualquier posibilidad de interacción con Estado de México y con Enrique Peña Nieto quedó sepultada. Así terminó una de las etapas más intensas que viví como magistrado.

El final

El proceso electoral de 2012 fue el último que me tocó vivir, consistente en las elecciones de Estado de México, Colima, Hidalgo y, por supuesto, las federales, que requirieron de sumo esfuerzo. Al concluir ese año, ya había emitido más de 1,000 votos particulares, 600 de ellos relacionados con JRC respecto a credenciales para votar con fotografía. Evidentemente, las fracturas en la Sala Regional Toluca ya eran muy grandes, como en cualquier órgano colegiado. Para el 6 de marzo de 2013, mis compañeros ya sabían que uno iba ser designado notario, y otra, magistrada del Tribunal Superior de Justicia. Durante nuestra gestión tuve muchos roces con Adriana Favela, pero debo reconocer que le aprendí mucho en el manejo de expedientes y en su practicidad. Con el paso de los años, ella se convertiría en consejera electoral del INE y yo en fiscal electoral. Nos volveríamos a ver, cosa que hacemos hasta la fecha con cariño y entendiendo que lo que nos dividía (el control de la Sala) desapareció al día siguiente de que ambos estuviéramos fuera de las instalaciones de Avenida José María Morelos 1610, colonia San Bernardino, de la ciudad de Toluca de Lerdo.

Mi último día fue complicado: la Coordinación Administrativa no quería recibirme celulares ni vehículos y el magistrado entrante no quería firmar el acta de entrega-recepción. Eran las 11:20 de la noche y estaba a punto de dejar de ser magistrado y, por tanto, de perder el fuero; además, tenía dudas respecto a las reacciones de la clase política del PRI

mexiquense. Debido a esas dudas, dejé a Luis Espíndola con todo firmado y solo me sentí tranquilo cuando a las 12:00 cruzaba la división entre Estado de México y Ciudad de México.

Esos casi cinco años fueron maravillosos. Resolví alrededor de 1,300 asuntos, entre JDC, JRC, JIN, juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del INE (JLI), asuntos generales (AG) y recursos de apelación (RAP). Acompañé a Claudia Pastor a la Sierra de Juárez en Oaxaca para hablar con los líderes comunitarios indígenas acerca del derecho al voto de las mujeres indígenas; estuve con Roberto Martínez participando en foros y reuniones académicas a lo largo y ancho del país; con Claudia Pastor, Eduardo Hernández, Beatriz Galindo y Rafael Elizondo Gasperín tuve la oportunidad de tomar un curso en la Escuela Judicial de Barcelona, España, y participé como observador electoral en misiones en Perú y Panamá. Eché a andar un proyecto efímero que llamamos Red Nacional de Argumentación Jurídica. En mi circunscripción admiré la belleza de Morelia; disfruté de Comala y la pintura de Alejandro Rangel; celebré en Colima, con mi equipo de trabajo, la entrega de la Presidencia y de la Sala Regional Toluca; disfruté la gastronomía hidalguense y conocí profundamente Estado de México. Escribí en coautoría un par de libros acerca de los medios de impugnación competencia de las salas regionales; generé el primer encuentro de autoridades electorales de la circunscripción; iniciamos programas de radio y televisión; difundimos el conocimiento de los derechos políticos de los pueblos y las comunidades indígenas en las lenguas originarias mazahua, otomí y purépecha; en general, creo que logramos comprobar —yo, desde la perspectiva más garantista y convencional, y Adriana y Carlos, desde una más formal— que el modelo de las salas regionales permanentes era el camino adecuado para la creciente demanda de justicia electoral.

Me reincorporé a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Mi primer cubículo lo compartí con los becarios del seminario de “Filosofía del derecho”, que amablemente Socorro Apreza me permitió usar. Atrás habían quedado el chofer, la secretaria y todos los elementos que hacen que la magistratura sea una enfermedad crónico-degenerativa. Tenía que contestar mis llamadas y hacer mis oficios. Meses después, Héctor Fix-Fierro me daba la bienvenida al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, mi casa, sitio al que llegué como becario por primera vez en un verano de investigación en 1995, sin duda, en una de las mejores decisiones de mi vida.

En esos años entre 2013, 2014 y los primeros meses de 2015 colaboré, entre otras cosas, como asesor de Miguel Barbosa, entonces coordinador de los senadores del PRD y presidente de la Mesa Directiva del Senado. Como parte del Pacto por México, Barbosa me propuso para ser titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, pero esa es otra historia. Se llama *Sin filias ni fobias. Memorias de un fiscal incómodo*.



25 años
de historia electoral.
Una reivindicación jurisdiccional
de los derechos de la ciudadanía
y de la diversidad, la paridad
y el pluriculturalismo

Janine M. Otálora Malassis*



* Magistrada de la Sala Superior de 2016 a 2025.

Introducción

Sin duda, hay muchas formas de conmemorar los 25 años de historia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ya que esta podría contarse desde múltiples puntos de vista y desde muchos enfoques.

Por ello, con este artículo no deseo narrar, en sí, la historia del Tribunal, sino la importancia que ha tenido en otra aún más fundamental y más profunda, que es la reivindicación de los derechos político-electorales de las mujeres y de otros grupos sociales segregados o invisibilizados en nuestro país.

En esta historia que narro, el TEPJF no ha sido el personaje central, pero sí un actor fundamental para impulsar la paridad de género en la representación política y promover una democracia incluyente.

497

La representación política de las mujeres

Comienzo señalando que hace 199 años, en 1822, se instaló el Poder Legislativo en el México independiente, y en la Constitución de 1824 se instauró un Congreso de la Unión bicameral. Aunque en aquel tiempo acontecieron guerras y percances que provocaron algún traslado de sede, el Poder Legislativo era funcional y estaba completamente integrado por ciudadanos, pero todos hombres.

La primera candidata a diputada federal fue Hermila Galindo en 1917, pero la primera diputada electa fue Elvia Carrillo Puerto, en

Yucatán, quien ejerció su cargo desde 1922 hasta que tuvo que abandonarlo en 1924 debido a las amenazas de muerte que enfrentó. En 1954, 30 años después, fue electa Aurora Jiménez de Palacios, la primera diputada federal. Sumado a lo anterior, las primeras senadoras fueron Alicia Arellano Tapia y María Lavalle Urbina, en 1964.

De acuerdo con lo anterior, es notable que desde la fundación del Congreso de la Unión tuvieron que pasar casi 100 años para que una mujer fuese electa en el cargo de diputación local, 130 años para tener una diputada federal y 140 años para que hubiese una primera senadora.

Tuvo que pasar poco más de un siglo para que las mujeres pudiesen, apenas, ingresar en la participación de cargos públicos de elección popular; sin embargo, aquella entrada no implicó la participación de muchas otras, por el contrario, desafortunadamente continuó su falta de presencia en las estructuras político-electorales. Incluso, hace 30 años, en la LV Legislatura (1991-1994) de la Cámara de Diputados, aproximadamente 91.2 % de sus integrantes eran hombres, y hace 21 años, en la integración 2000-2006 de la Cámara de Senadores, 84.4 % eran varones.

Algo parecido ha sucedido con las gubernaturas del país, porque en 25 estados de la república mexicana nunca ha gobernado una mujer.¹ Incluso, desde 1953 —cuando se reconocieron los derechos políticos de las mujeres—, de las 351 personas electas para ocupar gubernaturas, 98 % ha sido del género masculino. La primera gobernadora fue Griselda Álvarez Ponce de León, designada en Colima en 1979, pero desde entonces hasta ahora no existen más de siete gobernadoras electas por voto popular en la historia del país.

De esta manera, hace pocas décadas, las cámaras de Diputados y de Senadores, órganos que debiesen representar a la ciudadanía y su diversidad, se integraban únicamente por hombres. Adicionalmente, desde hace 40 años, la mayoría de las gubernaturas eran ocupadas por hombres —y lo siguen haciendo—.

En contraste, en las cámaras de Senadores y de Diputados ha existido un cambio drástico en la última década y ello puede verse en la integración del Senado, con 49.2 % de senadoras para el periodo 2018-2024, y en la de la LXIV Legislatura, compuesta por 48.2 % de diputadas en

¹ Este testimonio se escribió antes de la jornada electoral federal y concurrente de 2021, en la que estuvieron en disputa 15 gubernaturas.

el periodo 2018-2021. En las gubernaturas este cambio aún no puede notarse; sin embargo, en 2021 habrá elecciones y será la primera vez en la historia en la que las mujeres puedan participar como candidatas en condiciones un poco más paritarias.

La asimetría de género, que se encontraba muy marcada en la democracia de la década de 1990, se ha reducido gradualmente, y si bien gran parte de ese cambio fue posible por la implementación de las cuotas, así como por las reformas de paridad y violencia política en razón de género que fueron adoptadas en los últimos dos años, también fue gracias al trabajo jurisdiccional que, justamente, el Tribunal Electoral ha realizado en temas de género desde aquella época.

El impulso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la paridad

La influencia del patriarcado en la democracia fue y sigue siendo un problema político que legislativamente empezó a combatirse en 1996 — mismo año de la creación del TEPJF— mediante una reforma al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), el cual adicionó la fracción XXII transitoria al artículo 1, en la que se dispuso que los partidos políticos consideraran en sus estatutos que no pudiesen postular más de 70 % de candidaturas de un mismo género para diputaciones y senadurías. Ese cambio normativo podríamos considerarlo, incluso, como el preludio de las cuotas en materia de género.

No obstante, el primer avance para la inclusión de las mujeres parecía más una sugerencia que un mandato, debido a que su incumplimiento no ameritaba sanción alguna, lo que, incluso en las condiciones actuales, parece ser necesario para garantizar la posibilidad de incluir a las mujeres en la arena política. Ello, finalmente, se modificó mediante otras reformas, como la de 2002, que adicionó el numeral 1 del artículo 4, que indicó que era derecho de la ciudadanía y obligación de los partidos políticos la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres para acceder a cargos de elección popular, o la adición del artículo 175 (A, B y C), en las que se ordenaba la prohibición de incluir más de 70 % de candidaturas propietarias de un mismo género para cargos de diputaciones

y senadurías por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional —artículo 175-A—; este último también indicaba que las listas se integrarían por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros debía haber un género distinto —artículo 175-B—. Sugiero considerar esa innovación como la antecesora de la alternancia de género en los congresos.

La innovación legislativa fue la primera forma de contrarrestar la influencia del patriarcado en la democracia y un buen primer paso porque, incluso, sancionaba el incumplimiento con apercibimiento, amonestación y hasta con la negativa del registro de candidaturas —artículo 175-C—; sin embargo, en 2003, el resto del entramado normativo frenó el avance cuando el Tribunal Electoral determinó, en el expediente SUP-JRC-098/2003, que era potestativo que los partidos cumplieran con el artículo 175-A puesto que la legislación local determinaba que los partidos procurarían su cumplimiento, es decir, que el cumplimiento no era obligatorio.

Tal sentencia fue un gran aprendizaje para el Tribunal Electoral en materia de género, ya que en posteriores resoluciones reivindicó la intención del transitorio; por ejemplo, en el SUP-JDC-155/2004, consideró que era válido sustituir a un candidato masculino ya registrado para completar la cuota de género, la cual debía cumplirse considerando el número de candidaturas propietarias.

Otro de los cambios sustanciales fue que también, a partir de 2003, el TEPJF empezó a conocer las demandas relacionadas con la vida intrapartidista y los actos de los partidos políticos, lo que permitió contribuir jurisdiccionalmente a la efectiva implementación de acciones afirmativas en temas de género para la militancia.

En mi opinión, a partir de esas fechas la justicia electoral dejó de guiarse enteramente por la bandera del patriarcado y empezó a marcar, sentencia a sentencia, un nuevo camino: el de la perspectiva de género.

En 2008, en el entonces nuevo Cofipe se estableció por primera vez el concepto de paridad de género en la vida política y, además, se dispuso —en sustitución del citado artículo 175— que los registros de candidaturas para el Poder Legislativo deberían integrarse al menos con 40 % de un mismo género. Esa modificación, incluso, podríamos considerarla como predecesora de la noción de paridad que posteriormente se perfeccionaría en la reforma electoral de 2013 como un principio exigible en las

candidaturas locales y federales, para luego asentarse en las reformas de 2019 como un mandato aplicable a los tres órdenes de gobierno.

Aquel cambio legislativo de 2008 promovió el ingreso de las mujeres al Congreso de la Unión y también impactó en las determinaciones de los tribunales electorales. Un ejemplo icónico es un precedente de hace 10 años, en el expediente SUP-JDC-12624/2011, la muy conocida sentencia de las juanitas; sin embargo, hubo anteriores sentencias que también fueron ejemplares, como la SUP-JDC-461/2009, en la que se dispuso la alternancia de género en las listas de candidaturas de representación proporcional.

Con estos precedentes, el Tribunal Electoral empezó, hace una década, a evitar que los partidos políticos registraran candidatas por obligación, las retiraran por estrategia e impusieran hombres por preferencia. De esta manera, el trabajo jurisdiccional funcionó, impulsado por abogadas, militantes y activistas que litigaron ante el Tribunal, con apoyo del trabajo legislativo, a fin de revertir la tendencia de asimetría de género en la integración de las estructuras político-electorales.

Desde entonces hasta ahora se han aprobado diversas sentencias fundacionales y precursoras de la actual perspectiva de género, por ejemplo, la SUP-JRC-336/2004, que determinó que a las autoridades administrativas electorales les correspondía la obligación de vigilar el cumplimiento de las cuotas; la SUP-JDC-1130/2006, que ordenó la implementación efectiva de las reglas de alternancia en las listas; la SUP-JDC-461/2009, que indicó la alternancia en las listas de candidaturas de representación proporcional; la SUP-JDC-611/2012, que dispuso que la cuota de género es acorde al principio de no discriminación; la SUP-REC-16/2014, que afirmó que en elecciones por sistemas normativos internos también debe preservarse la equidad de género; la SUP-JDC-1172/2017, que consideró que la igualdad de género es un tema de interés social, por lo cual cualquier persona podría impugnar para que se cumpla con la paridad, y la SUP-JRC-14/2020, que ordenó a un Congreso local legislar y armonizar la normatividad relativa a la paridad y la violencia política de género e, incluso, ordenó al Instituto Nacional Electoral (INE) y a los organismos públicos locales electorales (OPLE) emitir lineamientos para que pudiesen aplicar las leyes generales en materia de género.

Además de los casos más conocidos, me gustaría que se consideraran unos, que son los menos, pero de igual importancia; por ejemplo, en 2013, en Tlaxcala, el TEPJF organizó listas para que en las elecciones

de ayuntamientos hubiese 50 % de mujeres y 50 % de hombres tanto en estas como en su orden.

Aquel precedente de Tlaxcala fue precursor de otras dos sentencias innovadoras en ese tiempo:

- 1) Las que posteriormente fueron dictadas para los comicios de Morelos, en 2015, en los que se confirmó la paridad vertical y horizontal.
- 2) Las que confirmaron los acuerdos del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los que se dispuso que el ayuntamiento debía integrarse de forma paritaria (SUP-REC-46/2015 y SUP-REC-123/2015).

Afortunadamente, ahora es más común hablar de integración paritaria y de paridad vertical u horizontal, pero hace cinco o siete años hablar de esos temas e interpretar la ley conforme a ello era todavía tan arriesgado como criticado. Poco a poco, el Tribunal Electoral tuvo que ir abriendo camino, insisto, impulsado por el trabajo de militantes, abogadas y activistas, apoyándose en la teoría de género y de los feminismos para poder reinterpretar los escenarios democráticos que acontecían en la sociedad mexicana.

Incluso, entre las acciones emprendidas, destaca el trabajo interinstitucional que, en 2016, dio como resultado la publicación de la primera edición del *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género*, documento que fungió como guía de actuación para las instituciones encargadas de actuar frente a esta problemática.

Conforme a ello, quiero comentar otro precedente jurisdiccional en el que la materia de género empezó a diversificarse para profundizar en otros temas, por ejemplo, cuando una mujer reclamó un mejor derecho que el que tenía otra para ser candidata a presidenta municipal. Ese caso fue relevante para algunas personas, ya que debía reivindicarse el derecho de una de las dos personas que pertenecían al mismo grupo históricamente segregado. Casos como ese funcionaron para difundir que, en la lógica jurisdiccional, la materia de género en el ámbito político-electoral no consistía en beneficiar a cualquier persona que fuese mujer —una comprensión tan equívoca como insostenible—, sino que el Tribunal trataba de hacer que la concordancia sexo-género no fuese un menoscabo a las posibilidades de los derechos de cualquier integrante de la ciudadanía. Así, en aquel caso, el problema no fue que dos mujeres

quisieran el mismo cargo, sino que existían prácticas injustificadas que le permitían a una obtenerlo y a otra no, pues se había designado en el proceso interno a una pariente del líder del partido estatal y no a una persona electa conforme a la normatividad.

Todas las demandas de justicia son icónicas porque son pretensiones valiosas para quien las plantea. En efecto, no podemos olvidar que cada sentencia representa la historia de una persona y su proyecto de vida en términos políticos. Algunas de esas sentencias se vuelven históricas por los precedentes que generan; entre ellas, quisiera mencionar un caso icónico en temas relacionados con violencia política de género. Me refiero a la demanda de justicia realizada por la ciudadana Rosa Pérez, quien fue electa en 2015 como presidenta municipal de San Pedro Chenalhó, Chiapas, y a quien tuve la oportunidad de conocer cuando estuve al frente de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas y me contó de viva voz su necesidad de justicia.

En ese caso, aunque la justicia local y federal confirmó la validez de la elección en la que resultó electa Rosa Pérez, un grupo minoritario de su comunidad —liderado por quien obtuvo el segundo lugar en los comicios— realizó actividades violentas contra ella para presionarla con el objetivo de hacerla renunciar al cargo de presidenta municipal, pues, entre otras cosas, aducían que no era posible que una mujer gobernara el municipio.

La violencia llegó a tal punto que secuestraron a dos diputados del Congreso local y amenazaron con quemarlos vivos si Rosa Pérez no renunciaba a la presidencia. El caso fue de los primeros que llegó a la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, institución creada en 2016 y que se ganó un gran lugar en la historia del TEPJF porque desde entonces ha apoyado a las comunidades ante las instancias jurisdiccionales electorales; por ejemplo, en el asunto que permitió que el caso de Rosa Pérez llegara a resolverse en la Sala Superior, en el que, gracias a una sentencia, ella pudo continuar ejerciendo su cargo de presidenta municipal al revocarse la renuncia que le obligaron a firmar bajo coacción y presión, además de que se implementaron medidas de protección que le aseguraron su integridad física, la de sus familiares y sus colaboradores.

Además de los avances en materia de violencia política de género, otro gran paso se dio en 2019, cuando se aprobó la reforma conocida como paridad en todo, la cual instauró un cuerpo normativo que, desde entonces, se ha citado en múltiples casos para que su fuerza vinculante

ayude a contrarrestar el fuerte impacto de las relaciones asimétricas de poder que padecen las mujeres en el ámbito público. Este apoyo normativo colabora a que el acceso de las mujeres a las estructuras político-electorales no sea obstaculizado por estereotipos de género.

Sin duda, esta reforma fue impulsada por las sentencias que a lo largo de su historia ha formulado el TEPJF, pero también por los esfuerzos de diferentes colectivos, asociaciones, abogadas, feministas, organizaciones civiles y ciudadanía aliada que impulsó la causa desde sus respectivos ámbitos de posibilidades hasta lograr que su pretensión se volviese una realidad normativa vinculante para todo el país.

Ahora, además de seguir erradicando la violencia política de género, el siguiente reto será hacer efectivo el mandato constitucional para que la participación paritaria acontezca en los tres poderes y ámbitos de gobierno para que, así, el logro de la paridad no solo haya sido asentarse en los textos normativos, sino impactar positivamente la cultura político-electoral y las prácticas socioculturales de nuestra cotidianidad, un ámbito en el cual han contribuido diversas instituciones en temas de género, como el INE, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, el Instituto Nacional de las Mujeres, así como los institutos estatales especializados en las mujeres, los cuales se han encargado de hacer efectivas las medidas de protección en favor de ellas.

Si bien las reformas han permitido que la paridad sea el nuevo criterio fundamental para interpretar las dinámicas político-electorales, aún falta trabajar a profundidad respecto de sus alcances y horizontes para que su aplicación realmente cumpla con sus objetivos en favor de la redistribución igualitaria del poder político y, en consecuencia, de la consolidación del modelo de democracia paritaria. Con ello me refiero a que no solo debe garantizarse la paridad en el acceso a los cargos, sino que también habría de considerarse que las mujeres accedan en las mismas condiciones que los hombres a los cargos de decisión.

Por ejemplo, derivado de un acuerdo aprobado por el INE, recientemente el Tribunal Electoral discutió el tema de la paridad en las candidaturas a gubernaturas, a pesar de que en 2021 se renovarían 15 ejecutivos locales. Por mayoría de votos, la Sala Superior ordenó vincular directa y obligatoriamente a los partidos políticos nacionales a cumplir el mandato de paridad, con la postulación de al menos siete mujeres a las gubernaturas.

De esta manera, en las campañas electorales estamos viendo a muchas más mujeres plantear sus propuestas políticas para el desarrollo de sus entidades federativas y competir en condiciones más igualitarias por el voto de la ciudadanía.

La defensa de otros grupos históricamente invisibilizados

Por otra parte, desde 2016, el TEPJF ha buscado mayor proximidad con las comunidades indígenas al ofrecerles un servicio público de justicia especializada en la atención de sus asuntos; me refiero a la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, la cual se posicionó como un puente entre estos colectivos y las instituciones de justicia electoral. Dicho acceso resultaba crucial para las comunidades indígenas y sus integrantes, que con frecuencia se enfrentan a obstáculos derivados de las condiciones socioeconómicas, geográficas y lingüísticas en las que viven.

Las demandas de las personas indígenas, sumadas al trabajo de la Defensoría y del Tribunal Electoral, lograron gradualmente la reivindicación de sus derechos políticos, así como que las sentencias y las jurisprudencias, de modo progresivo, hayan ajustado la legislación que, basada en la antigua democracia procedimental, era ajena a su contexto sociocultural.

De esta manera, el Tribunal contribuyó a que el derecho electoral se adaptara para comprender la necesidad de justicia con perspectiva intercultural y, además, acompañar tal interpretación con perspectiva de género. A lo largo de estos 25 años de historia electoral, paulatinamente, el Tribunal se ha encargado de reinterpretar la normativa electoral para hacerla más incluyente y acorde con el panorama de diversidad cultural que existe en el país; además, se empezó a comprender que la justicia en México no puede tener un solo idioma y que las notificaciones y los plazos no pueden operar del mismo modo para quienes viven en lugares en los que resulta difícil contar con medios de comunicación o trasladarse a donde sí los hay.

A lo largo de estos 25 años, la ley fue interpretándose cada vez más conforme a la realidad social que viven las personas y cada vez menos de acuerdo con el contexto abstracto y homogéneo que implícitamente

detentan las normas cuando sus efectos solo se interpretan en los límites de los textos que las contienen.

De esta manera, las y los integrantes del Tribunal Electoral hemos tenido cada vez más acercamiento con otras disciplinas que permitan a la perspectiva jurídica enriquecer la interpretación de las normas. El avance del tiempo ha permitido una apertura jurídica a la transdisciplinariedad, y dicha apertura dio entrada a la reivindicación del sistema normativo interno de las personas indígenas como un conjunto de normas con validez legal reconocida jurisdiccionalmente.

Se crearon jurisprudencias a partir de las cuales se estableció que, en las elecciones mediante sistemas normativos indígenas, debe garantizarse la igualdad jurídica entre hombres y mujeres; que quienes pertenecen a un grupo en desventaja pueden acudir a reclamar derechos en favor de este; que debe haber suplencia de la queja en favor de las comunidades indígenas y que las normas procesales deben interpretarse a su favor; que la realización de notificaciones y las controversias intracomunitarias deben analizarse conforme a su contexto; que dicho contexto puede comprenderse mediante un dictamen antropológico; los elementos que integran el autogobierno de las comunidades; que a las personas indígenas se les puede designar un intérprete u ofrecer traducciones en su lengua; acciones afirmativas para asegurar que la población indígena acceda a cargos de elección popular, y, muy importante, que las controversias de las comunidades indígenas deben juzgarse con perspectiva intercultural.²

Es notable que la mayoría de los casos y las jurisprudencias corresponde a las últimas dos décadas, lo cual no es una cuestión menor al evidenciar el resultado de la convergencia ocurrida entre el derecho electoral y las demandas políticas de las comunidades indígenas que iniciaron con el levantamiento zapatista de 1994 y derivaron en la inclusión constitucional del pluriculturalismo en 2001, así como el derecho de las comunidades y los pueblos indígenas a autodeterminarse y el reconocimiento de las poblaciones afro mexicanas en 2019.

Además, me alegra contar que en estos recientes años de trabajo jurisdiccional electoral el Tribunal también logró que en los distritos con

² Me refiero a las jurisprudencias 32/2014, 22/2016, 9/2015, 13/2008, 28/2011, 15/2008, 37/2015, 19/2014, 09/2014, 15/2010, 09/2015, 18/2018, 19/2018, 24/2018 y 26/2018, emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

mayor población indígena se registren candidaturas de personas pertenecientes a esos pueblos y comunidades; afortunadamente, en este 2021, la Sala Superior tuvo la oportunidad de incrementarlos —de 13 a 21 distritos— y determinar que se establecieran acciones afirmativas que también representen la diversidad de la sociedad del país.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya garantizaba principios jurídicos que son fundamentales en la materia electoral, como la igualdad y la no discriminación, desde 2011, a partir del cambio de paradigma de los derechos humanos, en conjunción con el control de convencionalidad y constitucionalidad, se resignificó la comprensión jurídica de los derechos, causando que también se reinterpretaran las prerrogativas político-electorales.

Incluso, aún más reciente, con la ratificación de la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia que hizo nuestro país en 2019, se adoptó la obligación de implementar acciones afirmativas en favor de grupos históricamente discriminados y de reflejar la diversidad de la sociedad en nuestro sistema político, con lo cual, en 2021, el Tribunal pudo contribuir a dicho compromiso mediante los recursos de apelación 121 de 2020 y 21 y 47 de 2021, asuntos que tuvieron como resultado que se implementaran acciones afirmativas en las candidaturas a diputaciones federales para personas indígenas (con un piso mínimo de 21 distritos específicos), así como aquellas con discapacidad, afroamericanas, de la diversidad sexual y para las personas mexicanas residentes en el extranjero. Son acciones afirmativas que mantendrían como principio transversal la paridad de género y se interpretarían con perspectiva interseccional, a fin de que se computen por fórmula y no por persona. De esta manera, si una persona candidata es susceptible de beneficiarse por varias acciones afirmativas, solo debe ocupar uno de esos lugares reservados, y dicha persona, en conjunto con su partido, serán quienes decidan en qué acción afirmativa se adscriben.

Las dinámicas de participación política-electoral cambiaron para abrir el paso a otras subjetividades, culturas, preferencias, orígenes y géneros, antes invisibilizados. Este cambio se logró mediante una colaboración entre el personal que integra las instituciones electorales jurisdiccionales y administrativas, el INE, los OPLE, las salas regionales y Especializada y también los tribunales locales. Se creó la perspectiva de género, la perspectiva intercultural y, recientemente, la perspectiva interseccional.

Esos cambios normativos quitaron los candados jurídicos que eran el fundamento de las formas antiguas de la democracia procedimental. Las reformas electorales y el trabajo jurisdiccional tuvieron como efecto que nos encontremos en una nueva época electoral, pues ahora se procura que la diversidad de personas no solo sea escuchada, sino que tenga injerencia política y poder de acción electoral, y que no solo sea nombrada, sino también representada.

Con el paso del tiempo, las acciones afirmativas tendrán que seguir diseñándose conforme a las nuevas necesidades sociales que surjan debido a los cambios incesantes del contexto sociocultural. Así, el trabajo del Tribunal Electoral será, como hasta ahora, llenar de actualidad el contenido de las normas para mantenerlas en sintonía con el rumbo de las necesidades político-electorales. Será un trabajo inmarcesible que deberá continuarse, pues solo así se procurará la incesante inclusión que requerirá el surgimiento de las próximas diversidades que emergerán conforme a las dinámicas de la globalización, la migración y la evolución interna.

Mientras tanto, desde nuestro presente, se concluye un cuarto de siglo de justicia electoral y celebro que no sea un cierre, sino una apertura a nuevas prácticas electorales que edificarán una democracia sustantiva que se erige victoriosa sobre el oscurantismo del patriarcado y la estigmatización cultural.

Así, en el presente, la historia de la democracia la construyen muchas voces, entre ellas, la participación de las mujeres y de las personas indígenas, afroamericanas, migrantes, con discapacidad y de la diversidad sexual y de género.

Reflexiones finales

Gracias a las reformas, las sentencias, las jurisprudencias y las perspectivas de género intercultural e interseccional ocurrió un cambio de paradigma, pero ello no solo modificó las normas, sino también las formas de comprender nuestra democracia. Los cambios sociales que impactaron en la democracia evidenciaron que antes todo se escribía en español, que todo se nombraba en masculino y que no se reconocían las normas tradicionales de las comunidades. Era como si en el país solo existiese una cosmovisión, un lenguaje, un tipo de costumbres, un solo

género en la ciudadanía y una forma unívoca de entender y hacer política electoral: la heredada por el patriarcado.

De pronto resaltó que un *nosotros* no nos incluía a *nosotras*, se volvió obvio que *él* no es sinónimo de *ella* y que tanto los pronombres femeninos como los integrantes de varios grupos poblacionales habían estado segregados de ser adecuadamente nombrados e incluidos en el ámbito político-electoral.

El uso del lenguaje tuvo que modificarse y así también surgió la necesidad de resignificar la justicia democrática. Por ello, nos toca dejar atrás las páginas de aquel pasado político-electoral en el cual comenzamos, pero no para olvidarlas, sino para recomenzar a comprender las dinámicas político-electorales de nuestro país desde nuevos hitos fundacionales a partir de la inclusión, la interseccionalidad, la diversidad y la paridad.

En estos 25 años, el TEPJF no solo fue parte de la historia, sino que la hizo al instaurar el comienzo jurisdiccional de una democracia paritaria e incluyente. Además, acerca de mis años de trabajo en el Tribunal Electoral, he de mencionar que este logro histórico es colectivo. Es un logro tuyo, de todas las magistradas y los magistrados que votaron a favor de la paridad y la diversidad, de las ponencias, del personal jurisdiccional y administrativo, de las instituciones electorales nacionales y estatales, pero, principalmente, es un logro de la ciudadanía puesto que, gracias a sus demandas de justicia, todos estos cambios fueron posibles.



Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pilar de la legalidad y garante de la democracia efectiva

Eugenio Isidro Partida Sánchez*



* Magistrado de la Sala Regional Guadalajara de 2013 a 2019.

a historia de la democracia en nuestra patria nos muestra que para llegar a ejercerla plenamente fueron necesarios más de 180 años de constante lucha. Fue hasta la última década del siglo XX cuando se logró conformar, con base constitucional, dos instituciones fundamentales para una vida democrática, plena y auténtica, con estándares de constitucionalidad y legalidad que soporten plenamente el escrutinio público, tanto nacional como internacional: el Instituto Nacional Electoral (antes, Instituto Federal Electoral [IFE]) y, desde luego, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); este último cumple en 2021 sus primeros 25 años de vida institucional, en los cuales ha garantizado la legalidad de las elecciones, lo que de por sí es trascendente y destacable, pero también ha generado, por medio de sus sentencias y jurisprudencia, una importante y vasta doctrina de cultura de la legalidad democrática, paradigma en el ámbito internacional, constituida y fortalecida con el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Un servidor fue invitado a colaborar con lo más relevante de su experiencia en los casi 20 años en que colaboró en esa institución, la cual incluye tanto la redacción y elaboración de sentencias como su emisión; en ese sentido, a continuación me daré a la tarea de hacer una breve reseña de mis anécdotas, recuerdos, desafíos, satisfacciones y pensamientos que, considero, han trascendido en nuestra vida institucional, garante de la legalidad y constitucionalidad en la democracia.

El amanecer del 1 de enero de 2000 marcó el inicio de un nuevo día, año, siglo y milenio,

pues mis padres, nosotros y todos los mexicanos transitamos a una auténtica democracia de alternancia partidista, que consumaba esa paciente lucha que muchos mexicanos librábamos en las urnas.

A finales de enero recibí una llamada de la magistrada Alfonsina Navarro, quien me invitaba a trabajar con ella en una plaza temporal que se había abierto para el desahogo de la elección de diputados, senadores y presidente de la república del proceso electoral 1999-2000; consciente de la trascendencia de esa elección, acepté la invitación. De modo que el 2 de abril de 2000 ingresé como secretario de estudio y cuenta a la Sala Superior del TEPJF, integrándome al movimiento democrata en la estructura jurisdiccional, que veló por que fuera respetada la voluntad ciudadana reflejada en el voto.

En mi conciencia estaba el ideal de lograr, para nuestro país, una auténtica democracia, pues este también era el de mis abuelos, padres, tíos y miles de mexicanos, quienes, por diversos cauces ideológicos, sostenían una lucha tenaz por lograr la alternancia pacífica por medio del voto.

Visionarios políticos como Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo, Manuel Clouthier “Maquío”, el doctor Nava e intelectuales como José Woldenberg promovieron una reforma política de gran calado, en la que los procesos electorales fueran regulados por la ley, la cual, a su vez, fuera aplicada por instituciones electorales confiables.

La generación de diputados y senadores de la legislatura del primer trienio de ese sexenio aprobó las reformas constitucionales y las leyes electorales pertinentes que establecieron los cauces legítimos que el pueblo mexicano necesitaba para recobrar la normalidad democrática.

El año 2000 fue clave en la democracia nacional, pues el Instituto Federal Electoral, encabezado por la inteligencia y rectitud de su presidente, José Woldenberg, organizó y desarrolló un proceso electoral en el que contendieron, en igualdad de circunstancias, por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Francisco Labastida Ochoa; por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y sus coaligados, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y por el Partido Acción Nacional (PAN) y su coaligado Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Vicente Fox Quesada.

Había quienes dudaban de que se diera el cambio, apelando al pasado histórico de nuestro país; habíamos muchos otros que sosteníamos y creíamos que con las nuevas leyes electorales y la participación del IFE y el TEPJF sería posible el ansiado cambio democrático.

El 2 de julio de 2000, la mayoría de los mexicanos votó por Vicente Fox Quesada, candidato del PAN. El conteo preliminar permitió determinar que su triunfo era irreversible, y el mismo presidente Ernesto Zedillo Ponce de León así lo reconoció.

De esa manera fue como, con la fuerza de una oposición constante, fincada en el cauce del sufragio, el pueblo de México logró, por la vía pacífica, el cambio democrático tan anhelado. Se materializó la alternancia de partidos en el poder.

Desde mi trinchera, como secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral, trabajé en la elaboración de algunos de los proyectos que resolvieron los medios de impugnación que en esa ocasión hicieron valer, en sesión pública, los siete magistrados que lo integraban, a saber, José Luis de la Peza, Leonel Castillo González, Mauro Reyes Zapata, Eloy Fuentes Cerda, Fernando Ojesto Martínez, José de Jesús Orozco Henríquez y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, quienes emitieron la declaratoria de validez de la elección el 2 de agosto de 2000 y entregaron a Vicente Fox Quesada su constancia de presidente electo. En esa solemne noche, Fox reconoció la labor del Tribunal Electoral en la transición histórica:

Señores magistrados, han cumplido a cabalidad con la misión que la sociedad les asignó, lo que debe ser motivo de orgullo no sólo para cada uno de ustedes, sino para todos los mexicanos. A este orgullo me uno sin reservas y les expreso mi reconocimiento a su labor y mi más profundo respeto.¹

Se alcanzó en México, por fin, una democracia plena, en la que el voto contaba para que se respetara a quien obtuviera la mayoría de la votación ciudadana, un verdadero sueño para todos los demócratas del país.

Participé en comisiones muy importantes para la proyección de asuntos, entre ellas, la del famoso caso Tabasco, que constituyó el primer precedente de nulidad de una elección, por medio de la figura de nulidad abstracta. La postura de nuestra ponencia fue en contra de que

¹ Parte del discurso pronunciado por Vicente Fox Quesada el 2 de agosto de 2000 en el Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al recibir la constancia de mayoría y de presidente electo de la república.

se decretara esa nulidad, por considerar que los actos acreditados no eran de la entidad suficiente como para anular la elección y, sobre todo, porque se trataba de una causal que no estaba prevista expresamente en la ley. En consonancia con nuestra posición, años después se prohibió esa causal en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Asimismo, se me asignó participar en las comisiones de secretarios de estudio y cuenta que habrían de proyectar dos delicados casos, conocidos popularmente como el Pemexgate y Amigos de Fox; fue una grata experiencia de trabajo colectivo, que fructificó con el establecimiento de bases sólidas en la administración de la justicia electoral.

En el primer asunto, nuestra ponencia tuvo la posición minoritaria de que no existía prueba que demostrara que la cantidad de recursos que el sindicato petrolero entregó a militantes del PRI hubiera sido usada para sufragar gastos de la campaña electoral de Labastida Ochoa y, por lo tanto, no se podía establecer sanción alguna, debido a la falta de elementos de convicción que probaran que los recursos se utilizaron para financiar la campaña electoral, como lo sostuvo la mayoría, con base en inferencias y en aplicación de la teoría del levantamiento del velo.

En lo que respecta al caso Amigos de Fox, en el que se denunció la existencia de un sistema de financiamiento paralelo en beneficio de Vicente Fox Quesada, candidato de la “Alianza por el cambio”, el cual era operado por Lino Korrodi Cruz con dinero proveniente de fuentes prohibidas, nacionales o del extranjero, participé en la revisión del asunto SUP-RAP-050/2001, el primero que se presentó en relación con esa denuncia; el fallo absolvió al instituto, por no tener la posibilidad de recabar pruebas, a causa de la barrera que, para ese fin, significaba el secreto bancario. En ese caso, se establecieron las bases para que el IFE pudiera contar con los elementos necesarios para investigar y sancionar conductas transgresoras de la ley electoral, así como para recabar pruebas a efectos de sus investigaciones acerca del secreto bancario, ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Dicha resolución, cabe destacar, sirvió de base para las reformas legales que establecieron el procedimiento administrativo sancionador electoral (actualmente, procedimiento especial sancionador).

Luego, integré parte de la comisión que habría de presentar el proyecto de resolución del recurso de apelación SUP-RAP-98/2003, en el que investigué los hechos de la denuncia, que se referían a un supuesto

financiamiento de parte de la fracción parlamentaria del PAN en el Senado de la República al Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia en México y a la sociedad civil denominada Amigos de Fox.

Partí del único hecho demostrado, que era que el responsable de la cuenta manejada por Acción Nacional, perteneciente a su fracción parlamentaria en el Senado, había depositado en la cuenta del Instituto Internacional de Finanzas León, sociedad civil, la cantidad de \$690,000.00, sin que se supiera a ciencia cierta qué destino se le había dado a ese dinero.

Analiqué la cuenta de esta última empresa y advertí que a la semana siguiente había depositado a Medios Masivos Mexicanos, como pago de propaganda electoral, dos cheques, cuya suma daba la cantidad recibida por la primera de la fracción parlamentaria y, por ende, usada indebidamente para pagar propaganda electoral.

Desentrañé que la misma fracción parlamentaria transfirió al referido instituto otros \$822,250.00, cantidad que, mediante 2 cheques, fue transferida a Grupo Alta Tecnología en Impresos, sociedad anónima de capital variable de Lino Korrodi; esta última, a su vez, utilizaría 29 y 18, que depositó en la cuenta de Emma Laura Robinson Kauachi, quien expidió 3 cheques de caja nada menos y nada más que a favor del Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México, constituido para financiar la campaña política de Vicente Fox Quesada.

También esclarecí la ruta que siguió el depósito que el titular de la fracción parlamentaria hizo a Emma Laura Robinson Kauachi, por \$2,190,750.00, que pasaron al Instituto Internacional de Finanzas León, empresa que los depositó al Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México.

Con estos elementos que, por cierto, implicaron horas y horas de trabajo y desvelos, metido en las cajas de documentación bancaria que se tenían que consultar en un lugar de resguardo, siempre vigilado por la seguridad del Tribunal, y al que solo los miembros de la comisión podíamos entrar, los magistrados pudieron concluir que, en contravención a la ley, existió una red de financiamiento informal y paralelo, en la que participaron diversas personas, a saber, la sociedad civil Instituto Internacional de Finanzas León; la empresa Grupo Alta Tecnología en Impresos, S. A., de Lino Korrodi Cruz; Medios Masivos Mexicanos, y las hermanas Laura y Carlota Robinson Kauachi, que servían de puente para canalizar, fuera de los cauces legales, recursos prohibidos, tanto

públicos como privados, en beneficio de la campaña electoral del candidato de la coalición “Alianza por el cambio”, Vicente Fox Quesada. Dicha investigación me hizo acreedor, entre mis compañeros, del apodo Fiscal de Hierro.

Me parece importante destacar que en este asunto, por primera vez, se estableció una sanción administrativa al partido que había ganado la presidencia de la república, por un monto de \$399,135,803.70, y al PVEM, por la cantidad de \$98,717,703.90.

En los primeros meses de 2006, en pleno proceso electoral federal, las encuestas de preferencias proyectaban como virtual ganador de la presidencia de la república al candidato de la izquierda, Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo, campañas publicitarias de denostación y miedo orquestadas contra su imagen hicieron que declinara ese margen de preferencia, de modo que, para el 3 de julio de 2006, fecha en que se verificaron las elecciones, fue superado en las urnas, con un pequeñísimo margen de diferencia en votos, por el candidato de la derecha, Felipe Calderón Hinojosa.

Esta fue la elección presidencial más cerrada en la historia moderna de nuestro país.

El candidato de la izquierda impugnó más de 12,000 casillas en las que el triunfo lo había conseguido su rival, al tiempo que convocó a protestas generalizadas y mítines en todo el país y bloqueó la avenida Paseo de la Reforma (centro neurológico de la economía nacional).

El edificio en el que trabajábamos se vio rodeado por manifestantes que exigían al Tribunal un nuevo conteo, con la consigna “Voto por voto, casilla por casilla”, a fin de que se contaran nuevamente las poco más de 50,000 casillas instaladas a lo largo del país.

La pretensión de recuento total no era legalmente posible, ya que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) permitía un nuevo cómputo, exclusivamente, en las casillas que se hubieran impugnado, de suerte que el Tribunal no podía abrir ninguna que no se encontrara en ese supuesto; por lo tanto, solo se permitió abrir y recomtar las más de 12,000 impugnadas.

Durante julio y agosto, trabajábamos jornadas de casi 18 horas diarias; se hizo el nuevo cómputo; se resolvieron los más de 200 juicios de inconformidad (JIN) y los recursos de reconsideración que tenían que ver con la elección de diputados y senadores, y se anularon algunas de las

casillas. No obstante, no se revirtió el triunfo de Felipe Calderón Hinojosa.

Al calificarse la validez de la elección, se comprobaron algunas conductas irregulares, como la intervención de Vicente Fox en favor de Felipe Calderón Hinojosa, la propaganda negra en contra de López Obrador y la propaganda electoral ilegalmente contratada por empresas privadas; sin embargo, los magistrados concluyeron que tales irregularidades no eran de la entidad suficiente para conducir a la declaratoria de la nulidad de la elección, por lo que se debía preservar la validez del voto emitido y, con ello, la voluntad de la mayoría de la ciudadanía.

El día de la entrega de la constancia de mayoría a Felipe Calderón Hinojosa, las instalaciones de la Sala Superior se encontraban prácticamente sitiadas por manifestantes, que continuaban alegando la existencia de un fraude electoral. Los ánimos estaban tan caldeados que cuando salimos en nuestro vehículo me confundieron con el magistrado Orozco Henríquez y me agredieron con una lluvia de objetos de todo tipo que se estrellaron en el automóvil. Un vehículo nos alcanzó y continuaron las consignas y arremetidas, con la intención de chocarnos, pero logramos esquivarlos y nos dejaron de perseguir.

Ese día llegamos a nuestro hogar con la satisfacción del deber cumplido, con la certeza de que el triunfo en las urnas había sido de Felipe Calderón Hinojosa.

Los problemas advertidos en esa elección dieron lugar a otra reforma electoral de gran calado, cuyo fin sería regular el sistema de comunicación política: se prohibió la relación comercial directa de los medios de comunicación con los partidos políticos y se otorgó al IFE la facultad de administrar los tiempos en radio y televisión para los partidos y las campañas electorales.

Además, se legisló acerca del reclamo “Voto por voto, casilla por casilla” y, así, a partir de las reformas relativas, se estableció en la ley la posibilidad de un recuento total de la votación cuando la diferencia entre el primero y segundo lugares fuera menor a 1 % del total de la votación total emitida.

En noviembre de 2008, recibí una llamada de mi buen amigo Juan Carlos Silva Adaya, en la que me proponía reincorporarme a la Sala Superior del TEPJF, en la ponencia del insigne magistrado Salvador Olimpo

Nava Gomar, quien me entrevistó y me aceptó como secretario de estudio y cuenta. Así fue como conocí de cerca su excelente desempeño profesional al servicio de la democracia, sus amplios y doctos conocimientos en temas como la transparencia institucional y gubernamental; la libertad de expresión y de las ideas; la libertad de prensa, y, sobre todo, sus vanguardistas ideas acerca de la elaboración y resolución de los asuntos que se le planteaban y su posterior comunicación a la sociedad en general, con lenguaje ciudadano.

Al regreso de mis vacaciones en 2010, por necesidades de servicio, fui incorporado a la ponencia del eminente jurista chiapaneco, oriundo de San Cristóbal de las Casas, el magistrado José Alejandro Luna Ramos, presidente del Tribunal Electoral. Allí, con su prudente y experimentada dirección jurisdiccional y la coordinación del doctor Felipe de la Mata Pizaña y del maestro Adín Antonio de León Gálvez, redacté innumerables proyectos que han contribuido a fortalecer la justicia electoral y la democracia en México, resoluciones siempre a la vanguardia, apegadas a derecho, imparciales, garantistas, tutelares de los derechos humanos y electorales, que le dieron a la impartición de la justicia un enfoque moderno y actual.

Durante el desarrollo del proceso electoral federal 2011-2012, el Consejo General del IFE emitió el acuerdo por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular para el proceso electoral federal 2011-2012.

Sustentadas en el ideal de respeto a las normas de equidad de género que defendían a ultranza diversos grupos feministas, entre ellos el denominado Mujeres en Plural, integrado, entre otras personas, por Clara Scherer Castillo, Silvia Hernández, Martha Tagle, Patricia Mercado, Elsa Conde Adela Muñiz, Rosalinda Ávila, María Elena Chapa y María de los Ángeles Moreno, y asesorado por Jorge Alcocer, junto con otras destacadas mujeres de la política nacional, en defensa sus derechos en torno a la cuota de género,² impugnaron el aludido acuerdo,

² Clara Scherer, defensora de los derechos de la mujer, señala al respecto: “En la Sala del Instituto Simone de Beauvoir estaban ya varias amigas: Martha Tagle, Elsa Conde, Adela Muñiz, Rosalinda Ávila y algunas más. Patricia (Mercado) tomó la palabra y nos dijo que había que hacer algo porque a las mujeres nos estaban borrando del mundo de la política. Teníamos aún el mal sabor que nos dejó el episodio de las mal llamadas juanitas, y varias aplaudimos la protesta encabezada por Enoé Uranga, diputada independiente postulada por el PRD, para que no se aceptara esta simulación y se agregara un nuevo agravio

por considerarlo contrario al derecho que se establece en el artículo 219, fracción I, del Cofipe, que obligaba a los partidos políticos a otorgar una cuota de 40 % de candidatos de un mismo género en el total de los registros.

Las actoras alegaron que su derecho se veía burlado, porque el propio dispositivo que se los otorgaba contemplaba una excepción, en caso de elecciones democráticas en el interior de los partidos, lo que en la práctica hacía nugatorio ese derecho; también se oponían a la práctica común de los partidos políticos de postular la cuota de candidatas mujeres en una fórmula que incluía un hombre como suplente, pues

al incumplimiento de la ley; pero solo una mujer valiente después de haber presentado su renuncia, gracias al apoyo de Uranga fue capaz de retirarla y quedarse en su curul. Coincidimos con ese breve, rápido y certero diagnóstico y decidimos que habría que convocar a más mujeres y que, para ello, teníamos que tomar la democracia en serio [...] Así llegamos al 2011. Se había iniciado el proceso electoral. Era imposible pretender una modificación a la ley sabíamos que poco podíamos esperar, aun cuando la propia ley señala que debían integrarse las candidaturas para las senadurías y diputaciones con 40 por ciento del mismo género y 60 por ciento, con el opuesto. Un día recibí una llamada de Silvia Hernández preguntándome que planes teníamos en Mujeres en Plural para las elecciones. Le comenté que estábamos preocupadas por la situación y me respondió con la propuesta de reunirnos para pensar que sí podíamos hacer. Nos reunimos varias de las integrantes respetando la pluralidad a la que nos comprometimos desde un principio. Acordamos que una vía posible era la modificación de las reglas del IFE para el registro de candidaturas, por lo que hicimos una propuesta que enviamos a todo el grupo y fue aceptada. Nos dimos a la tarea de visitar a cada uno de los consejeros empezando por la Consejera Macarita Elizondo, quien en todo momento se ha mostrado como aliada de la causa y se entusiasmó con la propuesta. Tuvimos la aceptación de cuatro de los siete consejeros que hasta ese momento integraban el Consejo General. Sabíamos que además de la suya había que tener la aprobación de los partidos políticos y de los representantes de los grupos parlamentarios. Los buscamos, algunos nos escucharon con atención y aceptaron apoyarnos; otros ni respondieron a nuestra llamada. Finalmente, llegó el 7 de octubre y el pleno del Consejo General del IFE votó en contra de la modificación en el sentido que habíamos propuesto (cuatro votos contra tres). En ese momento decidimos interponer juicio para la protección de derechos ciudadanos. Un despacho de abogados nos hizo la propuesta. Buscamos a nuestras aliadas [...] la primera en responder afirmativamente y enviar sus documentos fue María Elena Chapa, conocida y reconocida luchadora feminista. María de los Ángeles Moreno [...] Martha Tagle, además de sumarse a la propuesta invitó a cuatro conocidas militantes que también aceptaron interponer juicios: María Cruz García, Refugio Esther Morales, María Fernanda Rodríguez y María Juana Soto. Entusiasmadas se sumaron María de las Nieves García, Laura Cerna y Rocío Reyes Willie, quienes nos entregaron sus documentos. Con estos diez documentos se inició el camino hacia la apertura de los espacios que la ley manda sean ocupados por mujeres. Afortunadamente, nuestra perseverancia, nuestra capacidad organizativa y de convocatoria, la solidaridad de muchas que aún sin pertenecer a la Red de Mujeres en Plural, estaban convencidas de la justicia de nuestra demanda, hicieron posible llegar a la histórica sentencia 12624/2011". Clara Scherer, en *Cuota de género. Una sentencia histórica*, comp. Jorge Alcocer V. (México: Nuevo Horizonte Editores/Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2013), 23-4.

muchas de dichas candidatas estaban de acuerdo en que, de llegar a ganar, dejarían la curul al suplente varón.

En mi vida como funcionario judicial, esta impugnación fue trascendente, porque tuve la suerte de ser el secretario de estudio y cuenta al que se le asignó el asunto para formular el proyecto correspondiente, apoyado por Ángel Zarazúa, Arturo Castillo y mi auxiliar José A. Roveló Garrido, quienes presentamos un primer proyecto en el que, por técnica procesal, propusimos desechar las demandas ante la inexistencia de un acto concreto de aplicación que generara un perjuicio personal y directo a las actoras.

Cuando el proyecto se analizó en la sesión privada, la magistrada María del Carmen Alanis Figueroa lo objetó, y dijo que ese asunto debía resolverse con perspectiva de género,³ postura que fue secundada por la totalidad de los magistrados de la Sala Superior. Siguiendo las directrices del magistrado José Alejandro Luna Ramos, formulamos un nuevo proyecto, en el que aparte de reconocerles a ese grupo de mujeres legitimación, se propuso revocar el acuerdo del IFE para que se eliminara la definición del término *procedimiento democrático* como caso de excepción, y se determinó que, invariablemente, debía integrarse la fórmula de candidatas del género minoritario con personas del mismo sexo, es decir, con mujeres, lo que impediría el fraude conocido como las juanitas.

Al emitir la sentencia, los magistrados fueron al fondo del problema y resolvieron que el registro de candidatos debía respetar 40 % de planillas de un mismo género, porcentaje que la fracción I del artículo 219 del Cofipe establecía como cuota mínima, con lo que se impidió que se burlara ese derecho, como se venía haciendo desde 2002, con el pretexto de la excepción contenida en la fracción II de dicho artículo. En ese sentido, se ordenó que las listas de representación proporcional se integraran por segmentos de cinco candidaturas, de los cuales cada uno debía contener dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.⁴

³ María del Carmen Alanis Figueroa, en *Cuota de género. Una sentencia histórica*, 95.

⁴ Al respecto, María del Carmen Alanis Figueroa refiere que: “La Sala Superior del TEJPF nuevamente aplicó una visión de género para resolver los asuntos. Se consideró que, en el sistema normativo vigente en el país, la igualdad de género es un principio constitucional de igual entidad que otros principios de la misma clase, tales como el principio de mayoría en la designación de candidatos. Por ello, no es posible relegar a un segundo plano las normas legales establecidas para el cumplimiento de la equidad de género, al argumentar la existencia de otros principios constitucionales rectores de las elecciones. Sobre el particular se consideró que la

Fue una resolución sin precedentes en la historia de la justicia electoral, por lo que de inmediato generó reacciones contrarias a su cumplimiento. Los partidos políticos solicitaron al IFE una consulta respecto de los efectos de la sentencia; el director ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos respondió que podían registrar a las planillas que hubieran integrado con el método de selección interna.

Mujeres en Plural y las demás actoras reaccionaron a ese oficio: de inmediato acudieron de nuevo a la Sala Superior a promover un incidente de incumplimiento de sentencia; la magistrada y los magistrados reiteraron, sin titubeos, que la sentencia de ese asunto era definitiva, firme y que su cumplimiento era de orden público e inexcusable, por lo que debía acatarse lo siguiente:

- 1) Que el registro de los candidatos, invariablemente, debía implicar 40 % de fórmulas integradas solo por personas de un mismo género (léase mujeres, independientemente de la forma en cómo se eligieran).
- 2) Que las fórmulas de las planillas de ese 40 % debían integrarse, necesaria y exclusivamente, con candidatas del mismo género.
- 3) Que todas las listas de representación proporcional, integradas por segmentos de cinco candidaturas, tuvieran en cada uno de los segmentos dos candidaturas de género distinto, de manera alternada.

Ante la claridad de lo resuelto, tanto en la sentencia como en su incidente de incumplimiento, los partidos políticos mostraron voluntad

responsable indebidamente desarrollo la definición en comento cuando se trataba de un aspecto que correspondía desarrollar a los partidos políticos de conformidad con sus estatutos [...] De ahí que se haya suprimido del Reglamento el párrafo cuarto del precepto impugnado, el cual precisamente daba una definición de 'Procedimiento Democrático', entendiéndose que, aun cuando el partido político o coalición eligiera a sus candidatos de mayoría relativa mediante un proceso de elección democrático 'debería presentar como mínimo 120 y 26 candidatos propietarios de un mismo género, a diputados y senadores', respectivamente en términos de los dispuesto por el artículo 219 del Cofipe. Por otro lado la Sala Superior coincidió con las actoras en que la mención del acuerdo del IFE en el sentido de procurar 'que la formula completa se integre por candidatos del mismo género' restringía la posibilidad de que las mujeres pudieran ser postuladas como candidatas suplentes en aquellas fórmulas en las que el propietario fuera un hombre. En tal sentido, el Tribunal determinó que en el caso de las candidaturas que conforman la cuota de género [...] —mínimo 40 por ciento del total—, la fórmula completa (propietario y suplente) debía integrarse por candidatos del mismo género. En lo que toca al 60 por ciento restante, los partidos políticos tendrían plena libertad para postular candidatos suplentes del género que decidieran". María del Carmen Alanís Figueroa, en *Cuota de género. Una sentencia histórica*, 87-8.

política para cumplir cabalmente con esa resolución. De esta manera, realizaron los registros en los términos ordenados.⁵

Una mujer decisiva en esa batalla fue, sin duda, la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, quien con su visión de juzgadora con perspectiva de género sensibilizó, en su momento, a la totalidad de los integrantes de la Sala Superior para que se resolviera de la manera en que se hizo.

Los efectos de tal resolución propiciaron el registro total de la cuota de candidatas (40 %), mujeres que, por cierto, también demostraron una gran capacidad política, pues en la elección obtuvieron la mayor cuota de mujeres en la integración del Poder Legislativo hasta ese momento, con 38 % por ciento.

Los representantes de los principales partidos políticos, en su momento, reconocieron la importancia que tuvo la sentencia SUP-JDC-12624/2011.

⁵ “La Sentencia SUP-JDC-12624/2011 y acumulados. El 3o de noviembre de 2011, el Pleno de la Sala Superior entró a conocer el proyecto de sentencia presentado por el ponente (José Alejandro Luna Ramos); rendida la cuenta de rigor, se inició el debate. Intervinieron los siete magistrados [...] Los siete votaron en favor del proyecto con voto particular del Magistrado Flavio Galván Rivera. Fue, sin duda, uno de los debates más interesantes que se hayan producido en esa Sala [...] pocos entendieron en su momento la importancia de la sentencia de la Sala Superior, y entre esos pocos estuvieron los partidos políticos, que de inmediato buscaron atajar sus efectos [...] En resumidas cuentas el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos comunicó al PRI y al PAN, ‘Por instrucciones del C. Presidente del Consejo General del IFE’, que la sentencia del juicio SUP-JDC-12624/2011 y acumulados no les era aplicable. Me enteré, leí y obtuve copia simple de uno de esos oficios por una verdadera casualidad. Lo comenté con Clara Scherer, Silvia Hernández y la Senadora María de los Ángeles Moreno. En tanto empezamos a preparar un ‘Incidente de in ejecución de sentencia’ [...] La sentencia en el incidente de in ejecución de sentencia vinculó al Consejo General del IFE a su estricto cumplimiento por los partidos políticos o coaliciones. Lo que lo obligó a emitir un nuevo acuerdo en el que informó a los partidos políticos los puntos resolutivos de la citada sentencia y los apercibió de que en caso incumplimiento del 40 por ciento mínimo establecido como cuota de género, se negaría el registro al número necesario de fórmulas de diputados y senadores con candidatos propietarios varones hasta alcanzar ese porcentaje, establecido en el párrafo del artículo 219 del Cofipe. Para determinar las fórmulas a las que se negaría el registro, el Consejo General, realizaría en su caso, un sorteo. Finalmente, todos los partidos políticos acataron la sentencia; en algunos partidos o coaliciones la proporción de mujeres candidatas superó el 40 por ciento. Fue el número más alto de candidaturas registradas en una elección federal. En la LXII Legislatura del H. Congreso de la Unión (2012-2015) hay 185 diputadas y 44 senadoras, que representan el 36.2 por ciento y 32.8 por ciento, respectivamente. Es el número absoluto y relativo más alto desde que las mujeres conquistaron el derecho al voto. Me pregunto cuántas de esas legisladoras saben de la batalla que la Red Mujeres en Plural libró para hacer posible su presencia en el congreso. Tres mujeres fueron decisivas en esa batalla y en su resultado: Clara Scherer, Silvia Hernández y María de los Ángeles Moreno”. Jorge Alcocer, en *Cuota de género. Una sentencia histórica*, 61-73.

El presidente del PRI, Cesar Camacho Quiroz,⁶ señaló que esta se inscribía en la observancia plena de la norma internacional, que prevé todo un régimen de protección en favor de los derechos de la mujer y de las acciones afirmativas establecidas para conseguirlos; asimismo, aseguró que con ella se había logrado cumplir y superar los niveles internacionales de representación de las mujeres, fijados en 38 % por la Organización de las Naciones Unidas.

Por su parte, Gustavo Madero, presidente del PAN, precisó que constituía un avance sustancial en la igualdad entre hombres y mujeres, porque garantizó y materializó el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los órdenes del gobierno; en ese sentido, consideró, se trataba de un criterio interpretativo de gran calado en materia de equidad de género.⁷

A su vez, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, Jesús Zambrano Grijalva, comentó que con ese fallo se había superado el obstáculo que significaba para el cumplimiento del derecho de cuota el párrafo 2 del artículo 219 del Cofipe, y que se había logrado un gran avance al establecer que la fórmula completa (propietario y suplente) debía integrarse con candidatos del mismo género, para contrarrestar la maniobra conocida como las juanitas. Asimismo, indicó que debía valorarse como un impulso a la equidad de género en la postulación de candidatos a cargos federales de elección popular, así como una aportación al proceso de incorporación de las mujeres a los cargos de dirección del Estado.⁸

En el prólogo del libro *Contigo aprendí. Una lección de democracia gracias a la sentencia 12624*,⁹ Dulce María Sauri Riancho destacó lo siguiente:

Como consecuencia, el Poder Legislativo Federal 2012-2015 se integró con la más alta representación femenina de la historia del país, cercana al porcentaje establecido para las candidaturas,

⁶ César Camacho Quiroz, en *Cuota de género. Una sentencia histórica*, 119, 122-3.

⁷ Gustavo Madero, en *Cuota de género. Una sentencia histórica*, 125 y 127.

⁸ Jesús Zambrano Grijalva, en *Cuota de género. Una sentencia histórica*, 133.

⁹ Adriana Ortiz Ortega y Clara Scherer Castillo, *Contigo aprendí. Una lección de democracia gracias a la sentencia 12624* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014), 20.

40 %. La parte que faltó para llegar a la meta se debió en buena medida a la postulación de mujeres en los distritos electorales o en los Estados en los que sus organizaciones políticas tenían muy pocas probabilidades de triunfo. Fueron candidatas pero no todas fueron legisladoras. Sin embargo, muchas siguieron adelante. Son las nuevas actrices políticas que sin la sentencia 12624 hubieran permanecido en las sombras. Ahora son diputadas, senadoras, algunas iniciaron su carrera política; otras más la reanudaron cuando parecía que tenían todo en contra para ser candidatas. Los equilibrios al interior de los partidos políticos se transformaron con la irrupción de la participación femenina.

La sentencia 12624 y su aplicación en las candidaturas para la LXII legislatura fue un parte aguas, como en su momento lo fue la llegada de la primera diputada federal, hace casi 60 años. La lucha por los derechos políticos de las mujeres ha sido un largo continuum desde finales del siglo XIX, como se constata en este libro. Transcurrieron 37 años entre los congresos feministas de Yucatán de 1916 y el voto de las mujeres en 1953; 25 años entre la primera diputada federal en 1954 y la primera gobernadora, en 1979. Y entre esta y la irrupción de las mujeres en las cámaras del Congreso de la Unión pasaron 33 años.

Como se advierte, esta resolución significó un gran triunfo para el movimiento feminista de igualdad, por ello, incluso fue objeto de varios reconocimientos internacionales como una sentencia relevante; entre otros, fue galardonada con el Malleto de Bronce, por su trabajo en resoluciones con perspectiva de género.

Me siento orgulloso de haber participado como secretario de estudio y cuenta en la elaboración del proyecto respectivo, pues con ello colaboré en la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres, lucha que, por cierto, también emprendió mi madre, quien como sufragista sinarquista luchó abiertamente para obtener el derecho al voto de la mujer.

La elección del primer domingo de julio de 2012 pondría de nuevo a prueba nuestro sistema democrático. En esta ocasión, participaron como candidatas, por el PAN, Josefina Vázquez Mota, primera mujer candidata con posibilidades reales de triunfo; Enrique Peña Nieto, quien fue postulado por la coalición del PRI y el PVEM; en la coalición de los partidos de izquierda (PRD, Partido del Trabajo [PT] y Movimiento Ciudadano), Andrés Manuel López Obrador, por segunda ocasión, abanderaba la candidatura a la presidencia de la república, y Gabriel Quadri, por el partido Nueva Alianza.

El Tribunal se encargó de resolver oportunamente todas las impugnaciones que se presentaron durante el proceso electoral, de manera que se evitó que se afectaran los principios de equidad y legalidad en las campañas electorales, como ocurrió en 2006; actuó con imparcialidad y prontitud para, así, garantizar un proceso electoral apegado a los principios democráticos constitucionales.

Por otro lado, tuve la responsabilidad de participar en el Canal Judicial con la presentación de las sesiones públicas del Pleno de la Sala Superior y diversos programas de opinión jurídica, a la par de que continuaba con mi trabajo en la elaboración y el estudio de los diversos JIN en los que se impugnó la validez de la elección recibida en las casillas de los diversos distritos electorales en la elección de presidente de la república; en esa ocasión, se abrieron varias casillas para un nuevo cómputo y se confirmaron o se modificaron los resultados.

En su momento, la magistrada María del Carmen Alanis Figueroa, los magistrados Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador Olimpo Nava Gomar, Pedro Esteban Penagos López y su presidente, José Alejandro Luna Ramos, resolvieron tales juicios, así como los de inconformidad que pretendían la nulidad de la elección, considerándolos infundados. Asimismo, declararon la validez de la elección y, en sesión solemne, entregaron la constancia de presidente electo a Enrique Peña Nieto.

Con ello, se cuidó el respeto al voto y la voluntad ciudadana. Se logró, una vez más, la alternancia en el poder entre distintos partidos políticos; en esta ocasión, era el partido conservador el que cedía la titularidad del Ejecutivo de la república al neoliberal Revolucionario Institucional.

Por ello, desde mi posición de secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior, me siento orgulloso de haber sido partícipe de esos acontecimientos históricos en torno a la democracia en nuestro país.

El 28 de febrero de 2013, luego de intensas negociaciones, la Comisión de Justicia propuso al Pleno del Senado de la República mi nombramiento, el cual se sometió a votación por cédula, obteniendo 104 votos a favor.

Luego de la votación respectiva, se escucharon los diversos discursos de posicionamiento, entre los que destacaron los de los senadores Roberto Gil Zuarth (PAN), Arely Gómez González (PRI), Dolores Padierna (PRD), David Monreal (PRD) y Manuel Camacho Solís (PT), quienes coincidieron en señalar que la designación relativa podía considerarse

histórica, porque había sido fruto del consenso de todos los partidos y de un análisis pormenorizado de los perfiles de los candidatos que garantizaban un desempeño independiente, imparcial y profesional en la administración de la justicia electoral.

A continuación los elegidos —Mónica Aralí Soto Fregoso, José Antonio Abel Aguilar Sánchez y un servidor— fuimos convocados para tomar protesta de nuestro cargo; juré desempeñar leal y patrióticamente el cargo de magistrado electoral de la Sala Regional Guadalajara, de la primera circunscripción nacional, cuya jurisdicción abarca Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora, que en su conjunto representan casi 43 % del territorio nacional.

De ahí en adelante me dediqué a desempeñar mis funciones, apoyado por un excelente grupo de trabajo, coordinado en lo jurisdiccional por la destacada jurista y, en su momento, magistrada electoral de Jalisco, la doctora Teresa Mejía Contreras, y por el doctor Luis Manuel Mancera Bado en lo administrativo.

Por medio del respeto y el diálogo abierto y franco con mis pares, siempre procuré que los asuntos planteados a nuestro conocimiento se resolvieran con apego a los principios constitucionales y esenciales del derecho electoral, respetando el sentido de los criterios adversos y avalando los criterios coincidentes, a fin de garantizar la legalidad de las elecciones verificadas en los ocho estados de nuestra jurisdicción.

Al resolver los juicios interpuestos en las elecciones de Baja California, Chihuahua, Durango y Sinaloa, destacó, por su relevancia en la integración del derecho electoral, la sentencia emitida en el caso Alma Ivette Rodríguez Chacón, en la que se inaplicó, por ser inconstitucional, el texto de la fracción 3 del artículo 131 de la Ley Electoral de Chihuahua¹⁰ (similar al artículo 219, fracción II, del Cofipe), con la cual, por primera ocasión en la Judicatura nacional, se declaró la inaplicación por inconstitucionalidad de la excepción para los partidos políticos de cumplir con la cuota de género cuando los candidatos fueran electos en procesos democráticos en el interior de los partidos. Lo anterior nos ganó un reconocimiento por parte de la Asociación Mexicana de Impar-

¹⁰ Relativo al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SG-JDC-48/2013 y acumulados, consultable en la página web del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

tidores de Justicia (AMIJ), como ejemplo de sentencias que incorporan perspectiva de género.

En el proceso electoral de Nayarit que se verificó en 2014, los magistrados y la magistrada de la Sala Regional resolvimos el caso de la bandera del Cerro de la Cruz, de Tepic, Nayarit,¹¹ en el cual se estableció que el uso de los colores de la bandera nacional en monumentos públicos conmemorativos de dicho símbolo, durante los periodos electorales, no puede considerarse como propaganda electoral de ningún partido político.

De febrero a mayo de 2015, en la Sala Regional Guadalajara resolvimos los asuntos jurisdiccionales derivados del proceso electoral de las elecciones intermedias de diputados federales para integrar el Congreso de la Unión relativas a la primera circunscripción, así como los de las elecciones municipales y de diputados de Baja California Sur, Sonora y Jalisco. Al respecto, cabe destacar el asunto asociado a la propaganda política municipal,¹² en el que el suscrito defendió la libertad de los partidos políticos de fijar esta en cualquier municipio, con independencia de que se tratase o no de la elección. Prevalció el voto mayoritario de los integrantes de la Sala, que resolvió limitarla, exclusivamente, al municipio de la elección; sin embargo, dicha resolución fue revocada por la Sala Superior, para retomar el sentido que yo proponía.

En lo que atañe a la paridad de género, se emitieron sentencias que continuaron con el avance significativo en las condiciones de igualdad de la mujer en la política, como la del caso de paridad horizontal en Baja California Sur,¹³ en el que se resolvió que, a efectos de registros de candidatos a presidentes municipales, debía añadirse el alcance horizontal del principio de equidad de candidatos y candidatas de ambos géneros en 50 % de los municipios.

Asimismo, es importante resaltar la sentencia emitida en el caso Manuel Clouthier/María del Rocío Zazueta,¹⁴ en la que, en una interpretación

¹¹ Juicio de revisión constitucional electoral SG-JRC-34/2014, *idem*.

¹² Juicio de revisión constitucional electoral SG-JRC-14/2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹³ Juicio de revisión constitucional electoral SG-JRC-43/2015. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁴ SG-JDC-10932/2015, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, *idem*.

conforme con los principios constitucionales y convencionales de derechos humanos, consideramos que en el caso de las candidaturas independientes en las que se registren como titulares candidatos varones, podía registrarse, válidamente, a una mujer como suplente; no obstante, el contenido del artículo 14, fracción 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales obliga al registro de suplentes del mismo género, ya que esta interpretación contribuía al empoderamiento y la participación de la mujer en la política.

Uno de los reclamos de las luchadoras por la igualdad sustantiva de la mujer ante el hombre en las contiendas políticas era el de que los partidos políticos solían colocarlas como candidatas en distritos perdedores; corregimos también esa situación al resolver el caso *María del Carmen Mendoza vs. PAN*, ordenando al partido demandado que en la lista de los registros colocara a mujeres y hombres, de manera alternada, como candidatas y candidatos en 50 % de los distritos con mejor votación y procediera de igual manera en los distritos en los que, en la elección inmediata anterior, hubiera obtenido el triunfo.¹⁵ Dicha sentencia también fue merecedora de una mención especial por parte de la AMIJ, en 2015.

También se emitieron interesantes precedentes en materia de la nueva figura de candidaturas independientes, en los que, en lo general, se eliminaron obstáculos para su registro y se privilegió su participación, como en los casos de Manuel Clouthier, quien hizo historia convirtiéndose en el primer diputado independiente en el ámbito federal electo por mayoría relativa sin ser postulado por un partido político; de Jorge Martínez, Baldemar Sicaños y Julio César Díaz Carrera (presidentes municipales), y del destacado Pedro Kumamoto, primer diputado independiente en Jalisco, entre otros.¹⁶

En su momento, se resolvieron los diversos juicios de revisión constitucional que derivaron de las elecciones verificadas en Sonora,

¹⁵ Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SG-JDC-460/2014 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁶ Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SG-JDC-10932/2015, SG-JDC-001/2015 y SG-JDC-11247/2015, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano claves SG-JRC-142/2015 y acumulados, y SG-JRC-146/2015, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Baja California Sur y Jalisco; a saber, en algunos casos se abrieron paquetes electorales y, al detectarse el cómputo de votos incorrecto, se determinó un cambio de ganador —ese fue el caso de Nogales y San Felipe, Sonora—, y otros tuvieron que ver con las asignaciones de diputados de representación proporcional de las tres entidades, realizando las asignaciones que correspondieron de acuerdo con la ley.

En marzo de 2016, nuestro compañero José Antonio Abel Aguilar Sánchez concluyó su encargo y fue nombrada la magistrada electoral Gabriela Eugenia del Valle Pérez. Como magistrado presidente, por ministerio de ley, presidí la sesión pública, en la que, con el propósito de consolidar la unidad institucional, le otorgué mi voto para que presidiera la Sala Regional Guadalajara los siguientes tres años. Integrados así, ese año, en un marco de renovación de leyes y autoridades electorales locales, garantizamos la legalidad de las elecciones de Baja California, Chihuahua, Durango y Sinaloa, estados en los que preservamos la voluntad ciudadana, como en el caso de Mazatlán, que tuvo una de las elecciones más cerradas, con una diferencia de 65 votos entre el primero y segundo lugares.¹⁷

El 4 de noviembre de 2016 asistí al Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral a presenciar la primera sesión pública de la tercera integración, conformada por los magistrados electorales Janine M. Otálora Malassis, Mónica Aralí Soto Fregoso, Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales, Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez, quienes eligieron, por unanimidad, como presidenta a la primera, refrendando la vocación igualitaria en cuestión de género de nuestro Tribunal.

En febrero de 2017, la Sala Regional Guadalajara recibió como nuevo integrante al magistrado Jorge Sánchez Morales; con él resolvimos la elección de Nayarit y comenzamos a dar solución al proceso electoral federal de 2018, la elección más grande en la historia de nuestro país, ya que por primera ocasión se renovarían, de manera simultánea, al presidente de la república, 128 senadores y 500 diputados federales, 8 gobernadores, 1 jefe de gobierno, 972 diputados locales, 1,598 ayuntamientos y 16 alcaldías.

¹⁷ Juicios de revisión constitucional y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Durante este proceso, en la Sala Regional Guadalajara atendimos más de 5,050 medios de impugnación electoral, tanto federales como locales, de los 18,555 que, en su totalidad, conociera y resolviera oportunamente el Tribunal Electoral; con ello, una vez más se garantizó a los mexicanos el elegir a sus gobernantes por la vía democrática, en paz y con pleno respeto a la decisión libre y soberana de la mayoría, que se manifestó en favor de Andrés Manuel López Obrador, candidato de la coalición de izquierda “Juntos haremos historia”, integrada por los partidos Morena, PT y Encuentro Social.

Dicha elección demostró que las instituciones electorales han garantizado, garantizan y seguirán garantizando a los candidatos favorecidos por el voto mayoritario, sea cual fuere su base ideológica, el reconocimiento pleno de su derecho emanado del pueblo de ocupar cargos de elección. Así, el 8 de agosto de 2018, en mi carácter de magistrado electoral, acudí al Salón de Plenos de la Sala Superior al acto de declaración de validez de la elección y entrega de la constancia de presidente electo al ciudadano Andrés Manuel López Obrador.

Cabe destacar que en esta elección el Congreso se constituyó, paritariamente, entre hombres y mujeres, y se establecieron espacios para la representación indígena y de grupos desfavorecidos.

El miércoles 23 de enero de 2019, el Pleno de la Sala Superior, por unanimidad, designó como nuevo presidente al magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quien el 4 de marzo de ese año presidió el Pleno de la Sala Superior; en esa solemne sesión, un servidor y cuatro compañeros magistrados fuimos reconocidos por nuestra labor en la Judicatura, ante su conclusión.

Esta breve reseña de mi paso por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, desde mi punto de vista, deja una clara visión de cómo este órgano jurisdiccional ha garantizado a nuestra nación la constitucionalidad y la legalidad de las elecciones, así como la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Sala Superior
del Tribunal Electoral
del Poder Judicial
de la Federación
y la protección
de los derechos humanos.
Casos emblemáticos
(integración 2006-2016)

Pedro Esteban Penagos López*



* Magistrado de la Sala Superior de 2006 a 2016.

Introducción

Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los jueces son los principales actores para lograr la protección judicial de los derechos humanos en los estados democráticos, así como el debido proceso que debe observarse cuando el Estado puede imponer una sanción.¹

En el Estado de derecho contemporáneo, el juez interviene en el proceso de determinación de la finalidad de la ley.

Por ello, cuando la aplica al caso concreto, debe realizar un ejercicio de ponderación, a fin de dictar una resolución reflexiva y justa; más, cuando existe la posibilidad de que la invalide por ser contraria al parámetro de control de regularidad constitucional.

De este modo, la función de los jueces constitucionales es aportar

el diálogo institucional incrementando la calidad deliberativa de los procesos de decisión y haciendo ver a la mayoría el peso de razones o puntos de vista que no ha sabido tomar en cuenta, o contradicciones y puntos débiles en la fundamentación de sus decisiones.²

Los tribunales constitucionales hablan por medio de las sentencias, tesis y jurisprudencias,

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de nos en Venezuela* (Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Organización de los Estados Americanos, 2003), párr. 150.

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007), XXXI.

y ese lenguaje debe ser garante de la vigencia y observancia de los valores de nuestro sistema democrático y de la protección a la dignidad y los derechos fundamentales inherentes a los gobernados.

Qué mejor manera de hacer patente lo anterior que resaltar dos criterios que considero emblemáticos de la forma en que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en su integración 2006-2016, ha cumplido con su encomienda como máxima autoridad en la materia: el caso Hank Rhon, en el que, por medio de la interpretación de las leyes locales, a la luz de los derechos humanos de participación política contenidos en los tratados internacionales, previo a la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) del 10 de junio de 2011, potenció el derecho humano a ser votado, y el caso antijuanitas, que fue el precursor de la paridad de género en la participación política.

Protección a los derechos humanos de participación política previo a la reforma al artículo 1 constitucional del 10 de junio de 2011. Caso Hank Rhon

En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) SUP-JDC-695/2007, el actor impugnó la resolución del 23 de junio de 2007, emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, argumentando que dicha resolución vulneraba su derecho fundamental de ser votado.

Para resolver ese caso, la Sala Superior adoptó un método de interpretación y de control de convencionalidad que permitió maximizar el ejercicio y goce de ese derecho, con base en el principio *in dubio pro libertate*.

Contexto de la impugnación

En el caso, el ciudadano, siendo presidente municipal de Tijuana, Baja California, pretendió contender como candidato a gobernador, renunciando previamente a su cargo.

La cuestión central consistió en determinar los alcances de lo dispuesto en los artículos 41, fracción VI, y 42, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Baja California (CPEBJ), respecto a si los presidentes municipales de esa entidad podían ser candidatos a gobernador durante el periodo para el que fueron electos.

El primero de dichos preceptos permitía, a quien ocupara un cargo, empleo o comisión en los ayuntamientos, el ejercicio del derecho a ser votado como gobernador del estado, siempre y cuando se separara del cargo 90 días antes de la elección.

Mientras que el segundo de los preceptos preveía que no podían ser electos a ese cargo, entre otros, los presidentes municipales, aun cuando se separaran del cargo con la anticipación mencionada.

Derechos humanos y tratados internacionales

En la ejecutoria del referido asunto se consideró que, en observancia al artículo 133 de la CPEUM, que establece como parte del sistema jurídico mexicano a los tratados internacionales, se debía reconocer eficacia normativa a los mismos, fundamentalmente cuando potencian y maximizan el derecho a ser votado, sobre todo porque dicho precepto les otorga fuerza de ley, por lo que son de observancia obligatoria desde el momento en que son firmados por el presidente de la república y ratificados por el Senado.

Se determinó que la Sala Superior tenía competencia para interpretar el artículo 42, párrafo tercero, de la CPEBJ, en relación con los tratados internacionales, pues se trataba, en ese entonces, de control de legalidad o de convencionalidad y no de constitucionalidad de la norma, si se tenía en cuenta que no se hacía un análisis entre lo establecido por la carta magna y la legislación local.

En ese tenor, cuando los tratados internacionales amplían los derechos fundamentales mínimos establecidos en la Constitución, estos deben armonizarse con las disposiciones legales y emplear las normas que sean más favorables a las libertades, en aplicación del principio *in dubio pro libertate* o *in dubio pro homine*, en razón del cual, ante la duda provocada por disposiciones ambiguas o vagas, se debe estar a la interpretación más favorable a los derechos fundamentales y a su maximización.

Al respecto, se tomó en cuenta lo previsto en el artículo 23, apartado 2, del Pacto de San José de Costa Rica,³ en el cual se prevé, en esencia, que todos los ciudadanos deben gozar del derecho a ser votados en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, por voto secreto, y que la ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y las oportunidades exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o condena por juez competente en un proceso penal.

Aplicando la citada disposición del Pacto de San José, se concluyó que en el artículo 41, fracción VI, de la CPEBJ, que permitía el ejercicio del derecho a ser votado, se maximiza esa prerrogativa sin someterla a restricciones no idóneas, desproporcionadas o innecesarias para el desarrollo democrático de los derechos de los ciudadanos.

Lo anterior, a diferencia del artículo 42, párrafo tercero, del mismo ordenamiento, que establecía una disposición limitante de ese derecho fundamental y que no tiene nada que ver con las calidades intrínsecas del ciudadano, pues deriva de su carácter de servidor público municipal elegido por voto popular, aparte de que no se trata de una restricción proporcional, idónea y necesaria.

De manera que la limitación prevista en dicho artículo de la Constitución local no encuadraba en los supuestos permitidos para restringir ese derecho fundamental, por lo cual debía estarse a la norma que maximice el ejercicio del derecho a ser votado.

En ese sentido, si los tratados internacionales forman parte del sistema jurídico mexicano, ello conduce al principio de que los derechos fundamentales no están sometidos a la distribución de competencias del Estado, por lo que cualquier norma puede preverlos, ampliarlos o complementarlos y toda autoridad está en la obligación de respetarlos y potenciarlos.

Cuando la carta magna reconoce las libertades y los derechos humanos no lo hace solamente para la autoridad federal, sino que es extensivo para todas las demás autoridades en el ámbito de su competencia; por ello, los derechos fundamentales pueden trascenderlas, y, precisamente, esta es la cualidad expansiva de esos derechos, porque los consagrados

³ También conocido como Convención Americana sobre Derechos Humanos.

por la autoridad federal pueden ser ampliados por el resto de las autoridades en su ámbito espacial de validez.

De la misma manera, la ley fundamental permite que el derecho internacional expanda los derechos humanos consagrados en el sistema jurídico nacional, pues los derechos fundamentales solo están protegidos contra cualquier restricción o suspensión, en términos de su artículo 1, por lo cual, *a contrario sensu*, se permite su ampliación, si se tiene en cuenta que la Constitución establece exclusivamente un catálogo mínimo de prerrogativas fundamentales que sirven de limitante a la autoridad a fin de garantizar el desarrollo pleno del individuo en el contexto social, cuya dinámica conduce a la constante conquista de nuevos derechos fundamentales, razón por la cual cualquier maximización o potenciación de estos contribuye a cumplir del mejor modo ese fin social.

Sin embargo, lo anterior no significa que cualquier deficiencia en el establecimiento de los derechos, respecto de los plasmados de manera más completa en un tratado internacional, constituya una irregularidad, ya que el carácter expansivo de los derechos fundamentales la hace complementaria en sus consagraciones normativas y permite que se aplique la norma de mayor beneficio a favor de las personas o comunidades titulares.

Con sustento en lo anterior, se concluyó que debía estarse a lo dispuesto en el artículo 41, fracción VI, de la CPEBJ, ya que se maximizaban los principios de participación política y se potenciaban los derechos político-electorales de los ciudadanos al permitir la participación plural de candidatos y ampliarse las opciones políticas para los electores, lo cual es más acorde con los compromisos adquiridos por nuestro país ante la comunidad internacional.

Trascendencia de la resolución

Lo considerado en el asunto por la Sala Superior, previo a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 al artículo 1 constitucional, posicionó en su justa dimensión el papel de los tratados internacionales en la salvaguardia de los derechos humanos de participación política —en el caso, el derecho a ser votado— y sirvió para ampliar su base normativa y de tutela jurisdiccional.

Lo anterior es relevante en virtud de que, al momento en que se resolvió el medio de impugnación, la Sala Superior no estaba facultada

para abordar la cuestión desde un contraste directo con la Constitución al encontrarse vigente la jurisprudencia P./J. 23/2002, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver la contradicción de tesis 2/2000-PL, entre las sustentadas por la Sala Superior del TEPJF y la SCJN, resuelta el 23 de mayo de 2002, de rubro TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES.

De manera que, argumentativamente, se justificó que la competencia para interpretar el artículo 42, párrafo tercero, de la CPEBJ, a la luz de los tratados internacionales, en estricto sentido, era considerada un tema de legalidad o convencionalidad, ya que dichos instrumentos, en ese entonces, se encontraban posicionados jerárquicamente, en grado inferior a la ley fundamental, por lo que no implicaba un análisis que confrontara directamente lo establecido en la referida norma con nuestra carta magna.

Ese asunto permitió concluir que el derecho a ser votado es un derecho fundamental que no debe ser restringido, sino ampliado, puesto que la democracia implica participación y no limitación al ejercicio de las prerrogativas fundamentales.

Criterios como este fueron los que cimentaron la confianza de la ciudadanía y del legislador en la labor interpretativa de la Sala Superior como garante de los derechos humanos en materia político-electoral, propiciando que con la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007 se le confiriera al TEPJF la facultad expresa de resolver acerca de la no aplicación de leyes electorales contrarias a la CPEUM, constriñendo sus efectos al caso concreto respecto al que verse el juicio.

Asimismo, derivado de la jurisprudencia sustentada por la propia Sala Superior, el control de constitucionalidad fue expandido al establecer que las leyes electorales son susceptibles de dicho control, tantas veces como sean aplicadas, esto es, con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya constitucionalidad se cuestionara, ya que a diferencia, por ejemplo, del juicio de amparo no existe disposición alguna que limite la procedencia del examen al primer acto de aplicación.⁴

⁴ Criterio que se sustentó en el juicio de revisión constitucional 27/2009 y que, con posterioridad, dio lugar a la jurisprudencia 35/2013, de rubro INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN. *Gaceta Ju-*

Equidad de género en la participación política. Caso antijuanitas

En el JDC SUP-JDC-12624/2011 y acumulados se impugnó el acuerdo CG327/2011, denominado Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del Instituto, para el proceso electoral federal 2011-2012.

Para resolver este caso, la Sala Superior adoptó un método de interpretación que permitió maximizar el derecho humano de igualdad en la participación política.

Contexto de la impugnación

Diversas ciudadanas y militantes de partidos políticos impugnaron dos de las reglas contenidas en el referido acuerdo CG327/2011:

- 1) La frase “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”, contenida en los párrafos tercero y quinto del punto de acuerdo décimo tercero.
- 2) La definición de *procedimientos democráticos* contenida en el párrafo cuarto del punto décimo tercero, como limitante de la postulación de cuando menos 40 % de candidaturas de un mismo género.

Protección a la igualdad en la participación política de las mujeres

En lo que respecta a la frase “procurando que la fórmula completa se integre por candidatos del mismo género”, contenida en los párrafos tercero y quinto del punto de acuerdo décimo tercero, se determinó su

risprudencia y Tesis en materia electoral 13 (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013), 46-7.

modificación, ya que la integración de fórmulas de las candidaturas por personas de un mismo género no podía ser una mera recomendación, sino un deber ineludible para los partidos por la finalidad buscada.

Lo anterior, porque debía tomarse en consideración que la integración de una misma fórmula por candidaturas de un solo género, en forma alguna, vulneraba la paridad exigida por la norma, en virtud de que, si los candidatos propietarios cumplían con la regla prevista en el artículo 219, párrafo 1, del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), los suplentes también debían hacerlo. De esta forma, si llegaran a presentarse vacantes en los cargos de propietarios, estas serían sustituidas por personas del mismo género y, por lo tanto, se conservaría el equilibrio de género no solo en las candidaturas, sino también en la ocupación de los cargos respectivos, en consonancia con lo exigido, en ese entonces, por el artículo 218, párrafo 3, del Código Federal en comento.

La finalidad de la ley era garantizar la equidad legal de género, de ahí que no debía tratarse únicamente de una recomendación para los partidos políticos de favorecer a uno de los dos géneros, sino de la obligación que tienen de respetar dicha cuota.

En consecuencia, no es admisible que en el acuerdo impugnado la autoridad responsable se limitara a recomendar el cumplimiento de la ley, al ser clara la obligación de los institutos políticos de cumplir la cuota al integrar sus candidaturas con al menos 40 % del mismo género.

Lo anterior, con apoyo en la otrora reciente reforma al artículo 1 de la CPEUM, en el sentido de que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia; ello, a fin de cumplir con las dos finalidades de la cuota de género (esto es, que tanto en la postulación como en el ejercicio del cargo se refleje la equidad de género), por lo que se estableció tal criterio.

Esto porque, primero, era un imperativo garantizar que al menos 40 % de los propietarios de las candidaturas registradas por los partidos políticos a los cargos de diputados y senadores correspondiera al mismo género; con esto se aseguraba que en la postulación se cumpliera con la equidad de género. Asimismo, esa equidad debía reflejarse en el ejercicio del cargo, por lo que los suplentes debían pertenecer al mismo género que sus propietarios.

Dicha regla debía cobrar aplicación para los casos de las diputaciones y las senadurías, independientemente del principio por el cual fueran elegidas (mayoría relativa o representación proporcional).

Por cuanto hace a la definición de elección interna por *procedimientos democráticos*, contenida en el párrafo cuarto del punto décimo tercero, como limitante a la postulación de cuando menos 40 % de candidaturas de un mismo género, la Sala Superior determinó su expulsión.

Lo anterior, al considerar que no se apegaba al principio de jerarquía normativa, en la medida en que el Consejo General del IFE modificaba o alteraba el contenido del entonces artículo 219 del Cofipe al no sujetarse al límite natural de los alcances de la ley a reglamentar, en la que el proceso democrático queda delimitado a lo que prevean los estatutos de los partidos.

Así las cosas, con el acuerdo controvertido, el otrora Instituto Federal Electoral agregaba supuestos normativos a la legislación que limitan la posibilidad de que la propia autoridad administrativa electoral tome en cuenta los estatutos de los partidos y valore en cada caso en particular el alcance del término *proceso democrático*, empleando al efecto una interpretación con perspectiva de género que maximice los derechos de las actoras en cuanto a la aplicación de las cuotas de género que el párrafo 1 del artículo 219 del entonces Cofipe estableció a su favor.

Además, se consideró que el contexto esencial del referido artículo 219 era establecer el derecho de registro de las candidaturas de mayoría relativa con el principio del respeto de la cuota de género, el cual requiere en su aplicación de un tratamiento especial de interpretación con perspectiva de género, que no necesariamente otorga la definición general impugnada.

De manera que, en términos del artículo 1, párrafo segundo, de la CPEUM, en el sentido de que las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar favoreciendo en todo momento a las personas la protección más amplia, así como en los de la jurisprudencia 29/2002 de la Sala Superior, de rubro DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA, se obtuvo que la esencia de la cuota de género es alcanzar la igualdad real o sustantiva en el ámbito político-electoral entre hombres y mujeres, por lo que el análisis de casos concretos relativos a posibles vulneraciones al

derecho a la igualdad entre los géneros no debía realizarse con base en entendimientos o interpretaciones implícitas de los hechos, pues dicho proceder es contrario al criterio que ordena potenciar los derechos humanos y, *a contrario sensu*, interpretar de forma restrictiva las excepciones o límites a los mismos.

En consecuencia, las limitaciones a la igualdad deben constreñirse a su mínima dimensión, de manera que no se encuadren más supuestos que los necesarios para no hacer nugatorio ese derecho humano, sobre todo si se considera que, en los hechos, la inclusión de una definición similar a la impugnada había generado efectos negativos en la aplicación de la cuota de género.

Por consiguiente, ante la cercanía del inicio del periodo de precampañas del proceso electoral federal, que se encontraba ya en curso al momento de resolverse el asunto, la Sala Superior se sustituyó en el instituto responsable y, en plenitud de jurisdicción, expulsó el párrafo cuarto reclamado.

Trascendencia de la resolución

Con dicha resolución se establecieron dos criterios de gran trascendencia para consolidar la participación política de las mujeres en términos igualitarios.

Por una parte, se protegieron las postulaciones de las mujeres a cargos de elección popular, garantizando que las candidatas electas no fueran sustituidas por hombres, al establecer la regla de que en las fórmulas cuya propietaria fuera una mujer la persona suplente debía ser del mismo género, a fin de evitar los fraudes a la ley que generaban presión a las propietarias, quienes, apenas asumían el cargo, presentaban en bloque sus solicitudes de licencia, las cuales tenían por efecto que los cargos para los que habían sido electas fueran ocupados por sus suplentes varones.

Por otro lado, se garantizó también que los partidos políticos cumplieran con la acción afirmativa consistente en que al menos 40 % de las fórmulas de candidaturas correspondiera a un solo género, con independencia del procedimiento mediante el cual se designaran, tomando en consideración que la relación 60-40 % representaba un tipo de equidad legal, mas no de facto, toda vez que faltaba 10 % para conseguir la paridad en materia de representación política.

Para sustentar ese criterio se realizó una ponderación entre los principios de equidad de género y de respeto a la vida interna de los partidos políticos, concluyéndose que la finalidad del legislador era conseguir la integración equitativa de los órganos de representación mediante una cuota de género, de manera que no resultaba razonable ni proporcional que la equidad de género quedara sujeta a la voluntad de los partidos políticos.

En consecuencia, la Sala Superior se apartó de la legalidad positiva, es decir, de una interpretación gramatical del precepto, y optó por una sustantiva y funcional que hiciera realidad el derecho de ser votado con los principios de equidad que buscaba la norma.

Derivado de esas medidas, en los comicios del 1 de julio de 2012 fueron electas 42 senadoras (32.81 % del Senado de la República) y 186 diputadas (37.20 % de la Cámara de Diputados), cantidades sin precedentes en la democracia mexicana; además, con ello, se encontraron encima del promedio de escaños ocupados por mujeres en las cámaras bajas o unicamerales de los parlamentos latinoamericanos, que era de 24.50 por ciento.

Sin lugar a duda, este criterio coadyuvó a que se consolidara la reforma constitucional al artículo 41 de la CPEUM, que estableció la paridad de género para la postulación de las candidaturas de los partidos en lo que respecta a legisladores federales y locales.

Esa progresión del principio de paridad también tuvo por efecto la aprobación de la reciente reforma constitucional del 6 de junio de 2019, denominada paridad en todo, que tiene por objeto que la mitad de los cargos de decisión sea para las mujeres en los tres poderes del Estado, en los tres órdenes de gobierno, en los organismos autónomos, en las candidaturas de los partidos políticos a cargos de elección popular, así como en la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena.

Conclusión

Los derechos humanos constituyen la esencia de los sistemas democráticos de nuestro tiempo, y los tratados internacionales contribuyen a potenciarlos, por lo que los jueces de la democracia tienen el deber de aplicarlos e interpretarlos, con la finalidad de robustecerlos a su máxima expresión.

Esto, porque es evidente que existe una dinámica expansiva en el respeto y la defensa de los derechos humanos, que no debe soslayarse porque implica la dignificación humana; por ello, debe asumirse el compromiso del ejercicio jurisdiccional con una firme vocación democrática.

No sería posible concebir una verdadera democracia sin una jurisdicción que comparta esos principios, que busque el respeto, la protección y la potenciación de los derechos fundamentales, así como no es posible afirmar que exista un Estado democrático de derecho sin un verdadero Estado jurisdiccional democrático de derecho.

Los precedentes son el testimonio de la dimensión sustancial de la justicia, pues evidencian la forma en que, mediante la interpretación y potenciación de los derechos humanos, las magistradas y los magistrados que conformamos el Tribunal de lo Contencioso Electoral, el Tribunal Federal Electoral y el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hemos construido la plataforma para que continúe progresando la justicia electoral en México, coadyuvando así en la consolidación de nuestra democracia.

Es al pasado al que los jueces del presente debemos remitirnos, haciendo un giro en nuestro pensamiento, para advertir y conocer de frente los criterios de quienes nos han antecedido en su ejercicio jurisdiccional, desde su propia perspectiva y atendiendo al contexto que se presenta en cada caso que se resuelve, de manera cada vez más sustantiva y menos formal.

Y es que la realidad ya no está sometida a la rigidez irrestricta de la ley ni se deja, en absoluto, al arbitrio del juzgador, sino que el juez es el encargado de unir el enunciado normativo con el contexto político, social, económico y cultural actual, pero, siempre, de manera razonada, ponderada y prudente; de ahí el nombre *jurisprudencia*: la prudencia o previsión del juez.

Ante las limitaciones de la ley, la interpretación de los tribunales constitucionales conforma una fuente del derecho que da certeza a los gobernados, a fin de que conozcan de manera previsible los alcances de la norma y, con base en ello, tengan la oportunidad de ajustar su actuar en consecuencia.

Lo anterior, sin que ello implique que los jueces se comporten como legisladores, ya que el sustento de sus decisiones lo obtienen de las leyes, las normas, los principios y los valores inmersos en el sistema jurídico. Tampoco significa que se menoscabe la seguridad jurídica en la aplicación del derecho, pues esa actividad interpretativa genera un pre-

cedente que, a su vez, se vincula con el futuro para establecer una solución formal de encontrarse ante la misma situación factual, salvo que se lleve a cabo una nueva reflexión.

Como decían los antiguos juristas, “en donde existe la misma razón, debe imperar la misma solución”.

Es en esa congruencia del actuar del juzgador, por medio de la aplicación del derecho a cada caso concreto, en la que realmente encontramos la seguridad jurídica.

Precisamente, los precedentes que se detallan en el presente documento fueron producto de nutridas argumentaciones, posiciones teóricas y legales desde las ópticas de la academia, la autoridad administrativa electoral y la Judicatura, derivados de la conformación plural de quienes integramos la Sala Superior del TEPJF, pluralidad que es propia de las democracias modernas y que genera posicionamientos que, más que buscar unanimidades, logran consensos a favor de una meta común: la progresividad y la potenciación de los derechos político-electorales de los ciudadanos, así como el fortalecimiento del sistema democrático.

Esos precedentes se erigen como testimonio de los criterios mediante los cuales se complementó la actividad del legislador, se aterrizó al plano de los hechos, se potenció la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y se delimitó el marco de actuación de los diversos actores políticos en la materia.

Son prueba de la dimensión sustancial de la justicia, pues evidencian la forma en que, por medio de la interpretación, se flexibilizaron las reglas que rigen la materia sin romper su postulado fundamental, en pro de maximizar los derechos político-electorales de los ciudadanos mediante una impartición de justicia cada vez más humana y sustantiva.

El juez habla por medio de sus sentencias, tesis y jurisprudencias, y ese lenguaje debe ser garante de la vigencia de los derechos humanos y de los valores de nuestro sistema democrático.

Con base en ello, aprovecho la ocasión para reconocer la labor de mis pares, la señora y los señores magistrados, quienes, con sus propuestas, construimos un acervo jurídico que siempre buscó el desarrollo del sistema electoral y la maximización de los derechos político-electorales durante el periodo comprendido de 2006 a 2016.



Crónica de 11 años en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Octavio Ramos Ramos^{*}



* Magistrado de la Sala Regional Xalapa de 2013 a 2016.

a conmemoración de los 25 años de una institución siempre será una ocasión especial para hacer una evaluación retrospectiva de quienes han tenido el honor y la responsabilidad de integrarla. Además, al tratarse de un tribunal electoral, las sentencias emitidas son testimonio de la configuración de los valores, los principios y las reglas normativas al atender las controversias suscitadas en la renovación democrática del poder político del país, aspecto por el que sus fallos siempre serán polémicos y de alta relevancia social.

De esos 25 años, tuve la oportunidad de ser parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en poco más de 11, de enero de 2005 a marzo de 2016. En dicho periodo me desempeñé como auxiliar de mandos medios, capacitador e investigador en el entonces Centro de Capacitación Judicial Electoral (CCJE) —actualmente Escuela Judicial Electoral (EJE)—, así como secretario de estudio y cuenta en la Sala Regional Toluca y magistrado en la Sala Regional Xalapa, para finalmente incorporarme en mayo de 2016 a mi actual responsabilidad como magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito.

Siempre recordaré enero de 2005 por el sensible fallecimiento de don José Luis de la Peza Muñoz Cano, magistrado de la primera integración del actual TEPJF, de la cual formaron parte la magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y los magistrados Mauro Miguel Reyes Zapata, Leonel Castillo González, Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez y el entonces presidente Eloy Fuentes Cerda.

Posteriormente, el 21 de abril de 2005, el magistrado José Alejandro Luna Ramos fue

designado integrante del Pleno de la Sala Superior, lo que motivó un reacomodo dentro del Tribunal Electoral y permitió la elección de su presidente; el 3o de septiembre siguiente, resultando investido con tal carácter, el magistrado Leonel Castillo González presentó nuevamente una serie de ajustes a los liderazgos internos de la Sala Superior, justo en la preparación del proceso electoral que inició en octubre de 2005.

Otro acontecimiento que recuerdo con especial admiración fue el movimiento que emprendió en 2005 la mayoría de las magistradas y los magistrados de las salas regionales para someter al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) una controversia suscitada con la Comisión de Administración del TEPJF respecto de la interpretación del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente en ese entonces, a efectos de dilucidar si su nombramiento implicaba el ejercicio de sus funciones en forma ininterrumpida y, consecuentemente, el derecho a una remuneración por la totalidad del periodo por el que fueron nombrados —ya que únicamente se les retribuía durante los procesos electorales—, además de que solicitaron ser considerados como miembros de la carrera judicial.

Tal planteamiento obtuvo una resolución favorable y, con ello, cambió la historia de las magistradas y los magistrados de las salas regionales. Desde luego, no fue una concesión sencilla; tan es así que, tras un fuerte debate, fue aprobada por siete ministros —con tres en contrario—, tal como se desprende de la versión taquigráfica de la sesión pública del Pleno de la SCJN, celebrada el martes 11 de octubre de 2005,¹ cuyos efectos incluso trascendieron a la reforma constitucional en materia electoral del 13 de noviembre de 2007.²

En ese orden, desde su inicio, el proceso electoral 2005-2006 se gestó como uno de los más complejos de la historia. En particular, por la diferencia menor a un punto porcentual en la elección del Ejecutivo federal, lo que implicó que todos los recursos materiales y humanos del TEPJF se enfocaran en fortalecer al área jurisdiccional. Por dicha razón,

¹ Versión taquigráfica de la sesión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se discutió y resolvió la controversia 1/2005, https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/versiones-taquigraficas/documento/2016-10-28/PL051011_o.pdf.

² Reforma de los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, que adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada el 13 de noviembre de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5005999&fecha=13/11/2007.

distintos funcionarios fuimos comisionados en las ponencias de la Sala Superior con la finalidad de auxiliar en tan delicada tarea.

Esa coyuntura puede recordarse como una situación compleja en la vida institucional del Tribunal Electoral. Sin embargo, para muchos fue la gran oportunidad de conocer directamente las particularidades de la función jurisdiccional en momentos de crisis, al estar en juego la vida democrática del país, y también para que aquellas personas atestiguaran el compromiso personal y profesional de quienes en ese momento enfocaron todo su talento y capacidad en velar por la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de los resultados electorales de la renovación del poder político del país, la cual fue recordada día y noche por miles de mexicanos al tenor del coro “Voto por voto, casilla por casilla”.

Finalmente, el 5 de septiembre de 2006 se emitió el Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo,³ con un controversial resultado que, hasta la fecha, sigue siendo materia de debate. En lo personal, tengo convencimiento de que lo resuelto corresponde jurídicamente a la materia de las impugnaciones y a los elementos probatorios analizados en ese momento, lo que no implica desconocer el derecho de opinar en contrario y de cuestionar críticamente esos resultados. Empero, los elementos objetivos para emprender ese debate deben girar en torno a lo aportado a juicio y al contenido en el dictamen.

Con lo anterior, culminaron sus encargos los magistrados fundadores de la primera conformación del Pleno del TEPJF, quienes ejercieron funciones de 1996 a 2006. En noviembre de 2006 se presentó la renovación de 6 de los 7 espacios de la Sala Superior, en la cual resultó designada como magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, y como magistrados, Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Salvador O. Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López, dado que el magistrado Luna Ramos concluiría su encargo en abril de 2015 al ser designado en abril de 2005.

³ *Diario Oficial de la Federación*, 8 de septiembre de 2006, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4930964&fecha=08/09/2006.

Desde luego, la nueva designación del Pleno de la Sala Superior generó un reajuste en los liderazgos de todas las áreas del Tribunal Electoral, en un primer momento, con la designación del magistrado Flavio Galván Rivera como presidente, en noviembre de 2006, y cuya renuncia en agosto de 2007 dio paso a que una mujer asumiera, por primera ocasión, ese liderazgo, ya que la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa fue electa presidenta, concluyendo el cargo en agosto de 2011. Ese mismo año, el magistrado José Alejandro Luna Ramos fue nombrado presidente de la Sala Superior, periodo durante el cual le correspondió presidir la sesión en la que se votó el Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo del 31 de agosto de 2012,⁴ el cual, nuevamente, contó con un controversial resultado, pero con una diferencia mayor entre el primer y el segundo lugar —a diferencia de la elección de 2006—.

Con motivo de la terminación del periodo para el que fue nombrado el magistrado Luna Ramos, le correspondió asumir la presidencia al magistrado Constanancio Carrasco Daza, de 2015 a 2016. Así, culminó el nombramiento de la segunda integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo hasta aquí expuesto ha tenido la finalidad de describir brevemente la constante dinámica de renovación interior de la organización de la Sala Superior del Tribunal Electoral. Por lo anterior, no es una circunstancia sencilla ni común ser parte de su vida institucional, dado que implica justificar la permanencia día con día y con altos estándares de exigencia, así como estar preparado profesionalmente para los cambios y, en algunos casos, sobreponerse a las crisis inesperadas. Desde mi perspectiva, es algo inherente a la alta responsabilidad institucional.

Mis recuerdos de esos 11 años están llenos de gente maravillosa, que han sido grandes y destacados ejemplos a seguir. A todas y todos ellos dedico mi admiración, cariño y respeto; sin duda, son el activo más importante y valioso de la institución.

⁴ Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo del 31 de agosto de 2012, https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/Dictamen_Computo_Final.pdf.

Dicho lo anterior, haber sido parte de la EJE, de 2005 a 2011, es una de las mejores cosas que me han pasado en la vida. Ahí dimensioné la gran responsabilidad de lo que implica la enseñanza del derecho y la indisoluble relación de la academia con la jurisdicción; asimismo, respecto de la importancia de dirigir a la sociedad sentencias concretas, sencillas y directas que logren generar certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad en lo resuelto. Durante ese periodo tuve la fortuna de contar con la guía de compañeras y compañeros altamente calificados, ya consolidados desde entonces como referentes en la materia. Tal es el caso de Gabriela Ruvalcaba García, Marco Antonio Pérez de los Reyes, Carlos Báez Silva, René Casoluengo Méndez y Darío Mora Jurado, entre otros.

Igualmente, el liderazgo y la alta exigencia de Jaime del Río Salcedo, Claudia Zavala Pérez, Rodolfo Terrazas Salgado, Santiago Nieto Castillo y Enrique Ochoa Reza, quienes se desempeñaron al frente de lo que hoy es la EJE. Esa experiencia me sirvió de curso intensivo para lo que en breve vendría.

Debo confesar que, en distintos momentos, sentí la necesidad de participar en actividades jurisdiccionales y de formar parte de alguno de los equipos de trabajo conformados por secretarías y secretarios de estudio y cuenta del Tribunal Electoral, quienes, desde entonces, eran prácticamente legendarios. De ellos también guardo un especial recuerdo y reconocimiento permanente,⁵ desde luego, con un largo camino aún por recorrer.

Bien dicen que debemos ser cuidadosos con lo que pedimos porque se concede. En 2011, tuve el honor de ser invitado a formar parte del equipo de secretarías y secretarios de estudio y cuenta de la ponencia del entonces magistrado de la Sala Regional Toluca Santiago Nieto Castillo. Sin duda, fue una de las etapas más formativas que he tenido, en un liderazgo dinámico y altamente comprometido con los imperativos de justicia del Estado constitucional democrático.

⁵ Tengo en mente a Karla María Macías Lovera, Claudia Zavala Pérez, Claudia Pastor Badilla, Aidé Macedo Barceinas, Adriana Favela Herrera, Aurora Rojas Bonilla, Marcela Elena Fernández, Gabriela Villafuerte Coello, Claudia Valle Aguilasocho, Adín Antonio de León Gálvez, Marco Antonio Zavala Arredondo, Armando Maitret Hernández, Juan Carlos Silva Adaya, Arquímedes Loranca Luna, Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán, Julio César Cruz Ricardez, Juan Marcos Dávila Rangel, Enrique Figueroa Ávila, Alejandro Avante Juárez, Rubén Lara Patrón, Clicerio Coello Garcés, Carlos Vargas Baca y Juan Manuel Sánchez Macías, quienes en su mayoría han tenido y tienen la responsabilidad de colaborar destacadamente en la impartición de justicia.

De la Sala Regional Toluca recuerdo una integración con visiones distintas, pero, en general, complementarias de las problemáticas jurídicas sometidas a su competencia. Una de las sentencias que nunca olvidaré es la emitida en el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) ST-JRC-117/2011, conocida como la nulidad de la elección de Morelia, Michoacán,⁶ en la que tuve la oportunidad de colaborar en el equipo de secretarios de estudio y cuenta al preparar el proyecto que presentó el magistrado Santiago Nieto Castillo al Pleno de la Sala Regional, en el que me correspondió dar cuenta.

Lo particular del caso consistió en el hecho de que un pugilista portó en sus pantaloncillos el emblema de un partido político durante una pelea de box transmitida desde el extranjero a todo el país, en el contexto de los tres días previos a la jornada electoral de Morelia, Michoacán. En dicho periodo se encuentra prohibido realizar actos a favor o en contra de los partidos políticos y candidatos en contienda, dado que es el momento de reflexión libre y autónomo en el que la ciudadanía definirá su voto. Sin duda, se trata de una resolución polémica en la que no existe debate de la infracción legal y constitucional cometida; sin embargo, lo controversial reside en la determinación cuantitativa y cualitativa de la infracción acerca del ánimo de los electores como factor para decretar la nulidad de esa elección. Al respecto, existe un estudio que precisa la postura mayoritaria y la disidente,⁷ lo que permitirá a cualquier interesado formar su propia opinión.

Sin que omita mencionar que las sentencias en las que participamos nos persiguen en nuestra vida profesional, cabe mencionar el caso de la comparecencia que tuve ante el Senado de la República el 14 de febrero de 2013,⁸ durante el proceso para ser designado magistrado en la Sala Regional Xalapa. En dicha comparecencia,⁹ del minuto 57:50 al 1:10:40 fui cuestionado directamente respecto de la sentencia emiti-

⁶ Sentencia ST-JRC-117/2011, <https://www.te.gob.mx/sites/default/files/sr-20-st-jrc-117-2011.pdf>.

⁷ Rosa María de la Torre Torres, *Anulación de elección por violación a principios constitucionales. El caso Morelia* (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014), https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/CVSR%2020_o.pdf.

⁸ Fecha en la que murió Ronald Dworkin, filósofo del derecho, lo que motivó una pregunta acerca de la justicia material y formal desde su perspectiva.

⁹ Comparecencia para integrar a los magistrados de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, <https://www.youtube.com/watch?v=GiS88N7EaD8>.

da por la Sala Regional Toluca en el expediente ST-JRC-117/2011, misma que fue resuelta, por ironía de la vida, un 28 de diciembre —día de los Santos Inocentes—.

Finalmente, al resultar vencedor del referido proceso de selección, me incorporé como magistrado integrante de la Sala Regional Xalapa, de marzo de 2013 a marzo de 2016, en compañía de mis queridos colegas y amigos Adín Antonio de León Gálvez y Juan Manuel Sánchez Macías, a quienes les agradeceré permanentemente su calidad personal e intelectual, así como su compromiso institucional y gran capacidad de trabajo.

La llegada a Xalapa, Veracruz, representó un reto, pero, particularmente, una oportunidad para proponer sentencias acordes a la renovación de las autoridades de los pueblos y las comunidades indígenas, al incorporar un estudio específico de su particular contexto cultural, económico, político y social, a efectos de garantizar la protección más amplia de sus derechos, sin dejar de lado los usos y costumbres que los rigen, en razón de que la Sala Xalapa tiene competencia en los procesos electorales de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

Otro tema que permitió aportar a la jurisdicción fue la defensa de los derechos político-electorales de las mujeres debido al histórico rezago económico, político y cultural del que son objeto, tanto por los roles y estereotipos de género como por las desigualdades históricamente arraigadas, lo que además se agudiza en las comunidades indígenas, en las que son doblemente discriminadas.

Dichas sentencias fueron analizadas por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ), recibiendo los siguientes reconocimientos.

Cuadro 1. Mención especial a sentencias que incorporan acceso a la justicia y derechos humanos 2014

SX-JDC-99/2014 y SX-JDC-100/2014, acumulados
<https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2014/dhmm.html>

Caso en el que se estableció la vulneración del principio de universalidad del sufragio en agravio de las ciudadanas y los ciudadanos de la comunidad indígena de San Martín Toxpalan, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, al señalar que sus usos y costumbres únicamente facultan para postularse y votar a las personas de la cabecera municipal, excluyendo a todas las demás comunidades integrantes de ese municipio.

Sentencia

https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2014/sentencias/dhm/Folio_12/SXJDC-00992014.pdf

Cuadro 2. Sentencia galardonada con mención especial 2015, por incorporar equidad de género

SX-JLI-4/2014
<https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2015/pg.html>

Controversia laboral en la que se condenó al Instituto Federal Electoral –hoy Instituto Nacional Electoral– a pagar a la trabajadora actora la diferencia de las prestaciones salariales que dejó de recibir durante la vigencia de su licencia médica por gravidez, al renovar su contrato de prestación de servicios en condiciones inferiores de las que venía gozando por el hecho de estar embarazada.

Sentencia

https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2015/documentos/4_2014.pdf

Cuadro 3. Sentencia galardonada con mención especial 2015, por acceso a la justicia y derechos humanos

SX-JDC-171/2014
<https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2015/ajdhm.html>

Caso en el que se estableció que, si bien en función de una igualdad formal hubo participación de mujeres en la asamblea electiva por usos y costumbres, lo cierto es que no se garantizó su efectivo y material acceso a participar en la vida política de la comunidad indígena de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca.

Sentencia

https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2015/documentos/171_2014.pdf

Cuadro 4. Sentencia galardonada con mención especial 2015, por acceso a la justicia y derechos humanos

SX-JDC-283/2014

<https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2015/ajdhm.html>

En este asunto se estableció que la conducta omisiva de un partido político, en ningún caso, puede producir la pérdida de un derecho humano de carácter político-electoral, de acuerdo con la consideración de que con el transcurso del tiempo se dejaron de cumplir los requisitos de participación de quienes solicitaron oportunamente la emisión de una convocatoria para renovar una dirigencia juvenil.

Sentencia

https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2015/documentos/283_2014.pdf

Cuadro 5. Sentencia galardonada 2015, por acceso a la justicia y derechos humanos

SX-JDC-393/2015 y acumulados

<https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2015/ajdhr.html>

En este asunto se precisó que la obligación de los ciudadanos de acudir personalmente ante la autoridad electoral a manifestar su apoyo a algún candidato independiente es desproporcional y excesiva, por lo que se inaplicó el artículo 550, párrafo primero, fracciones I y II, relacionadas con las fracciones IV y V del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.

Sentencia

https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2015/documentos/393_2015.pdf

Por otra parte, también debo comentar que no todo ha sido miel sobre hojuelas. Recuerdo que, previo a la sesión celebrada el 4 de noviembre de 2013, en la que se declaró la invalidez de la elección de los integrantes del Ayuntamiento de las Choapas, Veracruz, en el JRC SX-JRC-255/2013,¹⁰ se recibió una llamada anónima en la Sala Regional Xalapa con la amenaza de que mi madre se encontraba en riesgo, por lo que debería de reconsiderar la propuesta de anular dicha elección.

¹⁰ Sentencia SX-JRC-255/2013, <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JRC-0255-2013.pdf>.

Desde luego, no es grato que amenacen a un ser querido por el trabajo que realizamos ni tampoco es justificable que dejemos de hacer lo debido en momentos de crisis. Ya que en la función judicial se presentarán, sin duda, esos nefastos momentos, de distintas formas y por diversos sujetos, mi recomendación para sortearlos es atender a la fortaleza, a la templanza y a la prudencia, sin que ello sea una garantía para salir ileso.

En el caso de las Choapas, Veracruz, no podría darse otra propuesta que la de invalidar la elección, en razón de que el consejo municipal de esa localidad determinó trasladar los paquetes electorales de la bodega a la sede del Consejo General sin comunicarlo a los representantes de los partidos políticos para que estuvieran en posibilidad de vigilar esa diligencia, lo que vulneró los principios de certeza y legalidad al existir discrepancias en las horas asentadas en las actas de traslado y de entrega-recepción, que además carecían de firma.

Asimismo, en la diligencia del recuento total de la votación que fue ordenada al existir menos de 1 % de diferencia entre quienes ocuparon el primer y el segundo lugar de la elección, se observó que diversos paquetes estaban abiertos, además de que se demostró que se sustrajeron boletas en dos casillas, motivos por los cuales se logró establecer que los paquetes fueron vulnerados, lo que ocasionó que no existiera certeza respecto a los resultados y que los mismos no pudieran ser depurados con el recuento total.

Otra vivencia a compartir se presentó el 6 de noviembre de 2013, cuando participé como moderador en la presentación del libro *Los derechos fundamentales de los pueblos indígenas*, de la autoría de Marco Antonio Pérez de los Reyes, en las instalaciones de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, tal como se desprende de la agenda pública de las actividades que como magistrado realicé.

Al finalizar dicho acto, un grupo de personas me pidió posar para una fotografía, a quienes les comenté que el autor era el que merecía todo el mérito y reconocimiento del libro que llevaba en mis manos; sin embargo, tomaron una fotografía que días después, en específico, el 13 de noviembre de 2013, fue publicada en una nota periodística en la que se cuestionó el deber de imparcialidad, dado que una de las personas que aparecía tenía el carácter de dirigente del Partido Socialdemócrata, y en ese momento yo tenía el carácter de ponente de la impugnación presentada por quienes habían quedado en segundo

lugar, respecto de la elección del municipio de Santa Lucía del Camino, Oaxaca.¹¹

Al leer la nota y ver la fotografía fuera de contexto, la fortaleza, la templanza y la prudencia no me libraron de salir lesionado de tan desafortunado señalamiento, no obstante que la sentencia emitida el 4 de diciembre de 2013, en el expediente SX-JRC-325/2013,¹² fue la única manifestación que como juzgador realicé acerca de dicha elección al proponer al Pleno el cambio de ganador por un voto, puesto que, de la recomposición del cómputo, resultó que la coalición “Compromiso por Oaxaca”, integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, obtuvo 4,143 votos, mientras que el Partido Socialdemócrata de Oaxaca quedó en segundo lugar al conseguir 4,142 votos.

Finalmente, al concluir mis funciones en la Sala Regional Xalapa recibí un inmerecido reconocimiento por parte de mis compañeros y de todo el personal. De hecho, es la sorpresa más grande que he recibido en el ámbito profesional: todos sabían, menos yo; incluso, mi familia y toda la ponencia guardaron con sigilo lo que tenían preparado.¹³ De corazón, les agradezco tanta generosidad y les expreso mi reconocimiento y atención permanente.

¹¹ Al respecto, véase la nota periodística en la que se cuestiona la imparcialidad, <https://www.milenio.com/estados/acusan-magistrado-emitir-fallo-parcial-oaxaca>.

¹² Sentencia del 4 de diciembre de 2013, emitida en el expediente SX-JRC-325/2013, <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2013/JRC/SX-JRC-00325-2013.htm>.

¹³ Véase el homenaje con motivo del término de mi gestión, <https://www.youtube.com/watch?v=fZoX6kzx-eE>.

Un recuento de hechos

Georgina Reyes Escalera^{*}



* Magistrada de la Sala Regional Monterrey de 2005 a 2013.

Introducción



¿Qué hay más allá del trabajo jurisdiccional de una sala regional electoral? Hay personas, como cualquier otra, con sentimientos, vivencias, temores, compromisos, desafíos, responsabilidades y grandes satisfacciones. Es por eso que a lo largo de este documento relato una serie de acontecimientos que ocurrieron durante el periodo de mi encargo como magistrada de la Sala Regional Monterrey del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) —correspondiente a la segunda circunscripción plurinominal electoral, con sede en la ciudad de Monterrey, Nuevo León—, los cuales se suscitaron a la par de mi trabajo jurisdiccional y, estimo, van más allá del estudio de un expediente y de la emisión de una sentencia, puesto que, sin interferir con el criterio y arbitrio judiciales, llegaron a impactar, en forma diversa, en el ánimo personal, en el desempeño laboral y, en ocasiones, hasta en el entorno familiar de los individuos. Generalmente, dichas circunstancias son desconocidas por la sociedad y los propios justiciables.

Así, brevemente me permito exponer algunos de esos sucesos, esperando que resulten de interés para el lector y contribuyan al objetivo de esta obra.

Un recuento de hechos

¿Qué hay más allá del trabajo jurisdiccional de una sala regional electoral?

Del Código de Ética del Poder Judicial de la Federación se infiere que lo más importante,

en todos los órganos, son las personas que los conforman y participan en su funcionamiento. Si ellas aplican los principios contenidos en el citado documento —independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo y excelencia—, se cumplirá a plenitud el fin que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y las leyes señalan: impartir justicia de manera pronta, completa e imparcial.

Derivado de eso, todos aquellos mecanismos o procedimientos que se contemplen en las normas legales para la integración del personal, sobre todo en los órganos de impartición de justicia, resultan necesarios y positivos.

A este respecto, y entrando en materia, una de las medidas que trajo la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (PJF) fue el método de selección y designación de los magistrados que integran cada una de las cinco salas regionales, que establece la intervención tanto del PJF, por medio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como del Poder Legislativo, por conducto del Senado de la República. Ellos examinan y evalúan no solo los conocimientos en la materia, sino también los valores que todo aspirante debe reunir para dicho cargo.

En mi caso, me enorgullece haber formado parte del primer grupo de magistrados al que se aplicó dicho procedimiento y que, de entre más de 160 aspirantes para ocupar el cargo, hayamos sido designados solo 13, en lugar de 15. A saber, cada una de las cinco salas regionales se integra con 3 magistrados, por lo que tendrían que nombrarse 15; sin embargo, había 2 que en esa fecha todavía no concluían el periodo para el cual fueron nombrados, así que se aplicó a su favor la regla de derecho que establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Una vez satisfecho todo el procedimiento, fuimos notificados de la designación y convocados por el Senado de la República en diciembre de 2004 para la toma de protesta; empero, según se nos comentó ya estando ahí, al no estar incluido el punto de acuerdo en el orden del día y cerrarse el periodo de sesiones, fue hasta marzo de 2005 cuando se nos citó de nuevo; finalmente, el 8 de ese mes se nos tomó protesta de la ley correspondiente.

Otra circunstancia que estimo positiva en cuanto a la incorporación del Tribunal Electoral al PJF es que se implementaron mecanismos más rigurosos para el reclutamiento y la contratación del personal de las sa-

las; esto, en el ámbito administrativo y, de manera destacada, en el jurisdiccional.

Ya en el ejercicio del cargo, se procedió de manera inmediata a encontrar un terreno apto para la construcción del edificio de la institución (que hasta entonces era una casa rentada y acondicionada, en la medida de lo posible, para atender las necesidades, la cual tenía cierta funcionalidad), atendiendo a los requisitos legales respecto de su ubicación en la ciudad cabecera de la circunscripción, dada la integración de Monterrey en un área conurbada de varios municipios. Dicho objetivo, después de algunos inconvenientes de construcción, condiciones de suelo, plazos, fechas, etcétera, se cumplió durante el ejercicio de nuestro encargo; desde entonces y hasta el día de hoy, la Sala Regional Monterrey ocupa ese espacio.

También, vale la pena relatar que, posteriormente, por múltiples factores, se tuvieron que hacer correcciones, mejoras y adecuaciones en la edificación del inmueble, lo que produjo una nueva mudanza hacia un local rentado, con todos los contratiempos que conlleva esa situación —no solo en cuanto al traslado del mobiliario, sino también respecto del reacondicionamiento, la operatividad y la funcionalidad de todo el equipo de comunicación y cómputo—, aunado al continuo quehacer jurisdiccional y administrativo.

En otro tema, tengo presente que también durante el periodo del cargo, por primera vez, se instituyeron las visitadurías a cada una de las salas regionales, por lo que se creó un órgano específico encargado de esa función y se generaron los lineamientos para su actuación y alcance.

El propósito de esa determinación fue conocer y dejar constancia del rendimiento de todo el personal y del trabajo jurisdiccional, estadístico y administrativo de las salas. En el caso de la Sala Monterrey, los resultados de todas las visitas que se practicaron se pueden consultar y fueron altamente satisfactorios. Este hecho fue motivo de orgullo tanto para mí como para los profesionales que me apoyaron en mi función, por lo que acrecentó el interés por mejorar nuestro desempeño.

Esas primeras visitadurías fueron delimitando y permitieron perfeccionar todavía más las reglas para la práctica de las diligencias.

Siguiendo con el asunto de la integración del Tribunal Electoral al PJF, vale la pena comentar que aun cuando el primero es autónomo e independiente en sus decisiones, en cierto proceso electoral (por

muchos conocido) se presentó una serie de juicios de inconformidad relacionados con la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo que acarreó que la Sala Superior determinara la apertura de miles de paquetes electorales a fin de realizar un recuento de votos.

Ante este panorama, atendiendo a la dimensión de la tarea y considerando los plazos electorales y las fechas de toma de posesión de cada uno de los cargos de elección popular, en específico el de presidente de la república, se tuvo que diseñar y ordenar la realización de tal encomienda.

Como consecuencia, se comisionó a los magistrados de las cinco salas regionales, en coordinación con otros órganos del Poder Judicial; de ahí que se habilitara a diversos funcionarios judiciales para la realización y el cumplimiento del referido recuento.

En efecto, en quien escribe recayó la responsabilidad de coordinar y abrir más de 300 paquetes electorales, a fin de practicar el recuento de cientos de votos emitidos en Tamaulipas. Para llevar a cabo esta compleja tarea, se contó con el destacado apoyo de un juez de Distrito, un magistrado de Circuito y personal adscrito a la ponencia, así como del Ejército mexicano para la guarda del orden.

También asistieron funcionarios del entonces Instituto Federal Electoral asignados al consejo electoral respectivo, los cuales solamente tuvieron la calidad de observadores, dado que el recuento se realizó en las instalaciones del propio órgano, lugar en el que estaban resguardados los paquetes electorales en los términos de la ley.

Desde luego, y como principales participantes con voz, acudieron los representantes de los partidos políticos, en especial los del promoviente de los juicios en cuestión, a quienes en todo momento y a lo largo de la diligencia se les otorgó y respetó su derecho de objetar los votos que así estimaron pertinente.

Muy fresca tengo la presencia de militantes y simpatizantes del partido impugnante, quienes se manifestaron en las afueras del edificio en el que se estaba practicando la diligencia, gritando consignas y su desacuerdo con los primeros resultados obtenidos en la elección; también realizaron la quema de un ataúd, en señal de que consideraban que había muerto la democracia en México.

En ningún momento, tales acontecimientos interfirieron o afectaron la práctica y el desenvolvimiento de la sesión; no obstante, debido a la perturbación del ambiente requerido para su realización, se tuvo la

atención de entablar una plática con los manifestantes, sin afectar sus derechos, lo cual sirvió para que el ambiente se calmara y lograr la conclusión pacífica de los trabajos.

En forma conjunta, diversos integrantes del Poder Judicial llevamos a cabo dicha tarea en tres días distintos, en los cuales coincidimos respecto de la gran satisfacción que nos produjo, ya que al atender a los inconformes, en el cumplimiento del deber, pudimos contribuir sin mayores problemas a la consolidación de la democracia en nuestro país, por medio de la actuación legal de las instituciones creadas para tal fin, en este caso, el Tribunal Electoral.

Antes de concluir con este pasaje, y porque el enfoque primordial de este texto es traer a colación el sentir de un servidor público —más allá de su función—, quiero referirme a una situación que me produjo, en un inicio, cierta preocupación y, al final, admiración y reconocimiento.

Como ya señalé, el trabajo de apertura de urnas y recuento de sufragios representó una nueva experiencia y un gran reto, así como un desgaste emocional, mental y físico para todos los que intervenimos, por el cúmulo de votos a contar, el plazo tan corto para efectuarlo y las intervenciones de los representantes de los partidos políticos para cuestionar y objetar aquellos votos que así quisieran hacerlo.

En esa tesitura, recuerdo que uno de los funcionarios judiciales mencionados estaba convaleciente de un problema serio de salud —lo cual me manifestó él mismo, y a simple vista era evidente—, quien además me compartió cierta intranquilidad por el desconocimiento, en la práctica, de una diligencia de esa índole.

No obstante esa situación, y después de haber platicado amplia y detalladamente acerca de nuestras inquietudes, sobre todo de los lineamientos trazados para efectuar el recuento, nos quedamos más tranquilos y nos dijimos listos para ello, animándonos mutuamente.

Por fortuna, a lo largo del desarrollo de la sesión, poco a poco fue creciendo la confianza y la seguridad en nuestro desempeño, en especial en el referido compañero, y aunque se notaba algo agotado, concluimos los trabajos sin mayores contratiempos respecto de su salud.

De ahí mi reconocimiento y respeto por su profesionalismo y compromiso de servicio, pero no solo a él, sino a todos los que de una u otra forma colaboraron en esa encomienda.

En otro asunto, siguiendo en el camino de recuerdos y experiencias ocurridas durante alguna parte del trayecto de mi función, más allá del

trabajo jurisdiccional, vienen a mi mente acontecimientos relevantes, que si bien no inciden en el criterio jurídico ni determinan el sentido de una resolución, considero que sí impactan en la estabilidad emocional de cualquier persona, dado que se vinculan con su seguridad y tranquilidad, así como con su familia y, en general, la sociedad en que se desenvuelve.

A saber, de 2009 a 2011 ocurrieron algunos hechos que trastocaron no solo a los habitantes de Nuevo León, sino a los de todo el territorio nacional, los cuales referiré brevemente a continuación.

Alrededor de enero de 2009, surgió en México una crisis sanitaria, que para algunos casi se consideró pandémica: la gripe A (H1N1), producida por el virus de la influenza, de acuerdo con los reportes científicos y médicos que se difundieron; esos mismos estudios determinaron tomar estrictas medidas de confinamiento, cuidados especiales de limpieza y evitar el contacto físico entre las personas.

Con el propósito de evitar contagios y resguardar la salud de todo el personal, en cada una de las salas y demás instalaciones del TEPJF fue necesario implementar rápidamente rigurosas providencias, que en cierta medida afectaron su funcionamiento, toda vez que nos enfrentábamos a algo desconocido y nunca vivido por nosotros, que podía dañar directamente nuestra salud.

Sin embargo, debo destacar que tampoco esas condiciones detuvieron o retrasaron en ningún momento las labores administrativas o jurisdiccionales, pues en todos los casos se atendieron los plazos, términos y demás disposiciones constitucionales y legales en la materia; por eso, debo reconocer que todos los trabajadores siempre mostraron su disponibilidad para acatar las reglas del protocolo implementado y cumplieron a cabalidad su respectiva tarea.

Pasado el tiempo, y sin que en la Sala Regional Monterrey se presentara un contagio, se generó la vacuna contra la influenza, la cual fue adquirida por el Tribunal para aplicarla de forma inmediata a todos sus servidores.

Otro hecho destacado que afectó directamente a la ciudad de Monterrey y su zona conurbada fue el huracán Alex, que en 2010 se consideró como la peor catástrofe natural en la historia reciente de la entidad.

Tengo presente que fueron alrededor de 60 horas de lluvia constante, lo que provocó el desbordamiento de la presa Rompepicos (que fue construida poco tiempo antes y, según los expertos, evitó un mayor

desastre); en consecuencia, el lecho del río Santa Catarina se inundó y se desbordó (ambas obras, de grandes dimensiones), lo que a su vez originó la destrucción de calles y avenidas en la zona metropolitana, dos de ellas ejes viales muy importantes. De igual forma, se dieron inmensas corrientes de agua provenientes de los cerros que rodean la ciudad, las cuales impidieron toda clase de circulación.

Ese panorama provocó que, aun cuando se tomaron medidas oportunas respecto del funcionamiento de la Sala y, principalmente, de la seguridad del personal, no se pudiera evitar que todos esos acontecimientos repercutieran en algunos aspectos de índole material, como el corte de energía eléctrica y de agua potable, goteras y entrada de arena y agua al inmueble. Además, vivimos la imposibilidad de trasladar a todos los trabajadores a sus domicilios, dada la situación de emergencia decretada por las autoridades del estado, debido a la destrucción de las vialidades y las fuertes corrientes de agua y arena —capaces de arrastrar objetos, vehículos y hasta construcciones—, lo que ocasionó que algunos tuviéramos que permanecer más de 24 horas en las instalaciones.

Vienen a mi memoria fuertes imágenes: veíamos, desde los ventanales del edificio, cómo la fuerza del agua iba destruyendo el concreto de las vialidades —por cierto, muy cercanas—, arrancaba árboles, postes y cuanto encontraba a su paso, arrastraba vehículos y muchos más objetos en su trayectoria; nos producía temor observar cómo iba subiendo la cantidad y el nivel del agua que corría por todos lados. Al final, por fortuna, todo quedó en la increíble experiencia que vivimos y solamente se ocasionaron algunos daños materiales.

Poco a poco, las aguas fueron cesando y, literalmente, volviendo a su cauce; regresó la calma, se retomaron algunas actividades y se hizo el recuento de los daños dentro y fuera del inmueble.

Frente a este impactante fenómeno de la naturaleza, por la mayoría de nosotros jamás experimentado, hice patente —y aquí lo reitero— mi reconocimiento a todos los servidores y colaboradores de la Sala Monterrey, pues ante la prioridad de mantener la integridad física y la incertidumbre de la seguridad de su familia y, por qué no decirlo, la conservación de su patrimonio, mostraron su entereza, compromiso y solidaridad en momentos de peligro y crisis como los que aquí he narrado, y experimentados también por toda la sociedad regiomontana.

Pasando a otro aspecto, abordé una situación que hasta la fecha no se ha podido extinguir, pero que en sus inicios nos tocó padecer con

ojos de asombro y terror, me refiero a los hechos surgidos en varios lugares del país, entre ellos Nuevo León y, más concretamente, la ciudad de Monterrey y su área metropolitana, que en 2011 vivió una de las épocas más álgidas en cuanto a la violencia generada por los grupos de la delincuencia organizada.

Desafortunadamente, se fueron produciendo muchos hechos aberrantes y peligrosos que repercutieron fuertemente en el ánimo, la confianza, la serenidad y la paz de todos los individuos, dando paso al miedo, el temor, la zozobra, la inestabilidad y la inseguridad.

Solo como referencia, y sin entrar en detalles, vienen a mi memoria recuerdos tristes, dolorosos y difíciles, porque derivado de esa violencia algunos integrantes de la Sala Monterrey vieron afectado su patrimonio; asimismo, surgió por doquier, y en todos se percibía, el temor de circular en las calles por la necesidad de trasladarse al trabajo, el domicilio o cualquier otro lugar, ya que no se podía prever en qué momento o espacio se podría presentar una balacera; la quema, el robo o el choque de vehículos; persecuciones, o la privación de la libertad o de la vida de alguna persona en lugares públicos, plazas, vialidades, centros comerciales, restaurantes u otros sitios. Desgraciadamente, muchos presenciamos ese tipo de sucesos.

Recuerdo un día en especial, por un hecho aberrante, violento e imposible de olvidar, que ocurrió en una de las principales y más concurridas avenidas de Monterrey, la cual está frente a las oficinas en las que en ese momento estábamos laborando. De repente, y a plena luz del día, en uno de los puentes peatonales, un grupo de sujetos armados colgó a una persona, y en esa posición, le disparó con armas de fuego, causando pánico entre quienes circulaban a pie o en sus vehículos —algunos abandonaron ahí sus automóviles para ponerse a salvo— y en todos nosotros, que con asombro y horror veíamos a lo lejos.

Ante esos duros sucesos, que iban en aumento cada día, los magistrados de la Sala Regional acordamos hacer del conocimiento de la Sala Superior y de la Comisión de Administración del Tribunal el problema, a efectos de que se contemplara la implementación de más y específicas medidas de seguridad para todo el personal y, en lo posible, el resguardo del edificio. La petición fue aceptada de forma inmediata, y no solo eso, sino que poco a poco se fueron diseñando y aplicando mejores protocolos, que permitieron tener mayor seguridad.

Es de resaltar, además, que a pesar de toda esa inseguridad y violencia, en la Sala Monterrey se siguió laborando y cumpliendo oportunamente, con entrega y profesionalismo, ante los justiciables, anteponiendo y velando siempre por el respeto a sus derechos plenos, en los términos impuestos por la CPEUM y las leyes aplicables en cuanto a no hacer nulatorio el acceso a la justicia.

Todo esto es cierto, no fantasía. Muchos, con suerte, podrán dudarlo; pero los más lo creerán porque, desgraciadamente, lo han vivido en este gran país, al que amamos. México tiene todo para seguir adelante: a la mayoría de su gente, riquezas naturales e instituciones como el TEPJF, que gracias a su personal, entrega y profesionalismo, aun en tiempos y circunstancias complicados, desde su creación hasta hoy, no se ha paralizado jamás y sigue contribuyendo a la paz, la estabilidad y el ejercicio democrático de la vida pública.

Como puede advertir el lector, por medio de este pequeño recorrido se quiso dar a conocer más acerca de los servidores que en aquella época integraron la Sala Regional Monterrey, dado que, como personas y seres humanos, tuvieron que vivir y enfrentar (junto con su familia) muchos sucesos complicados y, aun así, cumplieron su encomienda sin afectar su desempeño profesional y sin perjuicio de la institución; por el contrario, con su actuar han contribuido a su fortaleza y solidez.

En especial, reconozco y agradezco a todo el personal que a lo largo de mi desempeño como magistrada electoral me acompañó y apoyó en la ponencia a mi cargo, por el trabajo, la entrega, el compromiso, la lealtad, el respeto y el profesionalismo que mostró siempre en sus funciones.

Todos ellos son profesionistas que —con gusto y satisfacción aquí lo expreso— siguen avanzando y creciendo, algunos en mejores cargos dentro del TEPJF y otros como consejeros o magistrados de los órganos administrativos o jurisdiccionales en su entidad de origen, lo cual evidencia que contribuyeron con su esfuerzo y trabajo al quehacer institucional, pero también que el Tribunal ha ido forjando más y mejores especialistas en la materia.

Después de ese recuento de recuerdos y vivencias, concluyo asentando que si decidí narrarlos aquí, fue porque considero que el objetivo de esta obra lo permite y, además, porque si lo que busca el lector es conocer el trabajo jurisdiccional del TEPJF (ya sea en sus jurisprudencias, tesis, estadísticas, sesiones de resolución, etcétera), puede ha-

cerlo en cualquier momento, por los medios escritos y electrónicos con que cuenta la institución, lo cual no sucede con aspectos como los que he abordado.

Por último, quiero plasmar mi gran satisfacción por haber laborado y formado parte de una de las instituciones mexicanas que, de manera muy destacada, han contribuido desde sus inicios a la transición democrática y al avance pacífico de la vida política del país. De igual forma, dejo mi agradecimiento a las y los siguientes:

- 1) A quienes, con su evaluación y decisión, me permitieron adentrarme en la materia electoral.
- 2) Al personal que, con su trabajo profesional, lealtad y respeto, me ayudó en el desempeño de mi función como magistrada electoral.
- 3) A Dios, mis padres, familia y esposo, por el apoyo y cariño que me han brindado en el recorrido de mi camino.
- 4) Al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la experiencia adquirida y ser parte de su historia.

Abriendo las puertas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Reyes Rodríguez Mondragón^{*✉}



* Magistrado de la Sala Superior de 2016 a 2024.

Introducción

a edificación de las instituciones sociales involucra un cúmulo de acciones y decisiones colectivas. La impartición de justicia representa uno de esos fenómenos que, como dijera Carlos Nino,¹ se asemejan a la construcción de una catedral: una obra realizada a lo largo del tiempo y cuyo resultado final no está controlado por un solo arquitecto, sino que depende de diversas participaciones individuales, guiadas por la percepción que cada uno tiene de sus propias funciones.

Las sentencias, los votos particulares y, en general, la contribución que hacemos a las instituciones judiciales parten de una indagación personal, deliberada o no, en torno a nuestro papel en una democracia constitucional. Ese rol es producto de la percepción que tenemos acerca de nuestra función, pero también del entorno institucional y social en el que nos desenvolvemos, así como de las expectativas de la ciudadanía.

Esa comprensión implica que la impartición de justicia no solo entraña una aplicación estricta del derecho al caso concreto, sino también la elaboración de políticas que atañen a los jueces y los tribunales, a las partes, así como a otros actores. El papel de la justicia constitucional-electoral es el ejercicio de una amplia acción correctiva del sistema en su conjunto.

¹ Carlos Nino, *La constitución de la democracia deliberativa* (Barcelona: Gedisa, 1997), 53.

Un enfoque de la judicatura

Hacia la segunda mitad del siglo XX, el estudio del derecho y de la ley cambió drásticamente al dejar atrás la influencia de un modelo legalista y formalista que había impactado drásticamente en la cultura jurídica de nuestro país, abriendo el paso a corrientes más cercanas a la sociología jurídica. De ese modo, el realismo jurídico proponía que se observara a la legislación como un vehículo de ingeniería social y cuestionaba todo acercamiento apolítico o autónomo al derecho.² Así, el análisis jurídico se transformó.

Es indudable que el derecho es consecuencia de una serie de factores sociales, económicos, culturales e ideológicos, y no se puede entender cabalmente sin todos ellos. El derecho es consecuencia directa de la sociedad en la que surge y, a su vez, la sociedad se moldea por el derecho existente; en consecuencia, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) debe decidir atendiendo a esa íntima conexión entre ambos mundos.

578

Es necesario acercar la impartición de justicia a la ciudadanía, ya que la verdadera justicia solo ocurre cuando las personas conocen sus derechos y utilizan a sus tribunales para hacerlos valer. Esto requiere de un escenario en el que exista información comprensible, práctica y útil que asegure una justicia más transparente.

La opacidad favorece la toma de malas decisiones judiciales, respondiendo a intereses ajenos a la protección de los derechos legalmente provistos a todas y todos los miembros de una sociedad; en cambio, la transparencia promueve una mejor impartición de justicia. Por eso, la judicatura debe dejar de ser un laberinto repleto de misterios para convertirse en un camino claro y accesible, además de conformarse como un compromiso con la sociedad que exige apertura, cercanía y colaboración con la justicia.

Para lograr este objetivo, debemos diseñar e implementar herramientas que, mediante el aprovechamiento de la tecnología, generen puentes con la sociedad y propicien el desarrollo de nuevas y mejores soluciones a los problemas públicos.

² L. Mather, "Law and society", en *The Oxford handbook of political science*, ed. Robert E. Goodin (Oxford: Oxford Publication, 2011), 289.

En esa construcción es relevante garantizar la rendición de cuentas, que emana de acciones de transparencia proactiva y que permite informar a la ciudadanía acerca de los temas de debate, las resoluciones y los cambios de criterios jurídicos. Esta es una forma de fomentar el escrutinio público respecto de las decisiones que toma cualquier tribunal.

Todos estos objetivos se encapsulan en una sola idea: la de justicia abierta. Precisamente, a partir del concepto de gobierno abierto surge una visión particular y enfocada en lograr que la justicia sea más ciudadana y permita una mayor cercanía con la sociedad. De ahí que se haya concebido a la justicia abierta como un modelo que permite entablar una nueva relación entre los tribunales y la ciudadanía, en la que las decisiones y el quehacer de los órganos jurisdiccionales sean transparentes, accesibles y visibles respecto de otras instituciones públicas; este se ha ido construyendo para generar una nueva concepción del servicio público de justicia en la que se ubique al ciudadano en el centro.

La justicia abierta es relevante y pertinente en el ámbito judicial-electoral porque, mediante sus ideales, fomenta la legitimidad y la confianza pública en las decisiones que terminarán por validar la conformación de un gobierno votado democráticamente. Con este modelo se garantiza a la ciudadanía la posibilidad de atestiguar la forma en que los tribunales llevan a cabo sus labores y se puede transformar la percepción que las y los ciudadanos tienen de estas instituciones. Por esta razón, la noción de justicia abierta se convierte en una herramienta toral para fomentar y aumentar la credibilidad judicial, abonando a la cultura de la legalidad en el país. Como dejan ver diversas encuestas de opinión, no es suficiente con impartir justicia para gozar de la credibilidad y del apoyo ciudadano, sino que es necesario asegurar que la ciudadanía conozca y entienda cómo se forma la justicia electoral.

Precisamente, este instrumento de la justicia actual fomenta una mejora de las interacciones sociales y permite subsanar sus problemas. En otras palabras, es una perspectiva que ve en todos los tribunales espacios para que la ciudadanía encuentre un orden. Así, se exponen claramente las reglas a seguir en casos complicados, a fin de mantener la convivencia cívica adecuada. Desde la noción de justicia abierta se ha buscado que los jueces electorales decidan y que, más que una expectativa a futuro, se vuelva una realidad de la función diaria.

Las salas del TEPJF en las que he colaborado son el terreno fructífero para poner en práctica los principios y los modelos de justicia abierta.

Desde que recibí el encargo de juez electoral en la Sala Regional Monterrey se han delineado distintas estrategias para generar información útil, sencilla y clara en torno a la labor del Tribunal Electoral.

Este ejercicio surgió luego de hacer distintas pruebas y ajustes que permitieron identificar las actividades que mejor respondían a las buenas prácticas de la justicia abierta. Principalmente, me orienté por los objetivos y principios del denominado modelo 4 x 4 de las buenas prácticas de la justicia abierta.

A partir de este enfoque se han producido documentos, infografías, sentencias y todo tipo de elementos que cumplan con los cuatro objetivos de estas buenas prácticas. Para ello, las intenciones de cada elemento han sido:

- 1) Simplificar la información disponible relacionada con la justicia electoral.
- 2) Acumular datos.
- 3) Construir inteligencia. Es decir que, a partir de la acumulación de datos, se posibilite al usuario formular sus hipótesis acerca de la justicia electoral.
- 4) Evaluar el desempeño de los jueces. Ello se logra mediante la construcción de la inteligencia.

Además, este proceso no ha sido sencillo, ya que ha implicado encontrar herramientas que, además de comunicar de forma sencilla y de dar información para evaluar, generen insumos que también cumplan con los cuatro principios de la justicia abierta; es decir, se han requerido ajustes para que dichos insumos sean:

- 1) Innovadores.
- 2) Sostenibles o fáciles de alimentar a lo largo del tiempo.
- 3) Replicables, con el fin de que quien lo desee pueda implementarlos en cualquier otro ámbito judicial.
- 4) Siempre orientados a la ciudadanía, para que pueda hacer uso de estos datos.

A partir de recurrir a las experiencias del modelo 4 x 4 de las buenas prácticas de la justicia abierta, ahora destacaré cómo se han ajustado y mejorado los elementos que he trabajado, a fin de que cualquier

ciudadano que quiera conocer y evaluar a la justicia electoral en México cuenta con las herramientas para hacerlo.

El camino del Tribunal Electoral hacia la justicia abierta

Uno de los primeros pasos en el Tribunal a fin de acercar la justicia a la sociedad fue pensar en estrategias para que los instrumentos de comunicación judicial —o sea, las sentencias— fueran más accesibles.

Repensar la forma y la estructura de las resoluciones impacta en la cultura jurídica, transparenta la actividad jurisdiccional y la encamina hacia una modernización en el marco de los paradigmas jurídicos del siglo XXI. La justicia existe por y para la ciudadanía, pero el lenguaje técnico y especializado de los sistemas judiciales la convierte en incomprensible para la mayor parte de las personas.

Así, desde la Sala Regional Monterrey se consolidó un nuevo modelo de sentencias, así como sus bases de instrumentalización. Este esfuerzo buscó expandirse fuera de la Sala mediante la impartición de talleres a lo largo y ancho de la república. De esta manera, el TEPJF fue testigo del cambio, no solo en la Sala Monterrey, sino también en algunos tribunales electorales de las entidades. A partir de este ejercicio, muchos tribunales se replantearon la estructura de sus resoluciones e, incluso, llegaron a adoptar algunas de las características del modelo desarrollado en la Sala Regional Monterrey.

El uso del modelo de sentencias claras para simplificar la información y facilitar la comprensión de los criterios y las decisiones judiciales electorales constituye un acercamiento necesario de la justicia a la ciudadanía. A pesar de todos estos esfuerzos para hacer que la justicia fuera mucho más accesible, la realidad es que el lenguaje técnico que se utiliza en los sistemas judiciales sigue siendo muy especializado y poco comprensible para la gran mayoría de la sociedad.

En esta misma lógica, también se impulsó el proyecto de audiencias públicas de alegatos, cuya intención fue hacer transparente el trabajo jurisdiccional para todas las partes, sin distinción alguna.

Las audiencias de alegatos son un instrumento al cual acceden quienes intervienen en los litigios para exponer sus puntos de vista en una controversia. Esta forma de acercamiento a la justicia es un mecanismo

para disminuir la desconfianza ciudadana hacia las instituciones, incluyendo las electorales; su intención es darles mayor voz y centralidad a las personas y mostrar que, al acercarse a los tribunales, encuentran un entramado institucional que responde a sus intereses y trabaja para la sociedad. En otras palabras, es un mecanismo que abona a la legitimidad de las decisiones emitidas por cualquier tribunal y, a la par, a la propia institución.

Afortunadamente, todos los esfuerzos desde el Tribunal han abonado a la construcción de una justicia más abierta para los ciudadanos, con el desarrollo de una política judicial centrada en los ideales y objetivos de la justicia abierta. Con el ánimo de llegar a más personas, desplegamos otros mecanismos adicionales. En buena medida, los nuevos elementos surgieron a partir de la respuesta de la ciudadanía, de sus comentarios y sugerencias. Gracias a esta colaboración, identificamos formas para simplificar la información jurisdiccional, acumularla, construir criterios relevantes e identificar la línea jurisprudencial seguida por la Sala Superior. Todos estos elementos, a su vez, se han ido mejorando a partir de recibir retroalimentación en estos insumos.

582

Hasta hace muy poco no existía una práctica generalizada por parte de los tribunales del país de publicar sus sentencias. El TEPJF ha sido una excepción a esta realidad. La publicación de las sentencias propicia una relación de confianza y legitimidad con las instituciones. Además, al hacerlas públicas, se amplía el conocimiento que los usuarios tienen de la justicia electoral, reconociendo que existen esfuerzos adicionales por realizar a fin de lograr una comunicación de nuestras decisiones judiciales más efectiva.

Son variados los mecanismos por medio de los cuales, junto con la ponencia a mi cargo, se ha generado una comunicación más ciudadana de la justicia electoral.

En primer lugar, está la elaboración de infografías de casos relevantes, las cuales tienen el objetivo de facilitar la comprensión de una sentencia. En este material visual se destacan el contexto, el criterio para resolver el asunto y las posturas disidentes (en caso de que ocurran). La información se presenta de forma didáctica y con el lenguaje más claro posible para que cualquier interesado pueda conocer los detalles de una sentencia a partir de unos párrafos e imágenes.

En segundo lugar, se comparten textos de mis intervenciones durante la sesión pública. En ellos, busco destacar el contexto de cada caso, así

como las razones por las que voté de una u otra manera; esto le permite a la ciudadanía conocer los criterios que me llevan a tomar una decisión. Así, pretendo que se conozcan, de forma sencilla y clara, las razones que me llevan a resolver los casos.

En tercer lugar, están los artículos de difusión, que son materiales que buscan desarrollar con mayor profundidad un tema jurisdiccional. De este modo, compartimos de forma más analítica el problema jurídico en cuestión, los derechos en tensión y las implicaciones para la vida democrática.

Cada uno de estos insumos ha tenido ajustes conforme a los comentarios que realiza la ciudadanía. En un inicio, dichos materiales se compartieron por Twitter con el fin de entablar un diálogo. A partir del empleo de esta plataforma digital, hemos recibido distintos comentarios que han permitido identificar la información que resulta más útil, incluirla en los distintos recursos y, de ser el caso, mejorar el lenguaje para que sea aún más ciudadano.

Debido al grado de información y a la cantidad de insumos producidos, se optó por generar una plataforma en línea que compilara toda la información. Así, surgió el blog justiciaabierta.net, en el cual se agregó mi participación en las sesiones públicas —tanto en texto como en video— respecto a los casos más relevantes y que, además, cumple con los distintos objetivos de la justicia abierta. Así, desde una plataforma más sencilla y ciudadana se aporta al conocimiento de la línea jurisprudencial que he asumido en estos asuntos.

El sitio también permite construir inteligencia en el apartado “Criterios judiciales”, en el que, junto con mi equipo, desarrollamos las preguntas jurídicas a las que responden los distintos asuntos que identificamos como relevantes. Esto permite no solo entender en una oración los criterios jurisdiccionales relacionados, por ejemplo, con actos anticipados de campaña o de fiscalización, sino que también permite observar cómo han votado las magistraturas en torno a temas concretos.

A partir de ello, quien así lo desee puede dibujar una línea jurisprudencial para cada magistrado y su postura ante cuestiones como la asignación de curules por el principio de representación proporcional, la paridad y la violencia política de género, las candidaturas independientes y los sistemas normativos indígenas, entre otras. De la misma forma, se pueden trazar las líneas jurisprudenciales que ha seguido la

Sala Superior y que han dotado de certeza y predictibilidad a los actores políticos que pueden encontrarse ante casos similares en el futuro.

Finalmente, este sitio también permite analizar y evaluar mi desempeño judicial. Una cuestión fundamental en la labor de cualquier juez es asegurar que se conduce de forma autónoma, independiente y objetiva. Considero crucial que, para cumplir con ello, se permita el escrutinio estricto a mi labor desde la ciudadanía. Por ello, la información proporcionada no solo responde a cuestiones jurídicas, sino que también ilustra las actividades que realizo y los gastos en los que incurro en mi labor como juez. De ahí que en la plataforma se faciliten los siguientes datos:

- 1) La agenda pública, que cuenta con todas mis actividades a lo largo de mis jornadas laborales.
- 2) El historial de las audiencias de alegatos, en las que las partes exponen sus agravios y sus argumentos.
- 3) Las publicaciones y conferencias en las que he participado.
- 4) Los gastos en los que he incurrido al asistir a exposiciones fuera de Ciudad de México.

584

Vale la pena destacar un rasgo de sistemas jurídicos como el nuestro, receptivo a las opiniones judiciales disidentes o concurrentes. Una de las virtudes que valen resaltarse del Tribunal Electoral es que se sintoniza con aquellos modelos institucionales que están abiertos a la disidencia judicial mediante la emisión de votos particulares. Esta práctica tiene la ventaja de transparentar no solo las razones de la mayoría que integran un colegiado, sino también aquellas por las que un integrante votó en contra. La exteriorización de esos argumentos es también un ejercicio de transparencia que contribuye a la justicia abierta, en la medida que puede crear condiciones adecuadas de deliberación entre la sociedad, la academia y la opinión pública en general acerca de una decisión.

Reflexión final

Como dejan ver estos esfuerzos, es posible transformar la manera de presentar las decisiones y la información jurisdiccionales para hacer del camino legal —socialmente percibido como complicado de transitar— una ruta al servicio de la ciudadanía, generando información accesible

que la hace más sencilla y directa de recorrer. Por supuesto, como siempre ocurre con cualquier acto de gobierno abierto, aún existen nuevos retos y oportunidades para acercar la labor jurisdiccional a la ciudadanía de mejor modo.

Por medio del derecho se mantienen o transforman realidades. La ley refleja un sistema de valores establecido en una sociedad.³ Las juezas y los jueces son los encargados de moldear la manera en que ese sistema se concretiza en la vida de los ciudadanos. Entonces, todo cambio social positivo, irremediamente, se encuentra en la ley, porque es el mundo del derecho el que le da permanencia a ese cambio.

Aun así, en muchos sentidos, el mundo jurídico y el de los tribunales pueden verse como enemigos del progreso y del cambio social. Pareciera que las y los activistas se alejan del derecho y buscan otras alternativas para solucionar los problemas más importantes a los que se enfrenta el país, porque, aparentemente, el derecho busca la permanencia del *statu quo*. Es una realidad que la judicatura, con sus métodos de análisis, busca dar certeza por medio de criterios congruentes, puesto que lo que se busca es la coherencia y la certeza, no tanto el dinamismo asociado a los grandes cambios sociales.

Sin embargo, esta es mi apuesta y la de muchos practicantes jurídicos: observar al derecho y al cambio social como aliados, más que como rivales. Y es que esto no es nuevo. Sin las decisiones paradigmáticas de tribunales comprometidos con crear una sociedad más justa no estaríamos atestiguando avances significativos en la protección de los derechos fundamentales, sobre todo, a partir del reconocimiento de derechos humanos de fuente internacional en el ordenamiento mexicano.⁴

Así, el TEPJF es la clave de una sociedad cada vez más dinámica, pues es por medio de nuestras decisiones que plasmamos la búsqueda por una realidad social más justa para todas y todos. La representación igualitaria de las mujeres o de las comunidades indígenas, la validación de

³ L. Friedman, "The law and society movement", *Stanford Law Review* 3 (febrero 1986): 765.

⁴ Véanse P. Fortes, L. Boratti *et al.*, *Law and policy in Latin America. Transforming courts, institutions and rights* (Palgrave Macmillan, 2017), en especial el capítulo I. Asimismo, A. von Bogdandy, M. Morales Antoniazzi y E. Ferrer Mc-Gregor, coords., *Ius constitutionale commune en América Latina. Textos básicos para su comprensión* (México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro/Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2017), 385 y ss. Y más recientemente, L. E. Ríos Vega, I. Spigno y M. Y. Robles Garza, *Estudios de casos líderes nacionales. Vol. V. Los derechos humanos en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (México: Tirant lo Blanch, 2021).

las victorias de los candidatos independientes y la rendición de cuentas de los partidos políticos dependen de las decisiones que se tomen desde los tribunales electorales. Es decir, representamos una pieza angular de la democracia en un país tan diverso, complicado y plural como el nuestro.

Un Tribunal constitucional, como lo es el TEPJF, examina la legalidad de las decisiones impugnadas ante su instancia y evalúa si determinados actos y resoluciones son acordes a los principios constitucionales. Además, interpreta el sentido de las distintas normas constitucionales, ya sea para armonizar los contenidos ante posibles contradicciones, para fijar los límites de los derechos y las libertades o para hacer ajustes al diseño orgánico del sistema jurídico y político. Al hacer esto, desempeña cuatro funciones que me parecen primordiales: actúa como contrapeso de las mayorías, sirve como canal para pacificar controversias entre entes políticos, legitima políticas públicas y protege derechos fundamentales.⁵

Los valores humanitarios que inspiran los grandes movimientos por los derechos civiles y políticos y que están detrás de todo pronunciamiento que busque la equidad, la libertad y la mejora en la calidad de vida deberían inspirar también la ley.⁶ Así, desde la judicatura, tenemos el deber de mantener y reforzar este cambio. Nuestras decisiones moldean la forma en que entendemos a nuestra sociedad y, por medio de ellas, visualizamos un país más democrático e igualitario.

⁵ A. Stone Sweet, *Governing with judges...*, *op. cit.*

⁶ F. Munger, "Inquiry and activism in law and society", *Law & Society Review* 1 (2001): 19.

Justicia electoral y la dificultad contramayoritaria

Jorge Sánchez-Cordero Grossmann*



* Magistrado de la Sala Regional Monterrey de 2017 a 2019.

M

i vida profesional siempre estuvo ligada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) y al estudio técnico-jurídico de las normas que integran el derecho electoral y que denotan la confluencia de dos áreas del conocimiento: el derecho y las ciencias políticas. La interacción de ambas enriquece y hace más eficiente la función jurisdiccional electoral.

Ello me motivó a realizar estudios de posgrado en estos dos campos, de manera complementaria a mi experiencia como secretario de estudio y cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Mi vinculación profesional con esta institución desde 2002 me dio la oportunidad de forjarme una idea amplia y comparada del ideal de juez electoral, que coincide fundamentalmente con las características.¹

Ser juez electoral es un empeño de enorme responsabilidad; por eso, este oficio requiere de honorabilidad, profesionalismo y humildad. Ser juez electoral no permite protagonismos ni afanes individuales de fama e importancia; por el contrario, el cargo exige humildad en el actuar, modestia intelectual, serenidad en el juicio y prudencia en la resolución.

Creo firmemente en el juez republicano: totalmente independiente, congruente, prudente y sensato.

Es mi convicción que el juzgador no solo debe esforzarse en dar las razones jurídicas que sustenten sus fallos, esgrimiendo tanto los

¹ Dictamen de la Comisión de Justicia por el que se pronuncia sobre la elegibilidad de las y los candidatos para ocupar el cargo de magistrados de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 5o.

argumentos relacionados con los elementos fácticos del caso como las disposiciones normativas que lo rigen, sino, incluso, esclarecer las concepciones jurídicas que suscribe o con las que guarda adhesión, con la finalidad de que todas ellas sean del dominio público y objeto de escrutinio generalizado, ya sea para cuestionarlas y buscar correcciones en casos futuros, o bien para compartirlas, exigir coherencia y sujeción al precedente en asuntos similares, lo cual, desde mi perspectiva, constituye la fórmula para asegurar el permanente mejoramiento de nuestras instituciones y una cabal impartición de justicia que dote de certeza a los procesos comiciales, que son, por su propia naturaleza, altamente inciertos.

El TEPJF participa decisivamente en la construcción del aparato de protección jurídica de la democracia electoral mexicana, a fin de asegurar que se respete la voluntad popular y que esta se refleje —de manera fiel, transparente y sin falsificaciones— en los resultados electorales, contribuyendo en la integración legítima del poder público, al igual que a la estabilidad política, que es indispensable para el desarrollo económico, social y cultural de la nación. Consecuentemente, la justicia electoral constituye la garantía última de la autenticidad, la libertad y la legalidad de las elecciones y, por tanto, un factor relevante para la vigencia del Estado constitucional democrático de derecho.

El siguiente texto es un extracto de mi tesis de licenciatura, dirigida por el ministro en retiro, José Ramón Cossío Díaz, la cual refleja el interés que siempre mostré por la jurisdicción constitucional-electoral y la legitimidad de la institución que le dio sentido a mi vida profesional y, en gran medida, igualmente, a mi desarrollo como persona.

Introducción

Con la aparición del concepto de Constitución normativa, a finales del siglo XIX e inicios del XX, el principio de división de poderes concebido por Montesquieu, instituido como un elemento esencial en la legitimación de los órdenes jurídicos y, por tanto, de los estados, sufrió grandes alteraciones. En efecto, la creación de tribunales constitucionales sometió a su control gran parte de la regularidad constitucional de las normas jurídicas, que, a su vez, representaban la manifestación normativa de la voluntad del órgano legislativo y, por tanto, del pueblo.

En ese sentido, la creación del control constitucional significó la pérdida de supremacía del legislador y de la ley, así como un desplazamiento decisivo del poder, del órgano legislativo al órgano jurisdiccional.

El dilema que enfrenta la legitimidad democrática del ejercicio de la jurisdicción constitucional se debe, en gran medida, a las funciones jurídico-políticas que les son encomendadas a los jueces y a los tribunales constitucionales, que, no obstante que sus integrantes no son electos democráticamente, tienen la facultad de declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas expedidas por los órganos legislativo y ejecutivo, cuyos miembros han sido electos por votación popular. Sin duda, el problema se acentúa cuando los órganos que realizan la revisión constitucional están facultados, incluso, para anular el proceso de una elección presidencial o de un parlamento, así como para resolver en torno a la declaración de inconstitucionalidad y prohibición de partidos políticos o la declaración de pérdida de derechos fundamentales.

Ahora bien, la tensión entre Constitución y democracia está relacionada con la idea rousseauiana de que el órgano legislativo integrado por representantes electos por sufragio universal y directo representa la voluntad general y, por lo tanto, que un pequeño grupo de jueces que tiene a su cargo la interpretación constitucional de los valores, los principios y las normas constitucionales carece de legitimidad democrática para anular las disposiciones legislativas, ya que estos no fueron electos de manera directa por la comunidad.

En ese orden de ideas, cuando los tribunales constitucionales invalidan las disposiciones legislativas que consideran inconstitucionales en los procesos que conocen están actuando contra la voluntad mayoritaria, es decir, se erigen como poderes contramayoritarios.

La legitimidad de origen de los órganos jurisdiccionales especializados en la resolución de los conflictos constitucionales se apoya en los complejos sistemas de preparación, selección y nombramiento, generalmente efectuados por los otros órganos políticos del Estado. Su legitimidad de ejercicio se apoya en la prudencia y la sensibilidad, tanto jurídicas como políticas, a fin de realizar una interpretación constitucional que permita la más adecuada protección de las normas y de los derechos fundamentales.

A continuación presentaré un estudio acerca de la concepción normativa de la Constitución para, así, derivar de su obligatoriedad la necesidad de implementar órganos especializados que tienen la misión de velar por su cumplimiento. Ante este planteamiento teórico-jurídico, propongo el

análisis de dichos órganos desde una perspectiva distinta: la contramayoritaria, la cual se refiere al dilema que existe entre democracia y justicia, en tanto que los órganos constitucionales antes referidos constituyen una fuerza antidemocrática en el sistema, ya que son órganos cuyos miembros no son electos democráticamente y que, a pesar de ello, son la última instancia en la solución de conflictos sustanciales de la democracia.

La concepción normativa de la Constitución

Solamente cuando el ordenamiento establece la obligatoriedad de sus preceptos constitucionales puede conceptuarse a la Constitución como norma, norma suprema o fundamental. Esta norma fundamental representa, como fuente común, “el vínculo entre todas las diversas normas que integran un determinado orden”.² Así, la pertenencia de una norma a determinado sistema u orden normativo se deriva de que su validez pueda ser referida a la ley fundamental que integra o constituye el orden. En ese sentido, cada norma de un ordenamiento encuentra su fundamento de validez en otra de más alta jerarquía o grado hasta llegar a la Constitución o norma fundamental, conforme a la cual son creadas o producidas las del orden jurídico, determinando el proceso de creación de las normas inferiores, así como su contenido obligado o excluido.³ Así, por ejemplo, un reglamento que emana del Poder Ejecutivo es considerado como una norma válida, en tanto su fundamento de validez reside en la ley que tiene por objeto aplicar. Consecuentemente, nos encontramos conducidos a buscar el fundamento de la ley en una norma superior: la Constitución.⁴

Gracias a su posición jerárquica en la pirámide jurídica, la Constitución, entendida como un conjunto de normas positivas que regulan la producción de preceptos jurídicos generales, determina qué otras normas son válidas y pertenecen al sistema jurídico.

² Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, 5.^a reimpr. (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1995), 131.

³ Ulises Scmill, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2.^a ed. (México: Manuel Porrúa, 1977), 108.

⁴ Michel Troper, “La máquina y la norma. Dos modelos de Constitución”, *Doxa* 22 (1999), 331-47.

De lo anterior se deriva que la ley suprema es tanto el núcleo de validez del orden jurídico como la norma que funda la legalidad de aquellas que son inferiores. Al respecto, resulta conveniente advertir que el principio de legalidad alude a la conformidad o regularidad entre una norma o acto inferior con respecto a la norma superior que le sirve de fundamento de validez, por lo que opera en todos los grados de la estructura jerárquica del orden jurídico. De este modo, no es únicamente en la relación entre los actos de ejecución material y las normas individuales (decisión administrativa y sentencia) o en la relación entre estos actos de aplicación y las normas legales y reglamentarias donde se puede postular la legalidad o regularidad, sino también en las relaciones entre el reglamento y la ley, así como entre la ley y la Constitución.

Por otro lado, si con arreglo a un concepto de derecho como orden coactivo la Constitución debe ser entendida como una auténtica norma superior y obligatoria, luego bien el establecimiento de controles jurisdiccionales debe estar destinado a sancionar las conductas contrarias y se presenta como consecuencia de la obligatoriedad y la supremacía de la Constitución. La cuestión fundamental en relación con la concepción normativa de la Constitución radica entonces no solo en su consideración como ley superior (que define el sistema de fuentes, en tanto es ella la primera de las normas de producción), sino también gracias a la operación de un sistema de justicia constitucional que asegure su cumplimiento. En opinión de Hans Kelsen,

Una Constitución que carezca de la garantía de la anulabilidad de los actos inconstitucionales no es una Constitución plenamente obligatoria, en sentido técnico.⁵

En otras palabras, una Constitución solamente puede ser plenamente obligatoria en tanto proporcione garantías de anulabilidad de los actos inconstitucionales.

Esto puede llevarnos a concluir que los sistemas de la llamada justicia constitucional son los que dotan a una Constitución de su auténtico carácter normativo.

⁵ Hans Kelsen, "La garantía jurisdiccional de la Constitución", en *Escritos sobre la democracia y el socialismo* (Madrid: Debate, 1988), 150.

Tribunales constitucionales y división de poderes

Atendiendo al contenido político de la Constitución, es por medio de esta que se crean y organizan los poderes públicos supremos, dotándolos de competencia,⁶ pero, a su vez, imponiendo límites a la misma. La norma constitucional organiza y regula el poder mediante preceptos, es decir, ejerce un control jurídico sobre el poder. Por lo tanto, la conformidad de la unidad política del Estado se logra mediante la Constitución, la cual, por medio de la legalidad, tiende a la racionalización del poder. Siguiendo a Ferdinand Lasalle:

Se toman esos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita y a partir de ese momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas y quien atente contra ellos, atenta contra la ley y es castigado.⁷

594

En ese sentido, la aspiración constitucional de conseguir por medio de la juridización del poder un equilibrio de poderes puede ser traducida como el sometimiento de los detentadores del poder a un sistema de contrapesos que impida la conformación de una estructura opresiva.

Ahora bien, la creación del control constitucional, adscrito forzosamente a un órgano constitucional por entrañar modificaciones a la división de competencias, los ámbitos de validez y la revisión de la regularidad de actos de los órdenes subordinados federal y local, supuso el establecimiento de un nuevo paradigma constitucional y de división de poderes. Así, el principio de división de poderes⁸ concebido por Montesquieu, con el objeto de controlar el poder en función de la libertad, sufrió grandes alteraciones. Esto último se debió, en gran medida, a que el establecimiento de tribunales constitucionales trajo consigo la instauración de un órgano fuera del originario esquema tripartito del ejercicio del

⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 8.^a ed. (México: Porrúa, 1984), 20.

⁷ Ferdinand Lasalle, *¿Que es la Constitución?* (Berlín: Elaleph.com, 1999), 3-115.

⁸ Cabe destacar que el principal objetivo de la división de poderes es impedir la concentración de poder y, con ello, un posible abuso del mismo. En ese sentido, Montesquieu se trazó un fin racionalmente delineado y propuso la división del poder del Estado mediante un reparto de funciones entre diversos titulares, con la finalidad de que el poder detenga al poder.

poder, que además controlaba la regularidad constitucional de buena parte de las normas jurídicas y que determinaba la validez de las decisiones políticas tomadas por los diversos órganos del Estado y, por tanto, de las distintas fuerzas emanadas de la sociedad, ocasionando un “some-timiento de la política al derecho”.⁹ Los problemas políticos fueron considerados susceptibles de judicializarse, de reconducirse a soluciones jurídicas con parámetros preestablecidos, como es propio en todo litigio procesal. Consecuentemente, el quebrantamiento del principio de división de poderes significó la pérdida de la supremacía del legislador y de la ley en el sistema de fuentes del derecho, así como un desplazamiento decisivo del poder, del órgano legislativo al órgano jurisdiccional.¹⁰

La aparición de unos tribunales, cuya función era el control de la regularidad de las normas jurídicas a partir de lo dispuesto en las constituciones, permitió que la Constitución se convirtiera en la norma suprema del orden jurídico y los tribunales constitucionales en los órganos que, en última instancia, definían el derecho.¹¹ Dicha situación permitió

⁹ José Ramón Cossío Díaz, “División de poderes y tribunales constitucionales ¿Derecho o justicia?”, en *Constitución, tribunales y democracia* (Distrito Federal: Themis, 1998), 63-9.

¹⁰ Con el traslado del poder de un órgano puramente deliberativo a uno técnico se creyó haber logrado una limitación objetiva del poder con base en el derecho. Sin embargo, dicha limitación es en realidad mucho menos objetiva e incierta de lo que se piensa. Y es que fue casi un credo jurídico que el juez debía limitarse a la aplicación de la ley mediante procesos mentales estrictamente lógicos y que debía abstenerse de propias decisiones arbitrarias. Sin embargo, se ha hecho evidente que en verdad el juez no ha correspondido nunca a la concepción de Montesquieu de un mecanismo de pura subsunción, siendo el juez la boca que pronuncia las palabras de la ley. Por el contrario, se ha reconocido que el llamado tercer poder en el sistema de división de poderes ha tenido siempre, incluso en el imperio del positivismo jurídico rígido, una parte importante en la creación del derecho; la interpretación judicial de una norma ha conllevado siempre, al mismo tiempo, un desarrollo de dicha norma. Cada valoración judicial ha implicado siempre un elemento de decisión auténtica y originaria en el ordenamiento jurídico. Esto último se debe, en gran medida, a la llamada indeterminación del derecho, en la cual se entiende que no hay una única respuesta jurídica correcta, no hay un método jurídico correcto de interpretación y no existe una objetividad intrínseca al derecho. Los conceptos indeterminados de nuestra Constitución no son accesibles a una interpretación jurídica suficientemente segura; en particular, debido al grado de generalidad y ambigüedad con el que las normas constitucionales están redactadas, de forma que su interpretación es pura política por falta de una medida con arreglo a la cual se pueda juzgar con justicia. Por tanto, parece necesario admitir las tesis de pluralidad de significados normativos y, por ende, el problema de la incertidumbre en la individualización del derecho.

Sin embargo, es precisamente la jurisprudencia constitucional y el auge que ella imprime a la decisión pública en los valores decisivos los que pueden hacer frente a una conciencia valorativa insuficientemente consolidada.

¹¹ En lo tocante al carácter de órgano límite, acontece que las decisiones de los tribunales constitucionales no pueden ser revisadas por ningún otro órgano del Estado, de manera que las mismas son definitivas e inatacables en sentido absoluto.

que las decisiones tomadas por ciertos órganos representativos integrados a partir del voto ciudadano y la intermediación de los partidos políticos tuvieran que ser contrastadas con la Constitución, tal como era entendida por el Tribunal constitucional.¹² En efecto, el hecho de que un órgano no legitimado de manera directa por procesos democráticos defina finalmente todo un orden jurídico creado democráticamente puede ser traducido como una tensión entre justicia y democracia.¹³

Justicia constitucional y democracia

El dilema que enfrenta la legitimidad democrática del ejercicio de la jurisdicción constitucional se debe, en gran medida, a una grave carencia de fundamento democrático que pueda sostener y avalar la actuación del Poder Judicial como controlador de la constitucionalidad de los actos de los otros poderes.

596

La principal dificultad radica en que el control judicial de la constitucionalidad constituye una fuerza contramayoritaria en nuestro sistema [Cada vez que un órgano jurisdiccional invalida] una sanción legislativa o una acción de un Ejecutivo electo, ella tuerce la voluntad de los representantes del pueblo real de aquí y ahora; ella ejerce control no en nombre de la mayoría prevaleciente sino en su contra. Esto, sin connotaciones místicas, es lo que realmente sucede. El control judicial pertenece del todo a una pecera diferente de la democracia, y ésa es la razón de que se pueda hacer la acusación de que el control judicial es antidemocrático.¹⁴

Esta posición resulta irrelevante si se parte de la idea de que el juez solo se limita a aplicar la ley o la Constitución sin valorarla, pues

¹² José Ramón Cossío Díaz, “Régimen democrático e interpretación constitucional en México”, en *Constitución, tribunales y democracia* (Distrito Federal: Themis, 1998), 143-83.

¹³ Siguiendo a Stephen Holmes: “Algunos teóricos se preocupan de que la democracia sea paralizada por la camisa de fuerza de la Constitución, otros temen que la barrera de la Constitución sea barrida por una ola democrática”. Stephen Holmes, “Vincoli costituzionali e paradosso della democrazia”, en *Il futuro della Costituzione*, eds. Gustavo Zagrebelsky, Pier Paolo Portinaro y Martin Luther King (Italia: Einaudi, 1996), 169.

¹⁴ Alexander M. Bickel, *The least dangerous branch. The Supreme Court and the bar of politics* (Indianápolis: Bobbs-Merrill Educational Publishing, 1978), 16-7.

la actividad del jurisdiccional sería concebida meramente intelectual y no valorativa. Sin embargo, si se acepta la postura de que la función del juez es sustancialmente valorativa, es decir, que esta radica en la ponderación de principios básicos de moralidad social para la adopción de normas positivas en los distintos pasos de la interpretación jurídica,¹⁵ resulta poco razonable que dicho poder (el de menor legitimidad democrática) tenga capacidad para decidir la última palabra, en todo tipo de cuestiones y aún en contradicción con la voluntad popular.

La llamada dificultad contramayoritaria radica en un aumento de la jurisdicción constitucional, por la cual los jueces han llegado a interferir con la voluntad popular. En ese tenor, para Barry Friedman:

■ Sometimes the predominant complaint is that the Court is interfering with popular will, the criticism that we call countermajoritarian.¹⁶

De lo anterior se deriva que el control constitucional implica una superioridad del órgano que lo ejerce sobre los demás poderes, erigiéndose como un control por una minoría no representativa en una mayoría electa, y se constituye como una fuerza contramayoritaria en el sistema jurídico. En efecto, el aumento de la extraordinaria y extensa función de control que se ha otorgado al juez frente a los otros dos Poderes de la Unión, el Ejecutivo y el Legislativo, ha significado un incremento acentuado de su poder y, necesariamente, una disminución proporcional de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Al respecto, puede afirmarse que a toda expansión del principio de legalidad, a cada paso dado en la tarea de limitación y sujeción del poder al derecho, ha correspondido, inevitablemente, una ampliación de los espacios de la jurisdicción.¹⁷ Ello, en virtud de que la jurisdicción interviene precisamente en presencia de las violaciones del derecho y, por consiguiente, cuanto más crece este con las obligaciones y las prohibiciones impuestas al poder público, más se expande el área de las posibles ilegalidades, que ya no son solo

¹⁵ Carlos S. Nino, *Fundamentos de derecho constitucional* (Buenos Aires: Astrea, 2002), 682.

¹⁶ Barry Friedman, "The history of the countermajoritarian difficulty, part one: the road to judicial supremacy", *New York University Law Review* 2 (mayo 1998), 333-433.

¹⁷ Luigi Ferrajoli, "Jurisdicción y democracia", en *Jueces y derecho*, comps. Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro y Rodolfo Vázquez (Distrito Federal: Porrúa, 2004), XV-417.

las cometidas por los ciudadanos, sino también, y cada vez más, por los que se encuentran en posiciones de poder.

En ese sentido, pareciera innegable la convergencia de dos opuestos en el Estado constitucional y democrático de derecho. La sola idea de constitucionalismo, producto de la tradición liberal que aspira a limitar de forma y contenido las decisiones colectivas, es difícilmente compatible con el ideal democrático que promueve que las decisiones sean adoptadas por un máximo de consenso y un mínimo de oposición por los destinatarios de las mismas.

Con base en lo anterior y partiendo de una concepción de democracia representativa, entendida como un método de decisión mediante el voto de la mayoría, se deduce que esta no solo se encuentra en contradicción con el ejercicio de la jurisdicción constitucional, sino también con la idea de primacía de la Constitución. Ello es así en tanto que para los mecanismos de decisión colectiva se excluye la posibilidad de tomar determinadas decisiones en el futuro a fin de preservar contenidos especialmente valiosos, formalizados a partir de la Constitución. Esta figura, por medio de la cual se separan ciertas decisiones del proceso democrático, es conocida como precompromiso.¹⁸ En consecuencia, la regla de la mayoría resulta ser el sistema de decisión en manos de los cuerpos legislativos con las restricciones establecidas por los elementos esenciales de carácter constitucional. Por lo tanto, en un sistema democrático, la decisión de cuestiones sustantivas que afectan a la colectividad debiera ser adoptada mediante un procedimiento en el que todos puedan participar con su voz y voto o (en todo caso) de sus órganos representativos, de acuerdo con la regla de la mayoría. En tal sentido, el Poder Judicial aparece en una posición democrática de segundo grado, dado que sus miembros no son elegidos directamente por el pueblo (en el mejor de los casos, son designados por autoridades democráticas, pero su legitimidad es indirecta)

¹⁸ John Elster y Salgstad Rune, *Constitucionalismo y democracia* (México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fondo de Cultura Económica, 1999). El ejemplo usado por Elster es el de Ulises y las sirenas. Como es sabido, Ulises, sabiéndose débil para comportarse racionalmente al oír los cantos de las sirenas y queriendo realizar su deseo de oírlos, diseñó una estrategia consistente en hacer que sus marineros lo ataran al mástil de la nave y se taponaran los oídos con cera. Este mecanismo de Ulises es de precompromiso, de atarse a sí mismo, sabiendo que, al hacerlo, sería llevar a cabo cierta decisión en el tiempo T(1) para aumentar la probabilidad de llevar a cabo otra decisión en un tiempo T(2).

y ni los mandatos de estos ni sus decisiones encuentran sujeción alguna al voto popular.¹⁹

Sin duda, la complejidad de este planteamiento se acentúa más cuando el órgano que realiza la revisión constitucional está facultado, incluso, para anular el proceso de una elección presidencial o de un parlamento.

En relación con la anterior consideración, cabe recordar que, como una posibilidad alterna de lograr plena legitimación democrática, en muchos sistemas constitucionales influidos por el estadounidense se abrió paso para que algunos jueces pudieran ser electos popularmente (principio que se conserva muy restringido en algunas entidades de Estados Unidos de América). En ese sentido, tanto el procedimiento de designación como el de remoción de magistrados establecieron una vinculación mediata entre jueces y legitimidad electoral, proporcionando, a su vez, altos riesgos reales de contaminación de políticas partidarias o ideológicas, así como un sinnúmero de componentes de discrecionalidad política en los órganos jurisdiccionales. La elección pública puede ser apta para llevar a los poderes públicos a funcionarios que representen la voluntad de las mayorías; sin embargo, los magistrados no pueden, sin prostituir la impartición de justicia, ser representantes de nadie ni expresar ni seguir voluntades ajenas ni propias.

En atención a lo anterior, la legitimidad política de la función judicial debe basarse en las garantías de la posición institucional del juez, así como en la motivación y en los recursos instrumentales y procedimentales de los que dispone, a fin de hallar la solución a las controversias que conoce.

Conclusión

La gran apuesta de toda una generación fue crear un andamiaje institucional que hiciera posible el surgimiento de la democracia electoral en México.

¹⁹ Roberto Gargarella, "El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina", *Revista Sociedad* 2 (enero-junio, 1995), 77-94.

Durante décadas se fueron creando y ajustando instituciones para dotar de certeza y credibilidad a los procesos electorales. La premisa fundamental del punto de partida era concisa y puntual: la democracia es un juego político que funciona en la base de un conjunto de reglas que deben ser claras, abiertas, parejas y conocidas. Esas reglas las fija el legislador, las aplica el Instituto Nacional Electoral y, excepcionalmente, las interpretan los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral.

Las transformaciones normativas que confeccionaron los cambios políticos en México han impuesto retos importantes a la justicia electoral al elevar cuestionamientos acerca del alcance de su interpretación y la definición del sentido que les debe corresponder.

Los órganos jurisdiccionales especializados en la materia electoral desempeñan un papel decisivo en beneficio de la estabilidad política y la seguridad jurídica del país.

Por ello, considero que sus decisiones deben caracterizarse por una argumentación sólida que atienda las lecciones del pasado, el contexto en que se desarrollan nuestras instituciones, la lógica de las transformaciones normativas que han confeccionado los cambios políticos en México y, sobre todo, que esté soportada por una teoría constitucional que funja como brújula y dique autorre restrictivo de su actuación.

Cinco lustros de aprendizaje

Juan Manuel Sánchez Macías^{*}



* Magistrado de la Sala Regional Xalapa de 2013 a 2019.

Introducción

Hablar del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la conmemoración de sus 25 años de existencia es, para mí, hablar de la que fue mi segunda casa, pues pasé gran parte de mi tiempo en el Tribunal Federal Electoral (Trife) durante más de 6 años (1990-1996) y en el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) por otros 3 (1987-1990), acumulando en total casi 32 años de vida, experiencia, aprendizaje, trabajo, preparación y especialización en una de las instituciones que, sin duda, han contribuido a cimentar y fortalecer la democracia en México.

Sería un acto de injusticia si no se mencionaran, brevemente, algunos temas fundamentales o ciertas sentencias que marcaron el posicionamiento del Tribunal Electoral en el desarrollo de la democracia mexicana, en especial, en las dos integraciones anteriores a la gran reforma de 1996 —que permitió la inclusión del Tribunal Electoral en el Poder Judicial de la Federación (PJF)—, pues establecieron varios criterios rescatables y sentencias paradigmáticas.

En el desarrollo del presente texto rescato mi experiencia laboral, algunas anécdotas de vida, el gran aprendizaje que adquirí y mi enorme agradecimiento a la institución que me formó profesionalmente y me permitió contribuir, con mi granito de arena, como secretario de estudio y cuenta y como magistrado, al desarrollo y evolución de los grandes criterios jurídicos que el TEPJF ha emitido para ser un pilar de la democracia y de la vida político-electoral de México.

Desarrollo

Como lo anticipé en la introducción, me parece un acto de elemental justicia referirme brevemente al Tricoel, el cual tuvo una vida efímera (1987-1990), pero fue el primer tribunal electoral en México, surgido a raíz de la reforma constitucional de 1986. Dicho organismo estuvo integrado por 7 magistrados numerarios (Miguel Acosta Romero, como presidente; Raúl Carrancá y Rivas; José Luis de la Peza Muñoz Cano; Fernando Flores García; Fernando Franco González Salas; Emilio Krieger Vázquez, y Enrique Sánchez Bringas), así como 2 magistrados supernumerarios (Edmundo Elías Musi y Fernando Ojesto Martínez Porcayo).

Debe destacarse que los dos magistrados supernumerarios instruían el expediente, revisando todos los requisitos de procedencia, y una vez integrado y sustanciado el asunto, lo pasaban a la ponencia en turno, para su resolución.

En ese entonces, se contaba con el Código Federal Electoral, que incluía solo dos medios de impugnación: la queja, para tratar de revertir resultados electorales, y la inconformidad, para impugnar actos no relacionados con resultados electorales. Cabe resaltar que las resoluciones de ese tribunal de carácter administrativo no eran vinculantes o vinculatorias, por la existencia de los colegios electorales (cada cámara del Congreso de la Unión calificaba la elección de los candidatos electos, y en cuanto a la elección presidencial, la Cámara de Diputados se erigía como gran jurado).

Sin embargo, uno de los asuntos trascendentes de dicha integración fue que, por primera vez, por medios jurisdiccionales, se otorgó el registro como partido político al entonces Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y se resolvieron las impugnaciones de las elecciones de los diputados federales y senadores electos, así como las de los diputados electos para la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en la actualidad, Cámara de Diputados de la Ciudad de México).

De la misma manera, debe destacarse la existencia del Trife (1990-1996), un tribunal que ya presentaba autonomía, pero solo en cuanto a legalidad; no obstante, marcó criterios fundamentales que después se convertirían en ley.

Entre otros, resaltan los siguientes criterios. En 1991, el Partido Ecológico de México solicitó su registro como partido político, y fue una sentencia del Trife la que determinó que sí procedía concederle el

registro; por cierto, a raíz de esa resolución, el partido en cuestión agregó en su nombre la palabra *verde*, por lo que pasó a ser Partido Verde Ecologista de México, como hasta la fecha se denomina.

Otro gran criterio del Tribunal, durante el proceso electoral de 1994, fue el sostenido en las sentencias que recayeron en los expedientes de las llamadas apelaciones ciudadanas. En ese momento, no existía el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, por lo que miles de personas impugnaron ante las salas del Trife que no se les había entregado a tiempo su credencial para votar. Se le dio entrada y trámite a dichas impugnaciones, resolviendo la gran mayoría a favor de las y los ciudadanos impugnantes, y no solo eso, sino que se estableció la siguiente leyenda, que actualmente es ley:

■ si por cuestiones de orden técnico, jurídico o material, no fuere posible entregarle la credencial al ciudadano o ciudadana del caso, los puntos resolutivos de la ejecutoria respectiva, junto con cualquier identificación, le permitirán votar.¹

Por último, de esa integración quiero rescatar que en el proceso electoral de 1994, en la etapa de impugnación de resultados, por primera vez en la historia jurisdiccional electoral moderna, se presentó la nulidad de una elección. Se trató de los comicios para diputado federal del Distrito 04 de Puebla, con sede en Atlixco, por violaciones graves, que afectaban la libre y pacífica emisión del voto.

Como anécdotas de vida jurisdiccional, quiero rescatar dos casos interesantes y hasta jocosos que se presentaron en esa integración.

El primero es que en el proceso electoral de 1991 no se contaba con computadoras, sino con máquinas de escribir eléctricas (avanzadas para su época, pero al fin y al cabo, máquinas de escribir), por lo que las y los secretarios de estudio y cuenta, así como el personal de apoyo, sufríamos y nos encomendábamos a todos los santos para que, en la sesión privada, los magistrados no hicieran observaciones que incluyeran la adición de párrafos, y si así fuera, que la observación fuera lo más cercana posible al final del proyecto de sentencia, porque ello implicaba reescribir a máquina todo el contenido, posterior a la inclusión del razonamiento sugerido.

¹ SM-JDC-0703/2013, entre otras resoluciones.

Otra situación que fue chusca y hasta jocosa se presentó cuando el entonces magistrado Daniel Mora Fernández, que en paz descanse, creyó haber extraviado un proyecto de sentencia que un servidor le había entregado para su revisión. Llegó muy preocupado con su secretaria y le dijo: “Ceci, no encuentro el proyecto que me pasó Juan Manuel para que lo revisara”, y ella, entre nerviosa y preocupada, le contestó: “¿Cómo que perdió el proyecto?, pero ¿por qué perdió el proyecto de Juan Manuel?”, a lo que el magistrado, entre irritado y consternado, de manera espontánea, le contestó: “¿Cómo que por qué perdí el proyecto?, pues lo perdí porque soy magistrado; si fuera arriero, hubiera perdido una vaca”, situación que arrancó las risas de todos los presentes. Afortunadamente, el proyecto no se había perdido, se encontraba traspapelado entre varios documentos que tenía el magistrado en su oficina.

Ahora bien, en 1996, el Tribunal se convirtió en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con nuevas atribuciones y con una legislación especial y avanzada, sobre todo en materia procesal.

En sus distintas integraciones, el TEPJF ha resuelto numerosos asuntos verdaderamente paradigmáticos y trascendentes, que han marcado la enorme y compleja tarea de dicho órgano jurisdiccional en el fortalecimiento de la democracia mexicana, por lo que sería difícil referirse a la mayoría; sin embargo, quiero resaltar tres de ellos, porque participé como secretario y porque, desde mi perspectiva, marcaron el derrotero del Tribunal en la vida jurisdiccional electoral de México.

Causa abstracta

En efecto, considero que uno de los mayores cambios en la justicia electoral mexicana se originó con motivo de la reforma constitucional y legal de 1996.

De esa reforma destaca la incorporación del Tribunal Electoral al PJE, consolidándose como garante máximo de la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y las resoluciones electorales, mediante un sistema de medios de impugnación que quedó reglamentado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).²

² Estudios sobre la reforma electoral 2007 (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008), 500-1.

La reforma constitucional estableció las bases jurídicas para que las elecciones en las entidades federativas y el entonces Distrito Federal se ciñeran también a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como la obligación de los congresos de los estados para fijar las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

Por su parte, la LGSMIME estableció, en sus artículos 75 a 78, un sistema de nulidades respecto a las elecciones federales.

Como dato trascendente, en la LGSMIME se agregó una causa de nulidad específica a las ya establecidas, esto es, que se privaría de efectos la votación de una casilla ante la existencia de irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, colocaran en duda la certeza de la votación, siempre que fueran determinantes para el resultado.

No obstante, no existió un cambio sustancial en las causales de nulidades, prevaleciendo el sistema mixto de casuales específicas y la genérica.

Desde la transición derivada de la reforma de 1996 y hasta antes de la reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008, surgió una tercera vertiente en el sistema de nulidades, construida por medio de la interpretación realizada por la Sala Superior del TEPJF, la llamada causa abstracta.

Esta causal de nulidad derivó de dos juicios relacionados con la elección de gobernador de Tabasco, en los que, por primera vez en la historia de nuestro país, la Sala Superior declaró la nulidad de una elección para ese cargo, al considerar que hubo graves violaciones a la libertad y la transparencia del sufragio y que se habían afectado, de manera trascendente, el resultado de la elección y los principios constitucionales de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia.³

Dicho criterio interpretativo integró la jurisprudencia de rubro NULIDAD DE LA ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA, que con posterioridad fue superada como consecuencia de la reforma constitucional de 2007 y la legal de 2008.

³ Véanse el juicio SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000, <https://www.te.mx>.

Pemexgate (la multa más grande que se ha impuesto a un partido político nacional en todo el mundo)

El Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, en sesión ordinaria, celebrada el 14 de marzo de 2003, aprobó una resolución en la que determinó sancionar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) con la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento que le correspondía por concepto de gasto ordinario permanente en 2003, a partir del mes siguiente a aquel en que haya finalizado el plazo para interponer un recurso en contra de dicha resolución o, de ser recurrida, del mes siguiente a aquel en que el TEPJF notifique la sentencia correspondiente, y a partir de enero de 2004, con la reducción de 50 % de las ministraciones del financiamiento público que le correspondían por concepto de gasto ordinario permanente en los meses subsecuentes, hasta que el monto total de las ministraciones retenidas sume la cantidad de \$1,000,000,000.00.

En síntesis, en la ejecutoria de la Sala Superior (SUP-RAP-18/2003), se resolvió lo siguiente:

608

del análisis de las pruebas documentales que han quedado descritas y fueron tomadas en cuenta en la resolución reclamada sí es posible inferir la existencia de acciones de dirección, mandato y obediencia encaminadas a un mismo fin, puesto que como ya quedó de manifiesto, las seis personas que hicieron los respectivos retiros de dinero no actuaron *motu proprio*, sino bajo órdenes de mando y dirección de ejecutivos del partido que estaban en aptitud de encomendarles la realización de tales actos y de requerirles para su cumplimiento, que evidentemente también laboraban para el Partido Revolucionario Institucional, mediante acciones coordinadas que llevaban como finalidad cobrar en un corto período quinientos millones de pesos, de la cuenta 55902069-9 del Banco Mercantil del Norte, Sociedad Anónima, cuyo titular es el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. De ahí que no asista razón al apelante en su afirmación analizada.

Por lo anterior, la Sala Superior determinó confirmar la sanción impuesta al PRI, que hasta la fecha —insisto— es la multa más grande impuesta a un partido político en todo el mundo.

Caso antijuanitas

En el expediente SUP-JDC-12624/2011, la Sala Superior estableció un antecedente certero, objetivo y contundente para evitar que las fórmulas integradas por los partidos políticos evadieran la verdadera paridad de género, ya que era una práctica recurrente que se postulara a mujeres como candidatas propietarias de las fórmulas respectivas, pero una vez que tomaban posesión del cargo renunciaban y, en consecuencia, subía el suplente —hombre— para desempeñar el cargo. En dicha resolución, la Sala Superior determinó que las fórmulas debían estar integradas por personas del mismo género, cumpliendo, obviamente, con la paridad de género; así, si por alguna cuestión tenía que renunciar alguna candidata ya siendo diputada o senadora, ejercería el cargo otra mujer.

Sentencia a destacar como magistrado

Otra resolución que, para un servidor, es fundamental es la relativa al expediente SX-JDC-354/2018, en la que participé y voté, siendo magistrado de la Sala Regional Xalapa; en mi opinión, ese fallo resalta los conocimientos obtenidos por un servidor durante los 32 años que formé parte del Tribunal Electoral, en todas sus integraciones. De hecho, desde el proceso de 1988, este es el primer proceso electoral que vivo como espectador, sin tener el honor de formar parte del TEPJE, el cual, como ya apunté, fue mi segunda casa durante esos 32 años.

En dicho asunto, tuve la oportunidad de aportar mis conocimientos respecto a la prueba y la función jurisdiccional en materia electoral, en un tema fundamental: la violencia política de género, el cual, en consecuencia, exige juzgar con perspectiva de género.

Los antecedentes de dicho caso se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1) El 5 de junio de 2016 se llevó a cabo la elección de San Pablo Huixtepec, Oaxaca, en la que resultó electa como regidora de Hacienda una mujer, que fue la actora en la sentencia que se analiza.
- 2) El 1 de enero de 2017, la actora tomó protesta del cargo para el cual fue electa.
- 3) El 5 de enero de 2018, dicha actora presentó su renuncia al cargo.

- 4) Los integrantes del cabildo aceptaron su renuncia y la enviaron al Congreso del estado.
- 5) El 22 de enero de 2018, la entonces actora fue citada en las instalaciones del Congreso local para ratificar su renuncia; sin embargo, la ciudadana manifestó que deseaba continuar en el desempeño de su encargo.
- 6) El 25 de enero de ese año, la actora presentó una demanda de juicio ciudadano ante el tribunal local, aduciendo violencia política de género, en contra del presidente municipal y los integrantes del cabildo.
- 7) No obstante que el tribunal implementó medidas de protección el 3 de mayo del referido año, resolvió que no se tenían elementos suficientes para acreditar la violencia política de género.

En el fondo del asunto, la Sala Regional Xalapa determinó revocar la sentencia reclamada, teniendo por acreditada la violencia política de género en el caso, y ordenó llevar a cabo una serie de medidas de protección con base en las consideraciones que se desarrollaron en la sentencia, de las cuales se dará cuenta a continuación.

610

En la sentencia, se determinó que, con base en lo establecido en los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 2, 6 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, y los artículos 1 y 16 de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, se deben reconocer los derechos de la mujer a una vida libre de violencia y discriminación.

En la sentencia, se rescatan los criterios establecidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por la Sala Superior del TEPJF relativos a la obligación de juzgar con perspectiva de género, reconociendo la situación particular de desventaja en la que históricamente se han encontrado las mujeres como consecuencia de la construcción social en la que ha prevalecido la presencia masculina sobre el género femenino.

En efecto, resolver y juzgar con perspectiva de género implica, contrariamente a lo que hizo el entonces tribunal responsable, realizar acciones diversas en las que prevalezca un estándar de valoración probatoria de especial naturaleza, sobre todo, respecto de la declaración de las víctimas del delito o de la agresión que sufren.

Lo anterior, porque, indebidamente, el tribunal responsable determinó que no habían elementos suficientes que corroboraran el dicho de la entonces actora, pues con los leves indicios que obraban en el expediente solo se tenía por acreditada la obstrucción al derecho a ser votada de la actora, mas no así la violencia política de género.

Los entonces magistrados integrantes del Pleno de la Sala Regional Xalapa determinamos que le asistía la razón a la actora, ya que se acreditaba la violencia política de género con la sola lectura de las constancias que obraban en autos; entre dichas probanzas, existían documentos que constataban que la actora solicitó que el cabildo sesionara para examinar los informes y los problemas que existían en la cuenta pública; también habían constancias con las que se acreditaba que la actora fue requerida varias veces por la autoridad hacendaria para que presentara el informe correspondiente —incluso, fue sancionada por la omisión de rendir dicho informe—. Sin embargo, también obraban constancias que acreditaban el retiro de la sanción impuesta, pues la actora demostró ante la autoridad hacendaria que no estaba en sus manos la documentación solicitada, no obstante que la había requerido a los miembros del cabildo y que había pedido las llaves de la oficina correspondiente para poder despachar y hacerse cargo de todo lo relativo a Hacienda y a la cuenta pública.

Sin embargo, constaba en autos también el dicho de la actora, relativo a la discriminación y a las agresiones verbales que recibía por parte del presidente municipal.

Lo anterior llevó a los integrantes del Pleno de la Sala Regional Xalapa a la determinación de que, adminiculados los elementos probatorios mencionados con el dicho de la actora, se estaba en presencia de violencia política de género, analizando las agravantes, en el sentido de que aparte de la acreditación de que no se le entregaba la documentación que ella solicitaba para el desempeño de su encargo por parte del presidente municipal, este sí le otorgaba a ella plazos de cinco días o 24 horas para que revisara la cuenta pública.

Incluso, obraban en el expediente denuncias de la actora por el trato recibido ante distintas instancias, entre las que sobresale un convenio suscrito por la actora y el presidente municipal ante la Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal de la Secretaría de Gobierno de Oaxaca, documento que obligaba al presidente municipal a mantener a la regidora informada de todas las actividades que se realizaran en el ayuntamiento

y otorgarle las llaves de su oficina; sin embargo, se constató que eso nunca fue cumplido.

Por si fuera poco, el referido funcionario, en su informe circunstanciado, nunca negó los hechos imputados ni se refirió a ellos; se limitó a manifestar que la actora había renunciado y a relatar el trámite que se le había dado a su renuncia.

Por todo ello, se analizaron los cinco elementos del Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, llegando a la conclusión, como se dijo, de que en el caso había existido violencia política de género, razón por la cual, con plenitud de jurisdicción, se establecieron medidas de protección para que la víctima no solamente fuera restituida y plenamente satisfecha en el ejercicio de sus derechos, sino que se estableció la medida de no repetición de esos actos, por parte de los miembros del cabildo, y se obligó a que mensualmente dicho cabildo informara del cumplimiento permanente de las garantías de satisfacción y de la no repetición del acto.

Ahora bien, estoy convencido de que con sentencias como la que se resalta, entre muchas otras emitidas por las distintas salas que integran el TEPJF, se evidencian los conocimientos adquiridos por un servidor en su paso por el Tribunal Electoral, en todas sus integraciones, y se contribuye día con día al fortalecimiento del dictado de sentencias con perspectiva de género y a la erradicación de cualquier tipo de violencia o discriminación contra la mujer.

Por cierto, a manera de anécdota, en las horas previas a la resolución de la sentencia que comento, los magistrados todavía estuvimos haciendo ajustes con nuestro personal jurídico, en el antepleno, y una vez que concluimos pasamos a la sesión pública, sin darnos cuenta de que el magistrado Adín de León Gálvez y un servidor, por error y por lo cansados que estábamos, agarramos del perchero el saco del traje del otro. Terminada la sesión, al regresar al antepleno para la firma de las sentencias aprobadas, comentamos que a media sesión nos dimos cuenta de nuestro error, pero ya no podíamos hacer nada en ese momento.

En fin, las anteriores líneas reflejan mi vivencia, trabajo y experiencia en el Tribunal Electoral y en sus anteriores integraciones, bien como secretario de estudio y cuenta y bien como magistrado.

Conclusión

Evidentemente, tengo el máximo grado de satisfacción, pues todos los temas analizados en las distintas etapas de mi pertenencia al Tribunal me ayudaron a fortalecer mis conocimientos jurídicos, procesales y técnicos, para una mejor comprensión y desarrollo de mis funciones laborales.

En efecto, si bien es cierto que toda mi vida laboral he dictado sentencias —25 años como secretario de estudio y cuenta del TEPJF (desde sus inicios, en 1987) y 6 años como magistrado de la Sala Regional Xalapa—, también es cierto que el Tribunal, en todas sus integraciones, me fortaleció como profesionista y como persona.



La Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Experiencias y evolución institucional

Jorge Sánchez Morales*



* Magistrado de la Sala Regional Guadalajara de 2017 a 2022.

Introducción

En una sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), celebrada el 6 de noviembre de 1996, quedaron formalmente instaladas las salas regionales, por lo que estas cumplirán 25 años el próximo 6 de noviembre de 2021, que coincide con la creación del TEPJF.

Desde su constitución, la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral tiene como misión resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que le sean interpuestas en el ámbito de su competencia y dentro de la primera circunscripción plurinominal, que comprende las entidades de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora. Además de cumplir funciones jurisdiccionales, propicia la cercanía con las ciudadanas y los ciudadanos y con diversas organizaciones políticas y gubernamentales mediante la realización de diversas actividades que difunden la cultura democrática.

La Sala Guadalajara se ha mantenido apegada al objetivo primordial de contribuir al fortalecimiento de la democracia en México, protegiendo los derechos político-electorales de los ciudadanos y garantizando la legalidad y la certeza de los comicios, lo que queda de manifiesto a la luz de las cifras y los resultados que se advierten de su trabajo a lo largo de las diversas integraciones de magistradas y magistrados que la han conformado desde su fundación como órgano jurisdiccional integrante del TEPJF con la reforma constitucional de 1996.

La Sala Regional Guadalajara ha resuelto diversos asuntos que constituyen criterios relevantes en temas como grupos vulnerables,

personas con alguna discapacidad, la procedencia de un plebiscito acerca de un dictamen técnico administrativo firme, la protección de personas y comunidades indígenas, la violencia política en razón de género (VPG), entre otros; para ello, se adoptaron las medidas que permitieron materializar el reconocimiento de los derechos en esas materias y se procuró salvaguardar aquellos que se consideraban vulnerados.

A lo largo de estos 25 años, ha sido una exigencia fundamental del Tribunal ser garante de la democracia, de los derechos político-electorales de los ciudadanos y de la renovación de los poderes públicos mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, como lo exige la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

La impartición de justicia electoral en nuestro país refiere siempre un gran reto en tiempos normales; no obstante, tras las declaraciones del 11 de marzo de 2020 de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización Mundial de la Salud de la pandemia por la COVID-19, los obstáculos han sido aún mayores en virtud de que se han ordenado medidas extraordinarias para evitar los contagios, recomendando el confinamiento y la sana distancia.

618

Por lo anterior, la Sala Guadalajara, como parte del TEPJF, se vio en la necesidad de adaptarse a la nueva normalidad a fin de garantizar la salud de los justiciables y de sus integrantes conforme a las nuevas formas de trabajo, lo cual implicó desarrollar labores desde casa (*home office*), así como la aplicación de medidas de prevención y seguridad dentro de la Sala y la creación de guardias, tomando en consideración cada caso particular de los trabajadores y brindando la mayor protección a los funcionarios que son parte de la población de riesgo.

Además, una de las prácticas más importantes e innovadoras de digitalización y modernización de nuestra actividad jurisdiccional fue el juicio en línea, el cual facilitó la recepción, el trámite y la resolución de todos los medios de impugnación con la finalidad de que el acceso a la justicia esté más al alcance de la ciudadanía, reduciendo tiempo, recursos humanos y económicos, con lo cual se dio una opción adicional y optativa para hacer valer sus derechos las 24 horas del día los 365 días del año, sin la necesidad de acudir a las instalaciones de la Sala.

La Sala Regional Guadalajara, desde su creación como órgano jurisdiccional, ha tenido la misión de impartir justicia de manera pronta

y expedita, así como de difundir la cultura democrática y el respeto de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, por lo que, además de realizar su función jurisdiccional, se ha dado a la tarea de instruir a su personal y a la ciudadanía al intensificar los programas de capacitación constante por medio de diversos cursos, diplomados, conferencias y seminarios a fin de actualizar los diferentes criterios y, con ello, cumplir el compromiso de tener funcionarios que busquen la excelencia en su desempeño, todo esto, con el apoyo de diversas instituciones como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) y la Escuela Judicial Electoral (EJE) del TEPJF.

Aunado a lo anterior, y en vista del escenario al que nos enfrentamos actualmente, la Sala Guadalajara ha adoptado el compromiso con la ciudadanía, la democracia y el Estado de derecho de brindar certeza y seguridad jurídica al resolver y actuar en torno a los derechos humanos con profesionalismo, transparencia y un manejo adecuado de los recursos públicos.

Evolución institucional

La existencia de las salas regionales del TEPJF se encuentra ligada a la conformación de la estructura y el funcionamiento de este órgano jurisdiccional a partir de su antecedente con el Tribunal Federal Electoral (Trife) en 1990.

Desde el origen del TEPJF como máxima autoridad en la materia electoral, su tendencia se encuentra marcada por la descentralización de sus funciones, atendiendo a la división competencial de la Sala Superior y las salas regionales y de conformidad con la división territorial de las circunscripciones plurinominales.¹

¹ Cabe recordar que, en 1990, la primera división territorial de las circunscripciones competenciales de la Sala Central y de las cuatro salas regionales era la siguiente: la primera circunscripción le correspondía a la Sala Central, con sede en el entonces Distrito Federal, y comprendía a dicha entidad, Puebla y Tlaxcala; la segunda, con cabecera en Durango, Durango, abarcaba Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas; a la tercera circunscripción, con sede en Xalapa, Veracruz, correspondían Campeche, Chiapas, Nuevo León, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; la

La finalidad de la descentralización es que un órgano jurisdiccional federal con competencia en distintas entidades federativas, como son las salas regionales, garantice a los ciudadanos el derecho de acceso a la justicia electoral de manera expedita, pronta, completa e imparcial, en términos del segundo párrafo del artículo 17 de la CPEUM.

En ese contexto, cuando se creó el Trife mediante decreto del 4 de abril de 1990, que reformó el párrafo decimoprimer del artículo 41 de la CPEUM, se le reconoció el carácter de órgano jurisdiccional en materia electoral y ya no el de órgano autónomo de carácter administrativo (Tribunal de lo Contencioso Electoral [Tricoel]) que establecía el anterior Código Federal Electoral de 1986.

El Constituyente instituyó al Trife como órgano jurisdiccional uninstitucional con la posibilidad de funcionar en Pleno o en salas regionales, para lo cual descentralizó la impartición de justicia electoral, pues, de conformidad con el libro sexto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se estableció su funcionamiento en cinco salas: una denominada Sala Central y cuatro salas regionales. Sin embargo, a la Sala Central se le otorgó el carácter de permanente, a diferencia de las salas regionales, que se establecieron con el de temporales.²

El 21 de agosto de 1996 se reformó el artículo 99, párrafo primero, de la CPEUM, en el que se incorporó al Tribunal Electoral a la estructura orgánica del Poder Judicial federal³ con la facultad de inaplicar

cuarta, con cabecera en Guadalajara, Jalisco, se integraba por Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora, y, finalmente, la quinta circunscripción, con cabecera en Toluca, Estado de México, contaba con Guerrero, Estado de México, Morelos y Oaxaca. Por otra parte, si bien la Sala Central funcionaba de manera permanente y las cuatro salas regionales restantes se instalaban únicamente durante los años de elección, ello no significaba que las salas regionales eran subordinadas a la Sala Central, sino que tenían facultades para resolver en única y última instancia. Véase Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, 2.^a ed. (México: Porrúa, 2013), 122-3 y Arturo Barraza, “Capítulo VI. El Tribunal Electoral (1987-2007)”, en *La justicia electoral en México, 20 años: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, coord. Manuel González Oropeza (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008), 499.

² Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, 2.^a ed. (México: Porrúa, 2013), 122-3.

³ El 5 de noviembre de 1996 se instaló formalmente la Sala Superior y se designó presidente a José Luis de la Peza Muñoz Cano; el 6 de noviembre siguiente se instalaron las salas regionales, con el domicilio, la sede, la integración y la designación de sus respectivos presidentes, que se especifican en el Aviso por el que se hace del conocimiento público la elección de presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la designación de secretario

normas inconstitucionales en los casos concretos de su competencia; con ello, se erigió como la máxima autoridad jurisdiccional y órgano especializado en la materia, con excepción de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la CPEUM, que le otorga a la SCJN la competencia para resolver de forma exclusiva las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.

Ahora bien, debido a la reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007, se establecieron, con carácter permanente, las salas regionales, además de que se definieron de manera más precisa y aumentaron de forma considerable sus competencias, todo ello con la finalidad de acercar la justicia a los ciudadanos al hacer efectivo el derecho a una justicia pronta y expedita, como lo prevé el artículo 17 constitucional.⁴

La reforma de 2007 tuvo aplicación material el 30 de julio de 2008, en virtud de que en esa fecha se celebró una sesión solemne de la Sala Superior y, ante los ministros de la SCJN, se instalaron los trabajos permanentes de las salas regionales del TEPJF con la finalidad de acercar más la justicia electoral a los ciudadanos, conforme a la Constitución y en apego a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; la instalación y operación formal y permanente de las salas regionales se definió como un momento histórico para la justicia electoral en México, tan significativo como la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.⁵

Cabe señalar que el acuerdo INE/CG329/2017, emitido el 20 de julio de 2017 por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, estableció el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales y la entidad federativa cabecera de estas, con el cual se definen la sede y la circunscripción territorial de las salas regionales del TEPJF.⁶

general de Acuerdos, la integración e instalación de cada una de sus salas, así como la elección de su respectivo presidente y señalamiento de su domicilio, el cual fue publicado el 28 de noviembre de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación*.

⁴ Pedro Esteban Penagos López, "El Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación: salas regionales", en *Estudios sobre la reforma electoral 2017. Hacia un nuevo modelo*, AAVV. (México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008), 433.

⁵ Boletín oficial de la Sala Superior número 99/2008, del 30 de julio de 2008, <https://www.te.gob.mx/front3/bulletins/detail/164/o>.

⁶ 1) Sala Regional de la primera circunscripción plurinomial con sede en Guadalajara, Jalisco, que comprende Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

Finalmente, es preciso señalar que, de conformidad con la reforma del 23 de mayo de 2014 al artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la conformación del Tribunal Electoral, además de la Sala Superior, contaría con siete salas regionales y una Sala Regional Especializada; sin embargo, por la reforma del 19 de junio de 2017 al citado artículo, se postergó el inicio de funciones de las dos salas regionales adicionales.⁷

Integraciones de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Primera integración

La primera integración de la Sala Regional Guadalajara quedó definida por el Pleno de la Cámara de Senadores en la sesión del 31 de octubre de 1996, en la cual designó a los magistrados electorales de las salas regionales del TEPJF, quedando de la siguiente manera: Arturo Barraza, Gabriel Gallo Álvarez y José Luis Rebollo Fernández por el periodo 1996-2004.

622

- 2) Sala Regional de la segunda circunscripción plurinominal con cabecera en Monterrey, Nuevo León, con competencia en las entidades federativas de Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.
 - 3) Sala Regional de la tercera circunscripción plurinominal con sede en Xalapa, Veracruz, que corresponde a Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.
 - 4) Sala Regional de la cuarta circunscripción plurinominal con sede en Ciudad de México, que corresponde a la propia Ciudad de México y a las entidades de Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala.
 - 5) Sala Regional de la quinta circunscripción plurinominal con sede en Toluca, Estado de México, que comprende Colima, Hidalgo, Estado de México y Michoacán.
- 7 En efecto, de conformidad con el segundo transitorio de la reforma al artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 23 de mayo de 2014, se establecía que *las dos salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se crearon con motivo de la mencionada reforma debían iniciar actividades en el mes de septiembre de 2017*; sin embargo, el 19 de junio de 2017 se dispuso en el transitorio segundo de la reforma al citado dispositivo lo siguiente: “La Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a propuesta de la Sala Superior, determinará, ponderando la viabilidad presupuestal, el inicio de las funciones de las Salas Regionales que se crean con motivo de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Los recursos asignados para tal fin en el ejercicio fiscal 2017 deberán ser reintegrados en su totalidad a la Tesorería de la Federación”. Las cursivas son nuestras.

Segunda integración

En sesión pública ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el miércoles 2 de marzo de 2005, se designaron los magistrados electorales de las salas regionales del TEPJF; la integración de la Sala Regional Guadalajara se conformó por los ciudadanos Noé Corzo Corral, José de Jesús Covarrubias Dueñas y Jacinto Silva Rodríguez para el periodo 2005-2013.

Tercera integración

El 28 de febrero de 2013 la Cámara de Senadores designó a los 15 magistrados que integrarían las cinco salas regionales del TEPJF a partir de marzo de ese año; en lo particular, para la Sala Regional Guadalajara, nombraron por periodos diferenciados a José Antonio Abel Aguilar Sánchez, por 3 años (2013-2016); a Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez, por 6 años (2013-2019), y a Mónica Aralí Soto Fregoso, por una duración de 9 años (2013-2016).⁸

Cuarta integración

En sesión del 17 de marzo de 2016, el Senado de la República aprobó la designación de los magistrados de las cinco salas regionales del Tribunal Electoral, entre las cuales nombró como magistrada de la Sala Regional Guadalajara a Gabriela Eugenia del Valle Pérez por un periodo de 9 años (2016-2025).

El 23 de febrero de 2017, a propuesta del Pleno de la SCJN y por designación del Senado de la República, fui nombrado magistrado de la Sala Regional de la primera circunscripción plurinominal del TEPJF por un periodo de 5 años (2017-2022), y el 3 de abril de 2019 rendí protesta como magistrado presidente de dicha Sala por un periodo de 3 años (2019-2022).

Para compartir una anécdota que me llena de orgullo por pertenecer al Tribunal Electoral, durante agosto de 2016 participé en el proceso

⁸ De los 9 años por los que fue electa la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para integrar la Sala Regional Guadalajara, solo ejerció 3, en tanto que el Senado de la República la designó magistrada electoral de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por un periodo de 9 años, empezando su gestión el 4 de noviembre de 2016 para concluir en 2025.

de selección de magistrados de la Sala Superior del TEPJF, en el cual, de 135 aspirantes, tuve el honor de ser uno de los 5 que obtuvieron votación unánime de 11 votos por parte del Pleno de la SCJN en las dos rondas de votación.

Finalmente, en la sesión del 28 de marzo de 2019, el Pleno del Senado de la República designó como magistrado de la Sala Regional Guadalajara a Sergio Arturo Guerrero Olvera por un periodo de 9 años (2019-2028).

Sentencias relevantes de la Sala Regional Guadalajara

La Sala Regional Guadalajara, en su búsqueda por proporcionar a la sociedad una impartición de justicia pronta y expedita en el ámbito electoral y como parte de los retos que implicaron el advenimiento de la pandemia de la COVID-19, permanece incólume en la magistrada y los magistrados el compromiso por proteger los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos, además de resolver controversias electorales de forma imparcial y objetiva, por lo cual se han tomado en consideración los argumentos presentados, así como las características y necesidades de las y los involucrados.

En ese sentido, al resolver los medios de impugnación se interpretaron y aplicaron los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales y se emitieron diversos criterios que garantizan la protección de grupos vulnerables y con alguna discapacidad, se definió un plebiscito acerca de un dictamen técnico administrativo firme y, respecto a temas de VPG, se adoptaron las medidas que permitieron materializar el reconocimiento de esos derechos.

Suspensión de consulta a pueblos y comunidades indígenas por la emergencia sanitaria (SG-JE-48/2020 y acumulados)

El 19 de junio de 2020, el Tribunal Estatal Electoral de Nayarit ordenó al Consejo del instituto electoral local, entre otras cuestiones, realizar una consulta a la comunidad indígena de la entidad respecto a la imple-

mentación de medidas afirmativas para el proceso electoral 2020-2021, la cual fue impugnada al estimarla incompatible con la pandemia ocasionada por la COVID-19.

En la sentencia se razonó que el plan de trabajo del proceso consultivo fue indebidamente aprobado al no observar la recomendación del secretario de Salud de Nayarit de no llevar a cabo dicha consulta, en virtud de que la entidad federativa se encontraba en el semáforo epidemiológico naranja; por lo tanto, a fin de proteger la salud y la vida de los miembros de las comunidades, así como al personal involucrado en las actividades de la consulta, la Sala Regional Guadalajara ordenó la suspensión temporal de dicho proceso hasta que las condiciones epidemiológicas y sanitarias lo permitieran.

Medida de seguridad social (SG-JLI-6/2020)

Durante la suspensión de los plazos y términos para la sustanciación de los juicios laborales electorales durante la pandemia, un trabajador acudió ante la Sala Regional Guadalajara a solicitar una segunda medida cautelar argumentando que, por su pertenencia a un sector considerado en estos momentos vulnerable, al ser diabético, existía el riesgo de terminar la vigencia de derechos de seguridad social (como el de salud); de ahí que pedía resolver el asunto como caso excepcional.

Si bien es cierto que se resolvió por mayoría desestimar la petición de reanudar el juicio laboral electoral al prevalecer el interés superior en la protección de la salud de las partes y de los funcionarios del Tribunal Electoral, se determinó que, en suplencia de los agravios a favor de la clase trabajadora y de acuerdo con los principios de peligro en la demora y buena fe, y al pertenecer a un sector especialmente vulnerable ante la pandemia por la COVID-19, debía otorgársele la protección de seguridad social de manera inmediata; ello, con independencia de que el demandado pudiera acreditar con prueba en contrario los hechos manifestados por el actor. De ahí que se ordenó su inscripción al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en tanto concluyera el juicio laboral electoral.

Pago de dietas a un consejero de un organismo público local electoral con incapacidad médica (SG-JDC-52/2020)

El Instituto Estatal Electoral en Baja California suspendió el pago de dietas de su consejero presidente después de la recomendación de la titular del Departamento de Control Interno porque dicho consejero había dejado de desempeñar sus funciones por incapacidad médica, medida que fue impugnada por este ante el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, el cual sobreseyó la demanda del actor al considerar que los actos controvertidos no eran definitivos.

La Sala Regional Guadalajara consideró indebida esa determinación, toda vez que las recomendaciones impugnadas habían tenido consecuencias jurídicas inmediatas en perjuicio del actor, y revocó el sobreseimiento decretado, por lo cual, en plenitud de jurisdicción, revocó igualmente el oficio de recomendaciones controvertido y todos los actos derivados de este porque el actor, si bien se encontraba con licencia médica, no había dejado de ostentar el cargo de consejero y, como tal, debía percibir una remuneración.

626

Protección a una persona con discapacidad total (SG-JDC-279/2019)

La Sala Regional Guadalajara aplicó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el principio de mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias, a efectos de brindar protección a una persona con discapacidad total, derivada de las secuelas del estado vegetativo persistente por atropellamiento, de quien se necesitaba obtener su credencial para votar con la finalidad de tramitar su pensión.

El juicio respectivo fue promovido por los familiares de la persona con discapacidad a fin de impugnar la negativa del INE de hacer la modificación de datos del actor y expedir una nueva credencial para votar con la Clave Única de Registro de Población (CURP) corregida. La autoridad negó el trámite porque el ciudadano no había expresado su voluntad de manera innegable, clara y precisa, lo cual es un requisito necesario para realizarlo.

Ante esa negativa de expedir la credencial para votar, la Sala Guadalajara determinó que el INE debía efectuar un ajuste razonable y tener

por expresada la voluntad del solicitante, por conducto de su enlace o representante legal, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y con el principio de mejor interpretación posible de la voluntad y las preferencias; asimismo, estableció que en los casos de discapacidad como el relatado, en los que no sea posible determinar la voluntad o las preferencias de la o del solicitante del trámite, el enlace o representante legal del ciudadano está legitimado para promover el juicio ciudadano.

Plebiscito acerca de un dictamen técnico administrativo firme (SG-JE-8/2019)

En el análisis de la procedencia de un plebiscito solicitado en Baja California, en materia de impacto ambiental, respecto de la autorización para la realización de actividades relativas a la construcción y operación de una planta cervecera, la Sala Regional Guadalajara privilegió el respeto a los principios de legalidad y seguridad jurídica al determinar qué tipo de actos pueden ser sujetos a un plebiscito.

El actor señaló ante esta autoridad que era el beneficiario de una autorización en materia de impacto ambiental y argumentó que el plebiscito era improcedente y que no debía ser aprobado por las autoridades electorales locales, ya que por medio de este se pretendía la revocación de un acto técnico administrativo firme.

Añadió que, de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana local, los plebiscitos son improcedentes cuando se pretendan realizar respecto de actos en materia de limitación a la propiedad particular y de las demás actividades cuya realización sea obligatoria en los términos de las leyes aplicables y de los reglamentos respectivos.

Frente a tales planteamientos, la Sala Regional Guadalajara determinó que el plebiscito solicitado no era susceptible de realizarse, conforme a lo previsto en la referida Ley de Participación Ciudadana, pues se trataba de una autorización firme que planteaba, esencialmente, la posibilidad técnica de la manifestación de impacto ambiental y que, además, había sido emitida por la Secretaría de Protección al Ambiente de la entidad para la realización de actividades relativas a la construcción y operación de una planta cervecera; es decir, se trataba de un acto administrativo cuya realización era obligatoria para la autoridad competente.

Finalmente, se precisó que pretender la revocación de un acto técnico administrativo mediante un proceso plebiscitario atenta directamente contra el principio de legalidad y los derechos constitucionales contemplados por los artículos 14 y 16 de la CPEUM; de ahí que fuera declarada la improcedencia del plebiscito.

Vías para impugnar actos que constituyan violencia política contra las mujeres por razón de género (SG-JE-49/2020 y acumulados)

En esta sentencia se concluyó que, del análisis de la reforma federal de abril de 2020 en materia de VPG, las autoridades jurisdiccionales de las entidades federativas están facultadas para conocer de asuntos en los que se alegue dicho tipo de violencia.

En ese contexto, en el medio de impugnación la actora manifestaba que el Tribunal Estatal Electoral de Baja California había sido omiso en analizar la VPG; sin embargo, del análisis de la sentencia se advirtió que el tribunal local se limitó a estudiar los actos que afectaban el ejercicio de la actora a su cargo de síndica procuradora del Ayuntamiento de Tijuana, realizó los actos pertinentes dentro de su esfera de competencia y dejó a la autoridad administrativa electoral la tarea de sustanciar el procedimiento especial sancionador al hacer ejercicio de su facultad investigadora.

Si bien el tribunal local es quien resuelve los procedimientos sancionadores, la facultad investigadora del instituto local constituye una herramienta integral para la investigación de ese tipo de actos, lo cual le brinda mayores elementos probatorios para que el propio tribunal pueda resolver de forma más completa si califica o no los actos como VPG.

Violencia política contra las mujeres. Derecho de tutela judicial efectiva (SG-JDC-117/2020)

En esta resolución se concluyó que el Tribunal Estatal Electoral de Baja California es competente para conocer de casos en los que se alegue violación a los derechos políticos y electorales en la vertiente del ejerci-

cio o desempeño del cargo, por cuestiones que impliquen VPG, de acuerdo con las reformas en la materia antes señaladas.

Conforme a dicha normativa, las leyes electorales locales establecen que las quejas o denuncias por VPG se deben sustanciar mediante procedimientos sancionadores que serán resueltos por el tribunal electoral local; sin embargo, eso no quiere decir que dejen de tener competencia para conocer de la temática por los medios jurisdiccionales.

Lo anterior, porque los efectos que se pueden alcanzar mediante un procedimiento sancionador son diferentes a los que se obtienen por la vía jurisdiccional, pues la primera vía está encaminada a que se impongan sanciones a los autores de los actos de VPG y a otorgar medidas de reparación y no repetición, mientras que la vía jurisdiccional en la que se aduzcan actos que pudieran afectar el ejercicio del cargo de una servidora pública, principalmente, tiene como objetivo la restitución en el goce de los derechos político-electorales violados.

Prospectivas y retos para el proceso electoral 2021

629

La Sala Regional Guadalajara del TEPJF se encuentra comprometida con su función de impartir justicia de manera pronta, completa e imparcial y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, principalmente de los grupos más vulnerables de la sociedad, para lo cual ha implementado diversos mecanismos a fin de acercar la justicia por medio del uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Es por lo anterior que la Sala Guadalajara ha cumplido con su obligación de resolver en tiempo y forma las impugnaciones que se le presentan, tanto en la actualidad como en las condiciones normales previas a la pandemia. Tal fue el caso que, en el marco de los procesos electorales locales de 2018-2019, el tiempo de resolución de los medios de impugnación fue de 8.01 días en promedio entre la recepción de las demandas y la emisión de la sentencia, manteniendo 99.82 % de las mismas sin modificación o revocación alguna; en virtud de lo anterior, del total de sentencias emitidas (1,128) por la Sala Regional Guadalajara y recurridas ante la Sala Superior, 1 fue revocada (SG-JDC-11/2019) y 1 fue modificada (SG-JDC-253/2019 y acumulados), lo que reflejó el grado de eficiencia en la labor jurisdiccional.

En el contexto del 25 aniversario de la creación del Tribunal Electoral, así como de la instalación de las salas regionales el próximo 6 de noviembre de 2021, es momento de plantear los retos que vienen para la Sala Regional Guadalajara en el futuro próximo, como es el proceso electoral concurrente que se celebrará el 6 de junio de 2021. Este será el proceso comicial más grande de la historia de México no solo porque convergen múltiples variables —coinciden procesos electorales federales y locales en las 32 entidades federativas del país—, sino por las problemáticas que se encuentran vinculadas principalmente con la crisis sanitaria que representa la pandemia de la COVID-19 y la necesidad de mantener las medidas y los protocolos pertinentes el día de la jornada.

En ese contexto, el proceso comicial de 2021 adquiere una complejidad muy particular ya que coinciden distintos factores que lo convierten en uno singular y sin precedentes, en el que impera la casuística y la necesidad de implementar medidas especiales para enfrentar un proceso electoral de esa magnitud, para lo cual se señalan las más relevantes:

630

- 1) Estarán en disputa 21,368 cargos de elección popular en todo el país, y está previsto que participen 94,980,000 ciudadanos, esto es, 6 millones más que en 2018, un incremento de 8.48 por ciento.
- 2) Convergen el proceso electoral federal y los del orden local 2020-2021; en el primero se renovará la Cámara de Diputados en el ámbito federal, y en los segundos, por primera ocasión, todas las entidades federativas concurrirán con la elección federal para elegir cargos del orden local en la misma jornada.
 - a) En el orden federal: 500 diputaciones federales; de estas, 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional.
 - b) En el orden local: 15 gubernaturas; 30 congresos estatales, que implica 1,063 diputaciones locales (642 por el principio de mayoría relativa y 421 por el de representación proporcional); 1,910 ayuntamientos y 16 alcaldías, que involucra 19,359 cargos: en total, 1,926 presidencias municipales y alcaldías; 2,122 sindicaturas; 15,107 regidurías; 204 concejales, y 431 juntas municipales y presidencias de comunidad de Campeche y Tlaxcala.

En ese contexto, la ciudadanía exige el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración e impartición de justicia para la solución de conflictos electorales, por lo que en la actualidad resulta imprescindible reflexionar acerca de los retos y las nuevas problemáticas que representan la pandemia de la COVID-19 y la necesidad de mantener el distanciamiento social.

Lo anterior no implica descuidar la responsabilidad de impartir justicia para preservar que la renovación de los cargos públicos se deba realizar mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, cumpliendo los principios constitucionales y convencionales que garantizan la vigencia de los valores democráticos y del Estado de derecho.

Las autoridades electorales en México, tanto administrativas como jurisdiccionales —como el INE y el TEPJF—, son las responsables de la salvaguardia de la democracia dentro de sus respectivas competencias, por lo que resulta imprescindible seguir trabajando a fin de cumplir con sus funciones institucionales para la celebración de los próximos comicios de 2021, así como para resolver los asuntos contenciosos que se interpongan con motivo de los mismos.

La Sala Regional Guadalajara ha cumplido con su función de impartir justicia al resolver los medios de impugnación por medio de sesiones no presenciales por videoconferencia, así como al implementar el juicio electoral en línea aplicable a todos los medios de impugnación, de conformidad con las modificaciones reglamentarias correspondientes que estableció la Sala Superior para sistematizar la prosecución y resolución de los juicios electorales.

Es momento de conmemorar el 25 aniversario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y de la instalación de las salas regionales para seguir implementando herramientas como el juicio en línea a fin de cumplir con la alta encomienda de impartir justicia en el ámbito electoral, atender las necesidades apremiantes de la ciudadanía en cuanto a la protección de sus derechos político-electorales en tiempos de pandemia y continuar con dichas medidas para acercar la justicia electoral a la población.

El desafío más importante que nos ocupa es la exigencia inexcusable de impartir justicia por medio de la instauración de herramientas tecnológicas que den continuidad a la función esencial de defender la democracia y las instituciones en situaciones especiales, como las que imperan ante la crisis sanitaria; para ello, la ciudadanía nos exige

implementar acciones extraordinarias para cumplir con nuestra obligación de garantizar la renovación pacífica de los poderes públicos, la tutela efectiva de sus derechos político-electorales y la plena vigencia de los principios que sustentan nuestra democracia, a la altura del gran reto que implica la proximidad del proceso comicial concurrente de 2021.

Las razones del derecho vivo: la mayor aportación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Juan Carlos Silva Adaya^{*}



* Magistrado de la Sala Regional Toluca de 2013 a 2022.



Al conmemorar los primeros 25 años del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), recuerdo que la mayor parte de mi ejercicio profesional y académico ha transcurrido en esta casa de la justicia. En efecto, ingresé al Tribunal Federal Electoral (antecedente del actual TEPJF) en el lejano 1993 y, aunque sabía que, como secretario de estudio y cuenta, llegaba a una institución en la que aplicaría el derecho, lo cierto es que jamás imaginé, por una parte, que como secretario instructor coordinaría los trabajos de dos distintas ponencias en la Sala Superior y que llegaría a ser magistrado electoral en una sala regional, y, por otra, que con la mentoría de una pléyade de insignes juristas, en la heroica y fundacional integración de la Sala Superior, conformada por la magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y los magistrados Leonel Castillo González, José Luis de la Peza Muñoz Cano, Eloy Fuentes Cerda, José Fernando Ojeto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez, Mauro Miguel Reyes Zapata y, en su último tramo, José Alejandro Luna Ramos, participaría en la proyección o dictaminación de las primeras sentencias paradigmáticas (*leading cases*) en las cuales, por primera vez, en la judicatura mexicana se reconoció lo siguiente.

1. El carácter normativo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Por ello se postuló que sus normas jurídicas tenían un carácter imperativo o vinculante para todos y que, en contrapartida, esa ley fundamental no era un documento meramente programático que se limitara a expresar los mejores deseos de la nación mexicana. En consecuencia, se admitió sin reserva la aplicación directa de la Constitución federal, como

se evidencia con la nulidad de la elección por la causa abstracta, y existe constancia con el llamado caso Tabasco (SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000, de la ponencia del magistrado Reyes Zapata y decidido el 29 de diciembre de 2000), misma que, ya con la segunda integración de la Sala Superior, mudaría en la llamada nulidad por violación a los principios constitucionales en el caso Yurécuaro, de Michoacán (SUP-JDC-604/2007).

2. El derecho como un sistema de principios, valores y reglas. En efecto, no es un mero y amorfo conjunto de reglas en el que prime la lógica formal y un insulso principio de legalidad por el cual se postule que los particulares pueden realizar todo aquello que no les esté prohibido y que la autoridad, en contrapartida, solo puede realizar aquello para lo que está facultada tal y como se prescribe en la ley, sino que el derecho es un auténtico sistema jurídico que está articulado por principios, valores y reglas (todos ellos con fuerza normativa), por el cual se admite que a partir de los principios derivan prohibiciones implícitas para las personas y por las cuales se proscriben las conductas que impliquen fraudes a la CPEUM o la ley, abusos de un derecho, o bien actos de simulación jurídica, y que la autoridad posee facultades expresas e implícitas y le está vedado incurrir en desviaciones de poder.

De ello se puede dar cuenta por medio de diversos precedentes; por ejemplo, cuando se determinó que a ninguno le estaba permitida más de una afiliación a diversos partidos políticos porque representaba un fraude a la ley (SUP-JDC-55/2002, SUP-JDC-56/2002 y SUP-JDC-57/2002, ponencias de los magistrados Orozco Henríquez, Reyes Zapata y Castillo González, respectivamente, según las ejecutorias del 11 de junio de 2002), previo a la existencia de una prohibición expresa en la ley —como ocurrió en el artículo 5, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (2008) y, actualmente, en los artículos 18 y 42 de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP)—, o bien en el asunto de la “Alianza por el cambio” (coalición del Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México en la elección presidencial del año 2000), cuando la Sala Superior concluyó que ningún partido político o coalición podía incluir una fotografía o silueta de sus candidaturas en las boletas electorales, a pesar, nuevamente, de la ausencia de un texto que proscribiera expresamente esa posibilidad, porque ello vulneraría los principios de certeza e igualdad en la contienda electoral (SUP-RAP-038/1999). En similar sentido, se reco-

noció que, al lado de los principios jurídicos expresos (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, por ejemplo), existen los principios implícitos, como originalmente ocurría, entre otros casos, con el derecho a la autodeterminación y a la autorregulación en el ámbito de los partidos políticos (sentencia recaída el 7 de mayo de 2004 en el expediente SUP-JDC-803/2004 de la ponencia del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez), a pesar de que no eran reconocidos expresamente, como sucede actualmente en los artículos 99, fracción V, apartado A, párrafo primero, y 116, fracción IV, inciso f, de la Constitución federal, así como en los artículos 5, párrafo 2, de la LGPP y 2, párrafo 2, de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (artículo 22, párrafo 5, del entonces vigente Cofipe, publicado el 14 de enero de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*).

3. La inexistencia de zonas de inmunidad jurídica. En el sistema jurídico nacional de México no existen zonas de inmunidad al control judicial plenario e integral de la regularidad jurídica (constitucionalidad) en la materia electoral, pues se reconoció que los actos que correspondían a la vida interna de los partidos políticos eran susceptibles de revisión por la Sala Superior del TEPJF por medio del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC). De esa manera se adoptó la tesis del voto particular del magistrado Orozco Henríquez formulado en la sentencia del 7 de mayo de 2002 en el expediente SUP-JDC-015/2002, cuyos prolegómenos, en forma muy tenue, se habían manifestado en otro voto particular de la sentencia que recayó en el juicio ciudadano con el número de expediente SUP-JDC-021/2000.

Con la tesis del voto particular del magistrado Orozco, sin ambages, se confrontó la tesis jurisprudencial con el rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS y, a la postre, se estableció una nueva 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, todo ello en forma anterior al texto vigente del artículo 80, párrafo 1, inciso g, de la LGSMIME de 1996, según la reforma que fue publicada el 1 de julio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*. Además, así se dio vigencia a la sentencia que, desde el siglo XIX, postuló

el ministro José María Iglesias: “Sobre la Constitución nada, nadie sobre la Constitución”.

4. El carácter integral de la justicia electoral. De esa manera se pueden impugnar actos, resoluciones y sentencias (por los medios de impugnación de que conocen las salas del TEPJF, en el control concreto) y leyes electorales en la materia electoral desde 1996 (por medio de la acción de inconstitucionalidad, en el control abstracto que ejerce la Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]), a fin de, como se anticipó, proscribir las zonas de inmunidad electoral. *Verbi gratia*, ello se determinó cuando, en los juicios del caso Yucatán (SUP-JRC-391/2001 del 12 de octubre de 2000, así como SUP-JRC-440/2000 y SUP-JRC-445/2000, acumulados, del 15 de noviembre de 2000, ambos de la ponencia del magistrado Orozco Henríquez), se consideró que era procedente el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) contra actos materialmente administrativo-electorales de los congresos o legislaturas locales por los cuales se designara a los integrantes de las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales, porque era un acto determinante para el desarrollo del proceso respectivo, en su etapa de preparación. Esto se determinó en forma muy anterior al establecimiento de la procedencia expresa del JDC (artículo 79, párrafo 2, de la LGSMIME de 1996 y su reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de julio de 2008), con independencia de que hasta la fecha no existe un supuesto expreso de procedencia en el JRC que puedan presentar los partidos políticos.

Además, a propósito de dichos asuntos, es necesario aludir a la sentencia de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001 (del 7 de abril de 2001), por medio de la cual, expresamente, se determinó que el Congreso del Estado de Yucatán, al dictar el decreto 412, por el que se integró el Consejo Electoral del Estado de Yucatán, desconoció una sentencia definitiva e inatacable de la Sala Superior del TEPJF (SUP-JRC-440/2000 y su acumulada), porque, además, dicho decreto tenía la finalidad de burlar su cumplimiento y equivalía a nulificar dicho medio de control constitucional, y que no se podía solicitar la nulidad de dichas resoluciones del TEPJF ni siquiera mediante la acción de inconstitucionalidad, porque esa definitividad e inatacabilidad también era oponible para la misma SCJN.

5. El control difuso de la constitucionalidad en la materia electoral. El TEPJF, como Tribunal constitucional, tenía atribuciones suficientes

para realizar el control difuso de la constitucionalidad respecto de actos concretos de aplicación de una disposición legal inconstitucional. Este control se inauguró con el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-041/1999 del 30 de marzo de 1999, en una ponencia del magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata relativa a la nulidad de la elección de gobernador en Guerrero, en la cual ganó el candidato de los partidos Revolucionario Institucional y de la Revolución del Sur, el ciudadano René Juárez Cisneros, ante el candidato de la coalición integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y de las y los Trabajadores, el ciudadano Félix Salgado Macedonio.

En dicha sentencia, la Sala Superior consideró que la exigencia del escrito de protesta como requisito de procedencia del juicio de inconstitucionalidad (JIN) era inconstitucional por vulnerar el derecho de acceso a la justicia. Además, en la misma ejecutoria se advierte que, hasta ese momento, en ningún otro juicio se había planteado el estudio de la constitucionalidad del escrito de protesta y que, por eso, en tal asunto se procedía a realizar ese análisis (cabe aclarar que en ningún otro medio de impugnación se había planteado un tema semejante y, mucho menos, se había realizado dicho control difuso). Es impecable la manera en que la Sala Superior sostuvo que no eran admisibles obstáculos procesales que impidan el pronto, completo e imparcial acceso a la justicia, en específico, para que se decida de manera definitiva y firme en la materia electoral, y su conclusión para, en el caso, inaplicar lo dispuesto en el artículo 55, párrafo segundo, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero. Además, se razonó que dicho escrito de protesta no cabía dentro de los elementos o presupuestos que son necesarios para la válida constitución y eficacia del proceso o que no forman parte de los requisitos que obstan a la progresión de la acción y al nacimiento del proceso o que hacen inadmisibles la pretensión del actor, por lo que se concluyó que, en plenitud de jurisdicción y en sustitución del tribunal electoral responsable, se hacía el estudio de las causas de nulidad de la votación recibida en 461 casillas.

Este precedente atiende a la paradigmática decisión que inauguró el sistema americano o control difuso de la constitucionalidad (en oposición al sistema continental europeo, austriaco-kelseniano o concentrado), asumida en 1803 por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América en el caso *Marbury vs. Madison*, de la cual

fue ponente el *chief justice* John Marshall. Tampoco se debe desconocer que el influjo garantista emprendido por la Sala Superior para dar vida al control plenario de constitucionalidad, desde ese lejano 1999, más tarde encontraría el valladar establecido por la SCJN en el expediente varios 2/200-PL (del 23 de mayo de 2000), por el que se determinó que el TEPJF carecía de competencia para realizar el control de la constitucionalidad por medio de sus actos de aplicación, y dio lugar a las tesis con los rubros LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS LO ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD y TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Asimismo, dicha sentencia de la Sala Superior es muy anterior a los precedentes que, en cumplimiento de la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) adoptada en el caso Rosendo Radilla (expediente varios 912/2010 del 14 de julio de 2011), llevaron a la SCJN a establecer las tesis de rubros SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD, PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS y PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, así como la posterior tesis I/2010 (10.ª Época), de rubro CONTROL DIFUSO, en cuyo texto se determina, con motivo de la entrada en vigor de los párrafos segundo y tercero del artículo 1 constitucional modificados mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011 (29 de noviembre de 2011), el abandono de las tesis jurisprudenciales P./J. 73/99 y P./J. 74/99, de rubros CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN y CONTROL DIFUSO DE LA CONSTI-

TUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. Existe otro precedente relevante, que corresponde al SUP-JDC-126/2001, acerca del control difuso.

6. El bloque de constitucionalidad. Se concluyó que, en el sistema jurídico nacional, existe un bloque de constitucionalidad en el cual están comprendidos la Constitución federal y los tratados internacionales, y ahí se reconocen derechos fundamentales que obligan a contrastar los desarrollos normativos que se realizan en la legislación secundaria o en las normas jurídicas individualizadas (determinaciones administrativas o resoluciones judiciales). Sirven como testimonio de lo anterior las sentencias adoptadas por la Sala Superior en los recursos de apelación (RAP) con número de expediente SUP-RAP-31/2006, SUP-RAP-34/2006 y SUP-RAP-49/2006, los cuales corresponden a las ponencias de los magistrados José de Jesús Orozco Henríquez (el primero [con el engrose parcial a cargo de la magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo] y el tercero) y José Alejandro Luna Ramos (el segundo), cuyas fechas de resolución son 23 de mayo de 2006, en el caso de los dos primeros, y 22 de junio de 2006, en el tercero.

7. Los derechos fundamentales de base constitucional y configuración legal. En efecto, se determinó que los derechos fundamentales o constitucionales son de base constitucional y de configuración legal, por lo que dichos desarrollos normativos debían sujetarse a las bases que se prescriben en el bloque de constitucionalidad, como claramente se advirtió en el precedente de la Sala Superior que recayó en el llamado caso Michoacán en torno a las candidaturas independientes (expediente SUP-JDC-037/2001), decidido el 25 de octubre de 2001 y cuyo engrose estuvo a cargo del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez (existió un precedente anterior que toca al expediente SUP-JRC-126/2001 y sus acumulados, el cual fue decidido el 13 de julio de 2001 y también corresponde a la ponencia del magistrado Orozco Henríquez). Es innegable que tal sentencia marcó una ruta de acción que, de haberse seguido en el caso Castañeda Gutman por la parte actora, hubiera evidenciado que en el sistema jurídico nacional existe una vía para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía ante el TEPJF y que, efectivamente, no era el juicio de amparo (amparo en revisión 743/2005, resuelto el 8 y 16 de agosto de 2005 por la SCJN). La Corte IDH, el 6 de agosto de 2008, dictó su resolución en el caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.

8. La eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares. Se reconoció la problemática de la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares (*drittwirkung*) cuando en el asunto resuelto el 7 de mayo de 2004 (SUP-JDC-803/2004, de la ponencia del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez) se determinó, expresamente, que el reconocimiento de la libertad de asociación en materia política para los ciudadanos mexicanos, además, se veía beneficiado por una protección jurídica genérica que tiene como objetivos, por una parte, preservar el disfrute de los derechos fundamentales frente a terceros y, por la otra, establecer condiciones que hagan efectivo el disfrute de tales derechos humanos o fundamentales. Esta medida encuentra sustento en la normativa fundamental del sistema jurídico nacional, mediante lo dispuesto en los artículos 5, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y 29, inciso a, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), y se significa por cuanto está dirigida al resto de las personas físicas o jurídicas, imponiéndoles un deber de abstención.

642

En tal preceptiva jurídica se prescribe que ninguna de las disposiciones del PIDCP o de la CADH precisadas puede ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto y la Convención o a su limitación en mayor medida que la prevista en estos. Es decir, no es válido que alguna persona esgrima que, so pretexto de que se ejerce un derecho humano o fundamental, como puede ser el de asociación político-electoral para constituir un partido político, se puede suprimir el ejercicio o goce de los derechos humanos o fundamentales de los demás ni limitarlos en mayor medida que los previstos en dicha normativa. En consecuencia, se consideró que el derecho político-electoral fundamental de asociación admite limitaciones legales en beneficio de los demás y, por ello, se corroboró que no es un derecho absoluto.

9. La competencia del TEPJF en cuanto a los procedimientos de la democracia participativa. La materia electoral tiene alcances muy amplios; de ahí que la competencia del TEPJF comprenda los procedimientos de democracia participativa, como se estableció desde el caso del llamado plebiscito sobre la construcción de los segundos niveles en el Viaducto y el Periférico en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México),

según se determinó en el expediente SUP-JRC-118/2002, del 3o de agosto de 2002, en la ponencia del magistrado José Luis de la Peza y el engrose del magistrado Castillo González. En dicho JRC se impugnó la resolución emitida el 31 de julio de 2001 por el Tribunal Electoral del Distrito Federal en el expediente TEDF-REA-014/2002 y acumulados. Al respecto, cabe apuntar que la democracia no solo es un método o procedimiento para la toma de decisiones públicas, sino que es un principio que informa al Estado constitucional de derecho y, a la vez, un procedimiento de contornos más amplios que significa gobierno del pueblo. La democracia ha extendido sus fronteras para comprender:

- 1) La democracia, desde una perspectiva material o sustancial, se conceptúa como “un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo” (artículo 3, párrafo cuarto, inciso a, de la Constitución federal), mismo que coincide con el Estado de bienestar democrático (*welfare state*) y alude al establecimiento de condiciones sociales, económicas, políticas, entre otras, que sirven para respetar la dignidad de las personas y su derecho a desarrollarse en todos los órdenes de la vida.
- 2) La democracia como un procedimiento para la toma de decisiones públicas por el pueblo, en cuyo caso, a su vez, cabe pensar en dos tipos de democracia:
 - a) La democracia participativa o directa, por medio de la cual la ciudadanía, por sí misma, adopta las decisiones de gobierno o ejerce su derecho político de participar en la dirección de los asuntos públicos, como ocurre, sobre todo, en la consulta popular (por ejemplo, el sistema de planeación democrática), el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular (artículos 26, apartado A, párrafo tercero; 35, fracciones VII y VIII, y 73, fracción XXIX-Q, de la Constitución federal).
 - b) La democracia representativa, en virtud de lo cual la ciudadanía, por medio de representantes libremente elegidos, participa en la dirección de los asuntos públicos (artículos 35, fracciones II y III, y 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal).

10. La interpretación conforme a la Constitución federal. Cabe dicha interpretación conforme como instrumento de decisión de los juicios y recursos que son materia de decisión ante el TEPJF, como se

puede advertir, en forma primigenia, en el JDC identificado como caso Michoacán, el cual versa acerca de las candidaturas independientes (SUP-JDC-037/2001).

11. La aplicación directa de la Constitución federal. En el sistema jurídico nacional es posible realizar una aplicación directa de la Constitución federal, por ejemplo, en aquellos casos en que en una ley no se establezca un procedimiento determinado y se deba respetar la garantía de audiencia de los gobernados, como se puede advertir en el JRC con número de expediente SUP-JRC-049/2000, de la ponencia del magistrado Leonel Castillo González, del 23 de mayo del año 2000. Asimismo, está el sobresaliente precedente establecido en el RAP SUP-RAP-17/2006, de la ponencia del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez, para generar un procedimiento idóneo, eficaz, completo, exhaustivo y expedito en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y se permita prevenir la comisión de conductas ilícitas cometidas por radio, televisión o internet. Además, se razonó que era dable su establecimiento porque la autoridad administrativa electoral tenía facultades implícitas; igualmente, se reconoció la existencia de un principio depurador del proceso electoral y que dicho procedimiento estaba destinado a restaurar el orden jurídico violado (procedimiento administrativo sancionador especializado).

Este precedente, más tarde, daría lugar al establecimiento del procedimiento especial sancionador en los artículos 470 a 477 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (*Diario Oficial de la Federación* del 23 de mayo de 2014) y del correlativo recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, según se dispone en los artículos 109 a 110 de la LGSMIME (también, según la reforma del 23 de mayo de 2014). No cabe duda de que la generación de dicho procedimiento, mediante una sentencia aditiva, da cuenta de la vocación transformadora del TEPJF en esa primera integración, de la manera en que se atendían las lagunas normativas (al lado de las lagunas axiológicas) y de cómo se consideraba el mejor efecto para la solución de un asunto judicial, en el caso, correctivo y reparador (no limitado a la confirmación, modificación o revocación), diverso de los efectos anulatorios o negativos, como sucede en los JIN con la nulidad de la votación recibida en casilla y la nulidad de la elección, o bien represivo o punitivo, como ocurre en el régimen sancionatorio administrativo electoral y los delitos electorales.

12. La ponderación jurídica como metodología de decisión judicial. La utilización del método de proporcionalidad para el ejercicio de las atribuciones investigadoras por la autoridad administrativa electoral y su correlación con los derechos fundamentales que, con motivo de ellas, pudieran resultar restringidos o afectados, por lo que corresponden a la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad, así como los extraordinarios precedentes acerca del carácter no oponible del secreto bancario, fiduciario y fiscal para las facultades investigatorias del Instituto Federal Electoral, según se estableció desde el RAP SUP-RAP-050/2001 del 7 de mayo de 2002 y que corresponde a la ponencia del magistrado Leonel Castillo González, el cual dio lugar a las tesis jurisprudenciales históricas de rubros SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN y SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN.

13. La prohibición de *non liquet* en la materia electoral. El TEPJF, como el resto de los órganos jurisdiccionales, tiene facultades tan amplias para integrar el orden jurídico nacional (artículo 14, párrafo cuarto, de la Constitución federal), por lo cual tiene prohibido dejar de resolver un asunto con el pretexto de que existe silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley (artículo 18 del Código Civil Federal), y dicha prohibición es tan fuerte que su violación implica la comisión del delito de abuso de autoridad (artículo 215, fracción IV, del Código Penal Federal), en función de atender al recurso sencillo y efectivo. Por esas razones, en la elección presidencial de 2006, en diversos JIN se instauró y atendió la llamada diligencia o incidente acerca de la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo por razones específicas para la apertura de 11,839 casillas cuestionadas por la coalición “Por el bien de todos” (de un total de 23,232 casillas impugnadas), lo cual representaba aproximadamente 9.07 % de un gran total de 130,477 casillas instaladas.

Esta solución fue un claro ejemplo de lo que puede conseguirse por medio de una sentencia aditiva que se informe en el garantismo judicial. La solución adoptada por el TEPJF contrasta con el precedente establecido por la Suprema Corte de Estados Unidos de América cuando resolvió el asunto Bush vs. Gore (531 U. S. 98 del 2000), a las 10 de la noche del 12 de diciembre de 2000, porque en este caso se revocó la decisión adoptada por la Suprema Corte de Florida que permitía el recuento en

cuatro condados (Volusia, Palm Beach, Broward y Miami Dade) respecto a 9,000 votos dudosos y no computados que cuestionó el Partido Demócrata y, por otra parte, negaba la suspensión solicitada por el Partido Republicano. La Suprema Corte de Estados Unidos de América, como se anticipó, razonó que no había criterios uniformes para dicho efecto, como tampoco órganos o funcionarios experimentados para el recuento, y tampoco estaban predeterminados los procedimientos ni se preveían espacios para que los jueces responsables del recuento formularan sus observaciones; además, no se disponían plazos breves para todo ello.

En cambio, en el caso de México (2006), la Sala Superior del TEPJF creó un procedimiento *ad hoc*; echó mano de la Judicatura federal (magistrados de circuito, jueces de distrito y magistrados de las salas regionales), así como de las autoridades administrativo-electorales para realizar las diligencias; admitió la posibilidad de que los partidos y las coaliciones, mediante sus representaciones, participaran en el recuento (mediante observaciones o reservas a los votos); dejó la decisión respecto de dichas objeciones a la misma instancia terminal jurisdiccional, a fin de asegurar una mayor coherencia o consistencia en la calificación o determinación acerca de la validez de los votos, y estableció un plazo no mayor a cinco días para la realización del recuento.

A todo ello podría sumarse lo relativo a la transparencia en los partidos políticos, por lo cual se reconoció el correlativo derecho a la información de la ciudadanía y la obligación de los partidos políticos, en modo anterior a la reforma a la LGPP (artículos 27 al 33), por medio del precedente de la ponencia del magistrado Orozco Henríquez del 30 de mayo de 2002 en el expediente SUP-JDC-117/2001, que dio lugar a la jurisprudencia, ahora histórica, 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.

14. La existencia de la justicia compensatoria. Una aplicación compensatoria de la normativa electoral para lograr la auténtica igualdad y proscribir las prácticas discriminatorias hacia los grupos desaventajados, en especial, con el privilegio de la interpretación proindígena (*inde gens*), como se inauguró con la sentencia histórica que el 10 de febrero de 2000 recayó en el expediente SUP-JDC-037/1999, de la ponencia del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez. Las juezas y los jueces

deben dictaminar con una perspectiva pluricultural que conceptúe los requisitos de procedencia de los medios de impugnación como exigencias mínimas, necesarias, idóneas y proporcionales para la válida constitución del proceso y la progresión de la acción (*pro actione*), así como de las pretensiones procesales, y que, sin perjuicio de la igualdad o equidistancia con las partes, ejerzan sus facultades directivas en el proceso y atiendan a las cargas dinámicas en el ámbito probatorio, porque no puede existir igualdad de armas (oportunidades) procesales en el combate judicial cuando las partes se encuentran en una situación de desigualdad material. Así comenzaría un largo camino en favor de los grupos desaventajados o de atención prioritaria (mujeres; pueblos afromexicanos, tribales o equiparables; niñas y niños; adultos mayores; trabajadores; migrantes; comunidad LGBTTTTIQ+, entre otros) y el juzgamiento de acuerdo con la perspectiva de género o *pro femina, pro operarium, pro reo, v. gr.*

15. Vigencia del principio *favoralia sunt amplianda y odiosa sunt restringenda*. La interpretación de las condiciones para el ejercicio de los derechos político-electorales debe ser amplia o extensiva para facilitar su goce o disfrute, mientras que las limitaciones o restricciones a esos derechos deben ser estrictas y mediante una motivación reforzada, como comenzó a anunciarse desde el precedente instaurado al decidir el RAP SUP-RAP-020/2000, del 6 de junio de 2000, que corresponde a la ponencia del magistrado José de Jesús Orozco Henríquez.

Creo que de esta manera, parafraseando a Eduardo García Maynez, se evoca la trayectoria de los juristas y artistas del derecho de esta primera integración de la Sala Superior, la cual puede conceptuarse como heroica porque, con las categorías que labró el maestro del exilio español en México, Luis Recasens Siches, fueron la jueza y los jueces valientes quienes asumieron la virtud del contenido y el sentido de la justicia en un activismo judicial responsable y, al propio tiempo, la adosaron con las cualidades de la prudencia y la autorrestricción. Esa integración inaugural del TEPJF hizo que la justicia electoral fuera el campo fértil que, por medio de sus decisiones consistentes, dio esplendor al control de constitucionalidad y convencionalidad. A pesar de los amagos y las presiones de diversos actores políticos, esa generación de jueces valientes no se arredró y continuó con mayor vigor mediante una jurisprudencia emancipatoria. Fue una integración heroica porque con sus sentencias se atrevió a romper los diques que el originalismo y el textualismo

impusieron al sistema electoral. Con creces, superaron lo que Roscoe Pound identificó como “el peso muerto del conservadurismo jurídico”.

Para motivar sus decisiones, los órganos jurisdiccionales no deben verse inhibidos por la crítica que milita o se origina en la ortodoxia judicial y por la cual se postula que debe evitarse el *obiter dicta* o las argumentaciones a mayor abundamiento. Por el contrario, se debe considerar que está plenamente justificado explicar el funcionamiento de una institución jurídica o las reglas de un sistema jurídico, o bien los alcances de una prerrogativa u obligación cuando se advierta que la causa versa en torno a:

- 1) El ejercicio o las limitaciones a los derechos humanos.
- 2) Las constantes violaciones a los derechos humanos que son originadas por su incomprensión o lo novedoso de la institución o del principio como consecuencia de una reforma jurídica.
- 3) La actividad tuitiva y aditiva que se despliega en las sentencias integradoras del sistema jurídico en los casos de lagunas normativas y axiológicas.
- 4) La eficacia de los derechos humanos en los casos de preponderancia de un sujeto respecto de colectivos desaventajados.

648

La necesidad de dotar de certidumbre y objetividad a los diversos actores políticos es fundamental para permitir que puedan ejercer sus derechos en condiciones de certeza y planificar de acuerdo con esa misma premisa su actividad futura.

Creo que el TEPJF, desde sus orígenes, dio cuenta de su vocación transformadora y emancipatoria. Sin embargo, debemos reconocer, según lo sentencia Peter Häberle, que el concepto de sociedad abierta de intérpretes de la Constitución, en particular, se realiza en el campo de los derechos fundamentales y su delimitación corresponde a sus protagonistas: jueces constitucionales, estudiosos del derecho y los titulares del derecho lesionado o puesto en riesgo, así como, si se permite añadirlo, a los integrantes de los órganos legislativos, en cuanto responsables de diseñar y estructurar el andamiaje jurídico, y todos como partícipes de la cooperativa realización de esos derechos.

En este tiempo aprendí que los procesos políticos, su retórica, su simbología y su acción deben estar informados por una mayor exigencia de responsabilidad hacia las mayorías, en pleno reconocimiento y

respeto de las minorías, como “una suma de historias, incluso contrapuestas”. Debe primar la construcción de los consensos posibles, aceptables, en lo que se reconozca el estatuto de oposición garantizada, sin la exclusión o aniquilación del otro, incluso con la justificación de que se trata de una decisión popular, cuando en realidad solo se busca legitimar decisiones autocráticas.

Ser magistrada en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La travesía en el camino de la igualdad

Mónica Aralí Soto Fregoso*



* Magistrada de la Sala Superior de 2016 a 2025.

*El pedestal sobre el cual
han sido colocadas las mujeres,
tras ser inspeccionado de cerca,
con mucha frecuencia ha demostrado
ser una jaula.*

Ruth Bader Ginsburg (1933-2020),
magistrada de la Corte Suprema
de Estados Unidos de América

Introducción

El año 2021 es importante por muchas razones: nos encontramos a más de un año de distancia de la aparición de la pandemia de la COVID-19, la cual, con sorpresiva fuerza, golpeó a México y al mundo al llevarse a millones de personas, sin respetar condición económica o social de ninguna índole y obligándonos a un aislamiento que cambió nuestra manera de trabajar, convivir y entender la realidad para siempre; se realizaron las elecciones más grandes en la historia de nuestro país, tanto en el orden federal como en el local, en las que se renovaron la Cámara de Diputados, los congresos locales, varias gubernaturas, alcaldías, municipios y mandos de pueblos originarios que cruzan por todo el territorio, con los desafíos que ello entraña para quienes somos autoridades en la materia y, además, celebramos el primer cuarto de siglo de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación (PJF).

Datar los acontecimientos solo resulta trascendente en la medida en que nos lleva a la

reflexión, con la mirada puesta en el futuro. Así, la invitación para compartir mi perspectiva personal como parte de esta familia profesional, a fin de relatar por medio de anécdotas, sentencias, experiencias, recuerdos, desafíos y pensamientos el carácter y el valor de nuestra institución para la vida pública y la democracia mexicana, me llevó a hacer un alto en el camino para ponderar el privilegio de estar en uno de los organismos clave en la evolución de nuestro panorama político y jurídico, además de externar el lado personal de quienes asumimos el reto no solo de impartir justicia y dejar una estampa positiva con nuestro desempeño, sino también de trabajar con las personas que integran nuestros equipos y nos ayudan para hacerlo posible y con las que solemos pasar, incluso, más horas al día que con quienes conforman nuestro hogar.

Entre lo humano y lo profesional

654

Empiezo por compartir que, como oriunda de Baja California Sur, tengo claro dónde se encuentran enclavadas mis raíces, mi puerto de salida y de llegada, tierra de amazonas de cuyo arraigo me siento orgullosa. Es importante contarlo para explicar uno de los principales ejes que han regido la configuración de los equipos con los que he nutrido mi paso por la materia electoral, que llega a los 27 años, pero especialmente mi arribo al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF): impulsar el talento de mujeres y hombres que construyen desde el ámbito local hacia la esfera nacional.

Desde que recorrí el camino administrativo del otrora Instituto Federal Electoral en 1994 hasta que inicié la carrera judicial y recibí por primera vez la oportunidad de ser magistrada en el Tribunal Electoral de Baja California Sur en 2007, luego, a escala regional, en 2013, y a partir de 2016 en la Sala Superior, ha sido un objetivo de mi parte que las áreas y ponencias que encabezo estén integradas por personas de todos los rincones de nuestro país. Sin duda, ello trae consigo varios desafíos, que se evidencian en el ambiente laboral: salir de casa, estar lejos, relacionarse con prácticas y estilos de vida diferentes y, muchas veces, empezar de cero y ser resilientes para acoplarnos a la aventura emprendida como un equipo solidario y empático.

En ese sentido, debo también hablar de una de las grandes fortalezas de este órgano jurisdiccional: el personal que se ha formado a la luz de tres generaciones de magistradas y magistrados que han compuesto su Sala Superior y cada una de las salas regionales. Tanto a mi llegada al Pleno como a la presidencia de la Sala Regional Guadalajara, correspondiente a la primera circunscripción, en la que asumí, orgullosa y expectante, el reto de ser la primera mujer en integrarla y presidirla, tuve la fortuna de encontrarme, como seguramente le sucedió a mis pares, con mujeres y hombres de previa pertenencia tanto a los espacios administrativos como a los jurisdiccionales, con aportaciones al trabajo entonces por venir que no podían ser desechadas sin más. Funcionarias y funcionarios que, incluso, se encontraban dentro del Tribunal cuando este tenía una naturaleza jurídica distinta y llevaba otro nombre, o bien se sumaron a su edificación apenas echada a andar la histórica reforma de 1996. Con dicha puedo expresar que, pasados los años, las colaboradoras y los colaboradores que fueron ratificados en las mismas posiciones o en otras diferentes siguen acompañándome en la travesía de la magistratura electoral.

Estos ocho años han sido una época intensa, en la que, cobijada siempre por un gran equipo que ha hecho suyas mis propuestas y las ha enriquecido, abonamos en acercarnos a la niñez, la juventud y la sociedad en general para difundir la cultura de la legalidad, así como en fortalecer los valores que materializan la igualdad entre mujeres, hombres y diversos grupos en situación de vulnerabilidad, como las personas con alguna discapacidad, los migrantes, los afrodescendientes o aquellas pertenecientes a la comunidad lésbica, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual y queer (LGBTTTIQ+), para lograr que, por encima de todo, primen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la ley respecto a las controversias surgidas en los partidos, en los procesos comiciales y en la defensa cada vez más aperturista de los derechos político-electorales de la ciudadanía, que son los derechos humanos.

En medio de la intensidad que representa la naturaleza de los asuntos que resolvemos y del intercambio permanente que ello implica en el seno de una ponencia para la culminación de los proyectos sometidos a la deliberación pública y a su consecuente votación, la cohesión ha primado al crear lazos fuertes y un sentido de pertenencia a la institución y al equipo, así como el regreso de otros a la tierra que dejaron para vivir

la experiencia de pertenecer al Tribunal Electoral. Se fueron llenos de aprendizajes para desdoblarlos en sus entidades federativas y seguir participando en la ruta de la justicia y la democracia.

Con ese mismo espíritu, puedo apuntar que los fallos y las actividades que derivan de los espacios a mi cargo se han caracterizado por tener una orientación federalista; ello, en mucho, por mi origen y por la naturaleza del capital humano a mi alrededor. Como parte de las responsabilidades que conlleva pertenecer al TEPJF, disfruto del trabajo de tierra al recorrer México y al aquilatar el papel de sus autoridades en todas sus dimensiones, riqueza y diversidad; así lo he hecho siempre y lo transmito entre quienes se suman y dan cuerpo a cada logro.

En ese mismo tenor, una de mis preocupaciones ha sido la de hacer realidad aquel proverbio que dice que “el buen juez —y yo apunto, la buena jueza— por su casa empieza”, al priorizar el trato igual entre mujeres y hombres, el cual buscamos promover de cara a la sociedad con nuestras sentencias, tesis y jurisprudencias, así como la congruencia con nuestro desenvolvimiento dentro del Tribunal Electoral.

Con ello, el esfuerzo por contribuir a la formación jurídica —basado en el paradigma de los derechos humanos— mediante cursos, diplomados, maestrías, charlas y la vinculación con espacios académicos, institucionales y de la sociedad civil en materia de igualdad de derechos, paridad de género y cultura de la legalidad, así como modificaciones en la reglamentación de nuestra vida interna y la utilización de un lenguaje y conductas incluyentes, son prendas por presumir junto con el resto de las magistradas y los magistrados con quienes coincidí en el tiempo y el espacio, que sin distinguos hemos empujado al responder a un auténtico convencimiento de que los órganos públicos debemos cumplir con nuestra responsabilidad, en abono de la transparencia y la difusión de múltiples valores.

La definición de una vocación

La interpretación de la ley es subjetiva, en la medida en que los orígenes, la instrucción jurídica y la experiencia profesional delinean un estilo y una profundidad interpretativos que le dan razón de ser a la toma de decisiones colectivas. Por ello, explicar quiénes somos y cómo procedemos pasa indisolublemente por compartir de dónde surgimos.

Provengo de un núcleo familiar en el que todas y todos sus miembros fuimos encaminados en la importancia del esfuerzo, de luchar con tesón por lo que se quiere y de hacer acopio de lo que se necesita para alcanzar metas y objetivos con base en principios inquebrantables; con una madre que, sin tener plena conciencia de su liderazgo, me fue guiando en la independencia y la autosuficiencia que practicaba en nuestro hogar como una mujer ejemplar, y con un padre que siempre ha sido un roble que a todos protege y da sombra: siempre libre, siempre guerrero, siempre sabio. Esta filosofía, que fue clave en la formación de mi propia familia, es la misma con la que conduzco la dinámica de mi equipo de trabajo, desde su individualidad y diversidad.

Comento, un poco en broma, que la Constitución es marca de nacimiento, pues nací en Ciudad Constitución, Baja California Sur. Soy hija de un constituyente de mi estado y la vida me llevó por el sendero de tener la honrosa encomienda de interpretarla y hacerla valer.

Para canalizar dichos valores personales hacia mi vocación profesional, aproveché la oportunidad de estudiar la licenciatura en Derecho, tratándose de una profesión en la que algunos piensan todavía que la fuerza del carácter se respalda en la masculinidad y la frialdad del razonamiento. Soy y estoy acompañada de mujeres que conjuntamos nuestras capacidades con las de los hombres, en plena igualdad.

A pesar de tales ideas preconcebidas, me enfoqué en enfrentar grandes retos, pensando en que son carreras de largo plazo en las que hay que ir librando y ganando pequeñas victorias para obtener grandes triunfos. Con esa certeza recibí una instrucción sólida que me llevó a evolucionar en el saber jurídico, al entender desde entonces que el derecho es una ciencia social en progresión permanente para responder a los cambios que la sociedad demanda, en función de vivir en igualdad y libertad cotidianas.

Es por ese dinamismo que me interesé en la materia en la que me desenvuelvo y que comunico con pasión a mi ponencia y en mis pronunciamientos. Pasión que se entrelaza con otra de las virtudes extraordinarias que las leyes, especialmente en el ámbito político-electoral, potencian: la participación y la defensa de las mujeres en nuestra vida pública. En 27 años de vida profesional he tenido, desde el más modesto de los cargos en el órgano administrativo electoral hasta la tan preciada como honrosa oportunidad de integrar el colegiado que representa a la máxima instancia jurisdiccional electoral en

México, la certidumbre de que una mujer, de acuerdo con la razón de la justicia, debe trabajar a favor de todas las demás.

Actuar y resolver con la igualdad como divisa

Ser la primera en algo suscita perspectivas que rebasan el cumplir con aquello que se tiene que hacer de acuerdo con las facultades y exigencias propias de un encargo, público o privado. Con el lastre propio de un pasado heredado debido al cual, hace no mucho, las mujeres apenas y nos asomábamos a las distintas órbitas de la vida pública para ocupar espacios protagónicos, las expectativas puestas en nuestros resultados hacen esperar que conlleven cambios cuya hendidura se da por descontada para los hombres.

De frente a este vigesimoquinto aniversario de la creación del TEPJF, es menester recordar que solamente dos mujeres en la primera y segunda integraciones, respectivamente, y en la que actualmente está en funciones, dos mujeres más hemos sido parte de la Sala Superior. De este modo, 17 de las 21 sillas del Pleno ubicado en Carlota Armero han sido ocupadas en el tiempo por hombres, en un reflejo de lo que ha sido la hoy cada vez más evolucionada realidad de nuestro México.

Dentro de mis funciones como magistrada de la Sala Superior, propuesta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ratificada por el Senado de la República desde 2016, está el contribuir —además de hacerlo en la citada expansión de la igualdad de derechos y la paridad de género— en la vinculación con la sociedad civil, la infancia, las universidades y los organismos electorales nacionales; pero, lo más importante en cualquier órgano de justicia, son sus criterios y resoluciones, y es en ellas que, con los conocimientos y el convencimiento de mi ponencia, mi tesón ha estado puesto en que la coherencia se haga presente, aumentando la participación de las mujeres y defendiendo su derecho a ser artífices en la toma de decisiones, oportunidad que recibí en el PJF y que enuncia la huella que me he propuesto imprimir.

De esta manera, me resulta importante participar en estas páginas con algunas de las determinaciones más destacadas a lo largo de los años recientes, en las cuales, a veces como ponente y otras contribuyendo

en la confección de sentencias del resto de mis pares, hemos dado realce a los compromisos constitucionales por la igualdad de derechos y el combate, con hechos, al rezago de la participación política de las mujeres mediante la verificación del cumplimiento de diversas acciones afirmativas, de la lucha en contra de la violencia política por razón de género y del acatamiento de la paridad en todo, cuya dimensión por la vida pública es cada vez más notoria, convirtiendo en aquellos y en distintos casos a la igualdad y a la protección de las minorías en los parámetros que han de sobresalir en la dinámica político-electoral. Las y los magistrados electorales hemos coincidido en su importancia y, en su defensa y profundización, hemos sido un cuerpo unido, sin fisuras.

Así, por ejemplo, impulsamos tesis y jurisprudencias que determinan que la interpretación y aplicación de las mencionadas acciones afirmativas deben procurar el mayor beneficio para las mujeres; que los partidos políticos tienen la obligación de presentar fórmulas completas, a fin de garantizar la correcta integración de los ayuntamientos o de asegurar la paridad en la de sus órganos de dirección, precisando además estándares mínimos para su cumplimiento en la postulación de candidaturas por medio de una coalición, y que las mujeres puedan ser nominadas como suplentes en fórmulas de candidaturas encabezadas por hombres, entrando también a la composición de los órganos electorales para definir que la designación mayoritaria de las mujeres en la conformación del Consejo General de los organismos públicos locales electorales (OPLE) maximiza la igualdad sustantiva.

De la misma forma, nos pronunciamos por que, en la materia electoral, la manifestación de identidad de la persona sea suficiente para acreditarla, así como por que las autoridades electorales deban adoptar las medidas necesarias para permitir la postulación de personas transgénero a cargos de elección popular.

Igualmente, votamos por que los partidos ampliasen la postulación de candidaturas indígenas a diputaciones federales de 13 a 21 distritos electorales con población de estas características, debiendo garantizarse aquellos elementos objetivos que justifiquen la adscripción y que no se nomine en más de siete distritos a personas del mismo género, haciéndose extensivo a grupos sociales colocados en desventaja política y de subrepresentación, como las personas con discapacidad, la comunidad LGTTTIQ+ o las personas afrodescendientes, con su consecuente vista legislativa, y fueron también mandatados el diseño y la aplicación de

acciones de esta índole para personas mexicanas residentes en el extranjero en el proceso electoral recién culminado, con participación en las listas plurinominales de cada circunscripción, sin dejar de atender la paridad.

En la misma línea, decidimos el ajuste del orden de prelación en el registro de candidaturas a las diputaciones de representación proporcional, a fin de que lo encabece una mujer registrada en segundo lugar, con el objetivo de garantizar la paridad de género; confirmamos que las diputaciones plurinominales y la postulación impar en los ayuntamientos tuvieran en primer lugar a las mujeres, y que los partidos deban observar, como ya se planteó, el principio paritario en la renovación de sus órganos directivos, precisando que habrá de ser de forma tanto vertical como horizontal, es decir, que las mujeres, en el interior de las fuerzas políticas, accedan no solo a los espacios, sino a los de mayor jerarquía.

También incidimos en avalar la convocatoria para mujeres del Servicio Profesional Electoral Nacional en distintas entidades, dado el contraste imperante en los OPLE, al considerar que ello es acorde con el precepto constitucional de paridad que pretende eliminar la brecha entre mujeres y hombres en las responsabilidades públicas; apoyamos, por otra parte, la celebración de elecciones municipales extraordinarias cuando la propia comunidad hubiese acordado que el principio de paridad regiría la elección de concejalías, a fin de no conculcar el derecho de participación de las mujeres, y se avanzó al revalidar que los partidos pueden registrar planillas de candidaturas integradas preponderantemente por mujeres, con la finalidad de que la paridad trascienda de manera efectiva en la estructura municipal, encarando la persistencia de la subrepresentación histórica.

No puedo tampoco dejar de hablar de la vinculación a los partidos políticos nacionales para que, en la postulación de sus candidaturas a las gubernaturas este año, hicieran efectivo el mandato paritario al presentar a siete mujeres como candidatas a gubernaturas y en las ocho restantes a hombres; hicimos lo propio con el Congreso de la Unión y con los congresos locales a fin de regular la paridad para el caso concreto antes del inicio del proceso comicial siguiente, ordenándose en otro fallo al Instituto Nacional Electoral (INE) modificar su acuerdo relativo a la forma en que se contabilizan las acciones afirmativas que garantizan la igualdad en el registro de las candidaturas a las diputaciones federales, recurriendo a la postulación por fórmula, a la concurrencia,

a aquellas que no son inherentes a las medidas afirmativas y a la paridad, así como a la implementación generalizada de acciones que logren la inclusión y garanticen el acceso efectivo a los cargos públicos de la población indígena y afroamericana en los comicios locales y nacionales.

Al paso de los años, otra causa irrenunciable de esta integración ha sido la de erradicar la violencia política en razón de género. Con jurisprudencias y tesis hemos asentado la naturaleza y la necesidad de la instauración pronta y expedita por las autoridades de las medidas de protección en tanto lo requiera la víctima, así como los elementos que la actualizan en el debate político y la prohibición del uso de estereotipos discriminatorios en la propaganda político-electoral, clarificando no solo que no debe afectar directa o indirectamente a ningún género, sino que es obligación de los partidos contribuir a la eliminación de la violencia y de la reproducción de preconcepciones sexistas en su propaganda, mensajes o propuestas electorales.

En el mismo flagelo, en la Sala Superior concebimos un criterio orientador en la forma en que deben actuar las autoridades electorales locales para implementar la paridad y garantizar a las mujeres una vida libre de violencia política en las entidades cuyo Congreso no hubiese adaptado la legislación local a las reformas aprobadas en 2019 y 2020 en la materia, con la antelación necesaria al inicio del proceso electoral de este 2021, y refrendamos que, en aquellos casos en que se hayan ordenado medidas de protección en favor de posibles víctimas de violencia de género, estas deberán permanecer vigentes y, en consecuencia, los órganos jurisdiccionales emisores tendrán que continuar con su vigilancia y seguimiento, hasta que el asunto no adquiera definitividad o exista una resolución que determine que tales medidas no son necesarias.

Ahondando en ello, concluimos que existe la posibilidad de que las medidas cautelares y de protección adoptadas por una autoridad sean revisadas, suspendidas o modificadas, lo que deberá estar estrictamente justificado, atendiendo a las circunstancias fácticas y contextuales del caso, aunado a que deberá mediar petición de parte, sin la posibilidad de que tal cuestión se efectúe de manera oficiosa, y se indicó que una persona servidora pública puede ejercer victimización secundaria o revictimización al percibir a una posible víctima de que, de no rendir un informe, se le impondrá una medida de apremio, pues se incumple con un trato preferente que es necesario en dichos contextos.

En otros juicios interpuestos, apostamos por la aplicación de medidas de reparación inmaterial mediante la atención médica y psicológica de la víctima de violencia política de género para su rehabilitación, a la ejecución de programas integrales de capacitación y sensibilización a funcionarias y funcionarios, como salvaguarda de no repetición, y, de modo destacado, a la creación de un Registro Nacional de Personas Sancionadas en Materia de Violencia Política Contra las Mujeres en Razón de Género, por parte del INE, que contenga los nombres de quienes, en sentencias firmes, hubieran incurrido en violencia de este tipo, cuyo objeto es tomarlo en cuenta como parte de los elementos a valorar al analizar solicitudes para participar por alguna candidatura de elección popular.

Conscientes de los sesgos que predominan en la impartición de justicia, fallamos del mismo modo que, en los casos de violencia política en razón de género, opera la figura de la reversión de la carga de la prueba, es decir, que el axioma de que “quien afirma está obligado a probar” debe recaer en la parte demandada, y cuando se presente el desistimiento de una denuncia por esta causa, las autoridades deben tomar las medidas necesarias que orienten a la actora, las cuales pasan por requerir la ratificación del escrito, así como notificarle y explicarle los efectos de su decisión, cuidando que no sea presionada ni violentada nuevamente por el supuesto o ya determinado agresor para proseguir, debiéndose analizar con especial rigurosidad los elementos específicos que se revelen.

Asimismo, en el interés de ejemplificar la interseccionalidad como parámetro ineludible en nuestras decisiones, establecimos que cuando se trate de casos de violencia política en razón de género en los que esté implicada una mujer indígena deberán notificar ese escrito de forma personal a quien podría ver vulnerados sus derechos humanos por lo que se decida en la sentencia, para que comparezca al juicio, y cuando se trate de personas integrantes de pueblos o comunidades originarios, debe imperar una protección jurídica especial para estudiar la manifestación de voluntad de renunciar o de separarse de sus cargos de elección, por lo que el estándar respecto a la certeza en relación con la espontaneidad de la voluntad debe ser mayor, confirmando, por otro lado, que en el caso de postulaciones de los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanos habrá de asumirse la consulta previa de los lineamientos atinentes en asamblea general de sus comunidades como un requisito y no como un derecho fundamental equiparable al de su participación política, lo que afectaría sus intereses.

Conclusiones

Como espero haberlo transmitido en estas líneas, tengo certeza de que el liderazgo y una institución se miden no solamente por los resultados, sino también por la persistencia y la calidad de las y los compañeros de viaje que permiten convertirlos en realidad. Identificación, retroalimentación y compromisos comunes son los ingredientes del *cómo sí* hacer las cosas, lo que involucra, además, el *cuándo*, el *cómo* y, sobre todo, el *para qué*, terreno en el que las convicciones constituyen la trascendencia de toda obra colectiva.

Transcurridos ya ocho años de cumplir con la investidura constitucional decidida mediante el mecanismo democrático que representa la nominación y designación por los Poderes de la Unión para ser magistrada electoral en la Sala Regional Guadalajara y en la Sala Superior, volteo y no me siento satisfecha. Reconociendo lo que hemos avanzado, hay tanto más por hacer para lograr una justicia plena e igualitaria mediante la CPEUM, los instrumentos internacionales y la doctrina, buscando siempre resolver los casos concretos de los que tenemos conocimiento, con la idea de que el veredicto para una o uno lo sea en beneficio de todas y todos. Hasta ahora, hemos puesto nuestro tesón y conocimientos al servicio de la igualdad y de una ciudadanía mejor representada y más libre, en la medida en que cuenta con un espacio en el cual sus derechos están por encima de cualquier otra consideración o interés.

En suma, no dudo al concluir que las magistradas y los magistrados del Tribunal Electoral, en sus tres integraciones, compartimos el espíritu de que un componente básico de toda democracia es el de contar con una cultura a favor de la igualdad, progresando en la definición de una realidad política cada vez más afianzada en un sistema constitucional, legal y de precedentes que, en su apuesta, se esmera en dar plenitud al artículo 1 de la carta magna, prevaleciendo una óptica garantista, de vanguardia y aprendizajes sin fin. Por ello, no puedo dejar de reconocer la entrega personal y profesional de todas y todos aquellos que han laborado y se desempeñan hoy en el TEPJE, al brindar incluso muchas de las horas destinadas a su familia al trabajo en pro de un México mejor.

Nuestra tarea hacia afuera debe corresponderse con el estado de nuestra institución hacia adentro, apelando a un trabajo y a una actitud de independencia, cambio y mejora constantes en la gestión del Tribunal

Electoral, de su personal jurisdiccional y administrativo, para que su existencia esté apalancada en un sistema jurídico cada día de mayor calidad y respeto a la ley. Cada sentencia debe envolverse en el tamiz de la interseccionalidad, empezando por su lenguaje y terminando por sus efectos, y el interés de quienes hoy pasamos por sus filas no deberá nunca de claudicar en la voluntad crítica de esmerarnos para que esta, nuestra casa, sea la de todas y todos los mexicanos.

25 años
del Tribunal Electoral
del Poder Judicial
de la Federación.
Sentencias relevantes
en cada una de sus tres
integraciones

Gabriela del Valle Pérez*



* Magistrada de la Sala Regional Guadalajara de 2016 a 2025.

Introducción

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es un órgano especializado que se ha ido fortaleciendo en el transcurso de sus 25 años. En mi experiencia, he podido constatar cómo, por medio de sus sentencias, esta institución ha contribuido al fortalecimiento de un Estado constitucional y democrático de derecho y también a que nuestra democracia mexicana sea más incluyente y representativa de aquellos grupos que históricamente han sido vulnerados.

Como es conocido en el ámbito electoral, los actuales regímenes democráticos coinciden en que sus aspectos centrales son el sufragio universal y la existencia de elecciones libres, competitivas, regulares y correctas, esto es, una definición schumpeteriana de la democracia que es estrictamente política.¹ Dichos aspectos son la base del régimen democrático; sin ellos, este no sobreviviría. Sin embargo, a fin de anclar la democracia en un país o de aumentar su calidad, se ha considerado que cuando el Estado de derecho tiene un buen funcionamiento, la democracia y su calidad incrementan; en este último punto, el papel del TEPJF (mediante la Sala Superior y sus salas regionales y Especializada) ha sido fundamental.

Ciertamente, cuando un Estado establece límites a la actuación gubernamental, se está frente a un Estado de derecho y no únicamente frente a uno gobernado por la ley. Esta distinción es importante porque, mientras el primero busca la protección de libertades y

¹ Guillermo O'Donnell, "La irrenunciabilidad del Estado de derecho", *Revista de Instituciones y Desarrollo* 8 y 9 (2001).

derechos fundamentales, el segundo pretende, principalmente, legitimar acciones gubernamentales y no proteger derechos y libertades.²

Así, hoy se habla de estados democráticos de derecho que se distinguen por definir los derechos y las obligaciones de los integrantes de la colectividad, de una sociedad informada, de autoridades transparentes que rindan cuentas, del respeto a la diversidad entre las personas y los grupos, de la preservación y el fomento de la multiculturalidad, así como de la atención a las necesidades sociales más apremiantes, entre muchas otras cualidades que, basadas en el respeto, conviven y se desarrollan.

Las sentencias que ahora citaré brevemente son muestra de eso, y en ellas podremos ver cómo se ha ido fortaleciendo el Tribunal Electoral. Hablaré de tres etapas, cada una de ellas basada en la respectiva integración que la Sala Superior ha tenido. Gracias a que he formado parte de esta honorable institución en las tres integraciones que han conformado la Sala Superior, he podido observar sentencias que han marcado un parteaguas en determinadas temáticas.

En esta breve narración destacaré las sentencias que, a mi consideración, son más relevantes; por ejemplo, en la primera etapa (en la cual tuve la oportunidad de fungir como secretaria particular y secretaria de estudio y cuenta adjunta en la ponencia del entonces magistrado José de Jesús Orozco Enríquez) es de gran relevancia el papel del Tribunal para la regulación de la vida interna de los partidos políticos y para que estos sean sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información pública.

En la segunda integración (en la que también fungí como secretaria de estudio y cuenta, pero ahora en la ponencia del magistrado Armando Maitret Hernández en la Sala Regional Ciudad de México) se destaca el rol del Tribunal Electoral en el fortalecimiento de la participación de las mujeres en la vida política. En aquellos años, las autoridades jurisdiccionales nos enfrentamos a fuertes retos, y gracias a la función de los tribunales y de su trabajo conjunto con los institutos electorales, la paridad es hoy una obligación en el ámbito político.

Finalmente, en la tercera integración (en la que actualmente me desempeño como magistrada electoral en la Sala Regional Guadalajara)

² Azul Aguiar, "Estado de derecho y régimen político", en *Temas selectos de la teoría contemporánea política*, coord. Gabriel Pérez (México: Universidad Autónoma Metropolitana, 2013).

he podido observar el fortalecimiento de los derechos político-electorales de diversos grupos, particularmente, los relativos a personas, pueblos o comunidades indígenas; menciono estos últimos porque, a mi juicio, en esta tercera etapa se trasciende en la representación y el empoderamiento de los derechos electorales de los indígenas.

Varios de los temas abordados por la justicia electoral a los que haré referencia fueron de tal importancia que conllevaron a reformas constitucionales y legislativas importantes en el país, lo que es una muestra de cómo la lógica de la política judicial impacta el marco normativo.

Primera integración

El Tribunal Electoral, que acaba de cumplir 25 años de existencia, es la máxima autoridad en materia de justicia electoral, con excepción de la facultad que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación de conocer en exclusiva las acciones de inconstitucionalidad en el tema.³ Por medio de su labor interpretativa y en ejercicio de sus competencias, el Tribunal realiza una labor eficaz que garantiza la justicia en este ámbito, la cual no solamente se encarga de la resolución de los conflictos electorales o de velar por la legalidad de una elección, sino que es la pieza central para garantizar los derechos político-electorales de la ciudadanía.⁴

Uno de los primeros precedentes paradigmáticos del TEPJF es el juicio ciudadano 117/2001.⁵ Esta es una sentencia que, en mi concepto, constituye el primer paso para que los partidos políticos fueran considerados sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información pública.

³ Jesús Orozco Henríquez, *et al.*, *Justicia electoral: el manual de IDEA Internacional* (México: IDEA Internacional/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2013), 1 (Versión castellana de *Electoral justice: the International IDEA handbook* [Estocolmo: IDEA Internacional, 2010]), <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/justicia-electoral-manual.pdf> y Jesús Orozco, *Justicia electoral comparada en América Latina* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2019), 14.

⁴ Hugo Concha, Miguel Lara y Jesús Orozco, *Hacia un índice global de justicia electoral* (México: IDEA Internacional/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020).

⁵ Las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como la SUP-JDC-117/2001, pueden ser consultadas en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

En dicha sentencia, el Tribunal hace un estudio del derecho a la información, consagrado en el artículo 6 constitucional, a la luz de lo establecido en diversos tratados internacionales. Asimismo, se relaciona al derecho de asociación que tiene toda la ciudadanía mexicana, en su vertiente de afiliación político-electoral, con el derecho de la ciudadanía a estar informada.

Uno de los principales argumentos que se sostuvo es que el derecho de pertenencia implica contar con la información básica del partido político al que se quiere pertenecer o al que se pertenece, lo que es un prerrequisito para ejercer la libertad de asociación y de afiliación. Por lo tanto, la ciudadanía, en ejercicio de su derecho de asociación en su vertiente de afiliación política, tiene derecho a conocer la información que consta en un registro de carácter público, así como los documentos soporte de ese registro que hayan sido aportados por los partidos políticos.

Si bien pasaron muchos años para que dicha obligación se introdujera primero en el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (2008), fue hasta 2014 cuando se incorporó a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). En mi concepto, esta sentencia constituyó una semilla para que toda la información en posesión de los partidos políticos fuera considerada como pública y que en ella imperara el principio de máxima publicidad. Lo anterior, además de ser muy relevante en el tema de acceso a la información, también abrió el camino para el siguiente punto que quiero tratar, que es el de la vida interna de los partidos.

Anteriormente, los partidos políticos eran instancias autocompositivas, y si surgían conflictos en torno a la militancia o a la aplicación, interpretación o integración de sus instrumentos normativos o de la ley, no había un órgano que fuera imparcial y objetivo para dirimir sus controversias, de conformidad con principios como el debido proceso.

La sentencia 117/2001, así como los juicios ciudadanos 84, 92 y 109, todos de 2003, son un precedente de cómo la Sala Superior admitió la procedencia del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano contra actos de partidos. Esas sentencias comenzaron a conocer asuntos intrapartidistas, en conflictos que surgían por temas como el acceso a la información, la rendición de cuentas, la transparencia y la tutela de los derechos político-electorales; en ellas, se reflexiona precisamente acerca del reconocimiento de los partidos políticos como sujetos de obligaciones y objetos de regulación.

En estos juicios se cambió el criterio de que los tribunales no conocieran la vida interna de los partidos, y se dice que ahora el juicio ciudadano es procedente contra los actos o las resoluciones interpartidistas definitivos. Además, los partidos políticos deben regir sus actividades por un sistema de democracia interna; para ello, debían orientarse por los principios del Estado democrático, que lleva inmersa la existencia de una jurisdicción constitucional tuitiva de los derechos fundamentales.

En otras palabras, los partidos políticos debían contar con órganos internos que resolvieran las controversias que se suscitaran, respetando todas las garantías del debido proceso legal a los contendientes, de manera que se pudiera determinar a quién le asistía la razón de acuerdo con la normatividad estatutaria interna. Es decir, tales procesos tendrían que ser aptos para restituir adecuada, oportuna y totalmente los derechos violentados y, para ello, deberían contar con un órgano de justicia intrapartidario que resolviera de forma imparcial.

En esas sentencias se dijo que, antes de acudir a la jurisdicción estatal, las partes deberían agotar los procedimientos internos y que podían presentarse en la jurisdicción de los tribunales en los siguientes casos:

- 1) Después de haber agotado las instancias internas para la superación del conflicto.
- 2) Cuando las mismas no existieran.
- 3) Cuando las existentes no estuvieran encomendadas a órganos capacitados e independientes, no estén previstos los elementos del debido proceso legal o no permitan la satisfacción completa, total y oportuna de las pretensiones jurídicamente tuteladas de las partes.

Esto fue plasmado más tarde en el texto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por la reforma publicada el 1 de julio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Segunda integración

Indiscutiblemente, una de las mayores aportaciones de la etapa que conforma la segunda integración de la Sala Superior fue el cumplimiento de los derechos político-electorales de las mujeres, particularmente, el derecho a ser electas en condiciones de igualdad y libres

de violencia, que básicamente tiene como sustento la búsqueda de una igualdad sustantiva. Esta es una etapa que nos lleva a la reflexión acerca de la participación de los grupos históricamente vulnerados y cómo han sido excluidos en las tomas de decisión, lo que ha hecho que sus intereses no estuvieran representados.

Como es conocido, para que la mujer tuviera una representación efectiva, en un inicio se establecieron acciones afirmativas con las llamadas cuotas de género. Pero hay que señalar que surgieron importantes resistencias para cumplir con estas cuotas, por ejemplo, si una candidatura había surgido de un proceso interno democrático de selección, no aplicaba la cuota de género, la conformación de las listas de representación proporcional ni la integración de fórmulas.

Ante las resistencias de los partidos y las escapatorias que encontraban para no cumplir con las cuotas, el Tribunal Electoral tuvo que actuar para sanear dichas situaciones y lograr que las mujeres llegaran efectivamente a los cargos públicos. La sentencia paradigmática en este rubro es la que radica en el expediente SUP-JDC-12624/2011, conocida como la sentencia antijuanitas. Dicha resolución significó un parteaguas para el incremento de la participación efectiva de las mujeres en el Poder Legislativo. Anterior a esta resolución, las cuotas existentes en la norma no tenían esa fuerza persuasiva y, por lo tanto, eran un tanto incipientes. La sentencia 12624 representó la ruptura de esa barrera que impedía a las mujeres su participación en la vida política del país y puso un alto a las malas prácticas de los partidos políticos que buscaban cometer un fraude a la ley y evitar el acceso de las mujeres a los cargos para los que fueron electas.

A partir de su emisión, se dio una evolución de los criterios jurisdiccionales y una unión muy particular de las legisladoras, quienes, sin importar su filiación política, impulsaron la incorporación del principio de paridad de género, desde los congresos federal y locales, en la CPEUM en 2014.⁶

Por medio de las sentencias de la Sala Superior se estableció la paridad horizontal y vertical en los ayuntamientos, lo cual no estaba

⁶ La reforma constitucional en materia de paridad fue publicada el 10 de febrero de 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*. ONU Mujeres reconoció que esta constituye un avance hacia una sociedad más justa, incluyente y democrática. La reforma puede consultarse en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014.

contemplado en las leyes ni en las reformas electorales, dando origen a jurisprudencias⁷ que tienen el carácter de obligatorias y fueron aplicadas en la elección de 2015.

En la segunda etapa del Tribunal Electoral se destaca una construcción de reglas para incrementar y fortalecer la participación de las mujeres en los cargos de elección popular. Estas acciones se replicaron en los institutos electorales locales, o bien, en ocasiones, las buenas prácticas surgieron del ámbito local al nacional.

Lo anterior dio como resultado una integración casi paritaria en el Congreso de la Unión y en varios congresos locales en la elección de 2018, lo que, a su vez, trajo como consecuencia que la Constitución se reformara nuevamente para introducir el principio de paridad en todo;⁸ esto es, garantizar a las mujeres la mitad de los cargos en los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) y en los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), tratándose no únicamente de cargos de elección de popular sino también de las designaciones.

No se puede dudar que, en México, se han logrado avances en la representación de las mujeres, por lo menos en cuanto a una de tipo descriptiva, como ha ocurrido en el Poder Legislativo. El logro alcanzado en la LXIV Legislatura posicionó al país en quinto lugar en el mundo, en 2019, respecto a la proporción de escaños ocupados en los parlamentos nacionales (Banco Mundial, 2020). Sin embargo, hay que seguir impulsando reglas y acciones electorales hasta que los intereses y las necesidades de las mujeres estén representados de forma efectiva, es decir, de modo sustantivo.⁹

⁷ Recursos de reconsideración 46, 85 y 90, todos de 2015, y jurisprudencias 6/2015, de rubro PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES, y 7/2015, de rubro PARIDAD DE GÉNERO, DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL; estas últimas pueden consultarse en <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

⁸ La reforma constitucional en materia de paridad en todo fue publicada el 6 de junio de 2019 en el *Diario Oficial de la Federación* y puede ser consultada en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019.

⁹ Hanna Pitkin entra al estudio del concepto de representación y lleva a cabo un análisis en el que diferencia cinco dimensiones (autorizada, de responsabilidad, descriptiva, simbólica y sustantiva). En dicho estudio, se destacan los términos “suplir la representación descriptiva” y “suplir la representación simbólica”, así como la representación que Hanna Pitkin coloca al centro de las dimensiones: “la representación política”, que es entendida como “una actuación sustantiva por otros”. El primer término se refiere a un tipo de representación que muestra,

Aunque, efectivamente, continúan las resistencias a la participación política de las mujeres mexicanas y han surgido formas más graves, como la violencia política contra las mujeres en razón de género, las sentencias del TEPJF, junto con las buenas prácticas de los institutos electorales, impulsaron un marco legal específico para erradicar estas formas de violencia política.¹⁰

Tercera integración

Asegurar la efectividad del derecho que tienen los integrantes de las comunidades indígenas de ser votados a cargos de elección popular es, a mi consideración, uno de los aciertos más relevantes de esta tercera y actual integración de la Sala Superior y de las demás salas que integran el Tribunal Electoral.

Históricamente, los pueblos y las comunidades indígenas en nuestro país han estado subrepresentados; en el censo poblacional de 2015, 21.5 % de la población mexicana se autoadscribió como persona indígena, y de ese porcentaje, 51.3 % son mujeres y 48.7 %, hombres. Desafortunadamente, la representación de esa población no alcanza ni 3 % en el Poder Legislativo, y ni qué decir de las mujeres indígenas, cuya representación en la cámara baja no supera ni 1 %, a pesar de que ellas conforman 11 % de la población mexicana.¹¹

La Sala Superior, en atención a la ausencia de representación política de los pueblos y las comunidades indígenas y en respuesta a sus demandas, ha fortalecido la acción afirmativa indígena: en primer lugar, al

por lo menos en cuanto al número, la composición de una nación; el segundo, busca personificar a quienes representa, simboliza sus ideas, emociones o actitudes, por ejemplo, haciendo uso de un lenguaje incluyente, y, por último, la representación sustantiva significa que, además de reproducir la composición de una nación y de simbolizar sus ideas, se actúa en favor de los intereses de sus representados. Véase Hanna Pitkin, *El concepto de representación* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985).

¹⁰ La reforma en materia de violencia política contra las mujeres por razón de género fue publicada el 13 de abril de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación* y puede ser consultada en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591565&fecha=13/04/2020.

¹¹ La información acerca de las acciones afirmativas en favor de diversos grupos puede ser consultada en el acuerdo general INE/CG572/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el cual está disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/115204/CGex202011-18-ap-7.pdf>.

exigir un dictamen antropológico cuando así se ameritara para la resolución de los asuntos y, después, por medio de sus sentencias. Un ejemplo de esto lo constituyó la sentencia SUP-RAP-726/2017, en la cual se estableció que en 13 distritos los partidos políticos únicamente podían postular candidaturas indígenas para diputaciones federales donde existiera una concentración indígena que superara 60 % de la población total, además de que se necesitaba una autoadscripción calificada para que una persona fuera postulada a una candidatura y no podía haber más de 7 candidaturas de un mismo género. Gracias a tales acciones afirmativas se pudo asegurar que 13 personas de origen indígena accedieran a diputaciones federales.¹²

Para el actual proceso 2020-2021, dicha medida se amplió a 21 distritos, en el entendido de que es necesario que las personas indígenas sean postuladas en proporción a la población que se autoadscribe como tal. Por ello, se suministró a cada partido político la lista de 28 distritos con 40 % o más de población indígena y ordenados de menor a mayor votación de acuerdo con lo que cada partido obtuvo en el pasado proceso electoral. Esos distritos se ubican en Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Veracruz y Yucatán. Lo anterior, con el objeto de que los partidos políticos postulen candidaturas de adscripción indígena de forma equitativa en tres bloques de competitividad y, de esa misma forma, al menos a 11 mujeres.¹³

En el caso de las candidaturas por el principio de representación proporcional, se estima necesario que los partidos políticos postulen en sus listas de candidaturas a personas indígenas de acuerdo con el número de distritos electorales indígenas y en proporción a esa población, de manera que al menos una fórmula deba ubicarse en las primeras 10 de cada lista que se propone para las cinco circunscripciones plurinominales del país.¹⁴

Lo anterior asegura que se postulen 10 fórmulas de personas indígenas por el principio de representación proporcional, de las cuales no más de cinco deberán corresponder al mismo género. En la sentencia SUP-RAP-121/2020 se reafirma cómo tales acciones potencian e

¹² SUP-RAP-726/2017 y acuerdo INE/CG508/2017.

¹³ Acuerdo INE/CG572/2020.

¹⁴ Acuerdo INE/CG572/2020.

incrementan progresivamente la representación de pueblos y comunidades indígenas, lo que implica ir en ascenso hasta alcanzar condiciones jurídicas y fácticas que hagan que dichas acciones sean innecesarias algún día. Con dichas medidas se garantiza un piso mínimo para la representación de las personas y las comunidades indígenas.

Es importante mencionar que la concentración de la población indígena no es el único parámetro para tomar en consideración; si así fuera, ese grupo seguiría subrepresentado al no tomarse en cuenta que hay otros que también se pueden dispersar y migrar de su tierra originaria.

Un asunto que me parece importante resaltar es el relativo al expediente SUP-REC-28/2019, en el que se estableció una acción afirmativa para personas o comunidades indígenas migrantes. El argumento es precisamente que, más allá de considerar el porcentaje poblacional que represente un pueblo o una comunidad indígena, hay que evaluar las acciones para garantizar su representación y participación efectiva. Derivado de esa sentencia, algunos institutos electorales locales, en ese proceso electoral, introdujeron acciones afirmativas para personas o comunidades indígenas migrantes.

676

Otro tema que me parece muy importante es el del nombramiento de representantes indígenas ante los ayuntamientos. Desde el artículo 2 de la CPEUM se reconoce la composición pluricultural de nuestra nación y diversos derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.

Como parte de esos derechos reconocidos se destaca el de libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas para aplicar sus sistemas normativos, elegir a los representantes y a las autoridades para el ejercicio de sus propias formas de gobierno, votar y ser votados para acceder al desempeño de cargos públicos y elegir representantes en los ayuntamientos con población indígena, disponer de sus recursos para financiar sus funciones, determinar sus prioridades estratégicas de desarrollo y participar plena y efectivamente en la vida pública.

Asimismo, en el artículo 2, apartado B, de la Constitución se determina que la Federación, las entidades federativas y los municipios, a fin de promover la igualdad de oportunidades de las personas indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas en conjunto. Particular-

mente, en la fracción VIII se establece la obligación de instituir políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Así, las entidades federativas adecuaron su Constitución y legislación locales a la Constitución federal con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus normas internas. En la actualidad, prácticamente todas las constituciones y la mayor parte de las leyes orgánicas municipales y estatales en materia indígena reconocen los derechos de las comunidades indígenas que están asentadas en sus territorios, ya sean pueblos o comunidades indígenas originarias o migrantes.

Conclusión

Como se puede observar, en nuestros días, el rol del TEPJF en la vida política de México tiene implicaciones que van más allá de lo electoral. Asegurar un Estado de derecho en el ámbito electoral se puede resumir en tres cuestiones importantes: garantizar que los procesos electorales se acojan a los marcos de derecho; proteger los derechos político-electorales de todas las personas, sin discriminación y atendiendo en todo momento a sus circunstancias particulares, y, finalmente, garantizar el acceso a la justicia a toda persona a la que se le hayan vulnerado sus derechos político-electorales.¹⁵

Con este breve recorrido que he expuesto de las tres integraciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral podemos observar cómo el sistema de justicia electoral ayuda a construir sociedades y culturas más democráticas y, en ese sentido, puede conducirlos a una cultura de mayor respeto a los derechos fundamentales.

El rol que adquiere la justicia electoral se ve materializado por medio de sus reglas, de un control o una regulación de actos y procedimientos electorales, de diversos medios de impugnación y de ese aparato o estructura que permite la solución de conflictos político-electorales. Si lo que se espera es que la justicia electoral sea efectiva, se requiere que esas

¹⁵ IDEA Internacional, *Justicia electoral: una introducción al manual de IDEA Internacional* (Es-tocolmo: IDEA Internacional, 2011).

reglas y procedimientos sean accesibles e incluyentes y que garanticen el derecho de acceso a la justicia y de tutela judicial efectiva.¹⁶

En mi concepto, quienes integramos el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tenemos varios retos por delante en materia de acceso a la justicia. Entre los que considero más importantes está el que exista mayor cercanía con la sociedad, lo cual se traduce en mayor publicidad de las sentencias, un lenguaje más accesible y ciudadano y medios de impugnación más sencillos. Si bien ha habido un gran avance con el juicio electoral en línea, todavía es necesario que este sea más cercano y accesible para todas las personas. Sin lugar a duda, hay que seguir perfeccionando el sistema de justicia electoral, pero considero que estamos en la ruta adecuada para contribuir al fortalecimiento de la democracia mexicana.

¹⁶ María del Carmen Alanís, *Justicia electoral y derechos humanos: protegiendo la nueva dimensión de la democracia* (Morelia: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2016) y Hugo Concha, Miguel Lara y Jesús Orozco, *Hacia un índice global de justicia electoral* (México: IDEA Internacional/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020).

Los retos y la trascendencia de la justicia electoral

José Luis Vargas Valdez*



* Magistrado de la Sala Superior de 2016 a 2023.

Introducción

Un tribunal, como cualquier institución pública, está constituido por personas. Si bien la actuación cotidiana de las y los funcionarios está delimitada por las facultades y las obligaciones que les asigna la ley, el desempeño de dichas labores necesariamente cuenta con un componente humano. Me explico. En el caso particular de los jueces, está claro que nuestra principal labor es dirimir las controversias que se nos presentan, con apego a derecho. Podría pensarse que, para cumplir a cabalidad con dicha función, las y los juzgadores debemos limitarnos a aplicar las consecuencias jurídicas que recaen en distintos escenarios previstos claramente en el marco jurídico.

Sin embargo, en la práctica, “la decisión judicial se enfrenta, en la mayor parte de los casos, a una *situación de elección*§ en la que el juez debe elegir una de entre las varias alternativas posibles”.¹ Así, si bien las leyes y los precedentes deben ser el único sustento de nuestras decisiones, la acción de dictar una sentencia forzosamente implica un ejercicio de evaluación y valoración personal por parte de las y los jueces, lo cual exige el máximo compromiso y profesionalismo.

No es exagerado decir que los juzgadores tenemos a nuestro cargo la importante labor de mantener vivo al derecho y de velar por su aplicación en una realidad sumamente compleja y en constante cambio, lo cual no

§ Énfasis añadido.

¹ Victoria Iturralde, “El silogismo judicial”, *Anuario de Filosofía del Derecho* VIII (1991), 239, <https://bit.ly/3kbFWvn>.

siempre resulta sencillo. Para ello, debemos buscar soluciones para supuestos previstos y no previstos en la ley (pensemos, por ejemplo, en la irrupción de las nuevas tecnologías en el contexto electoral), así como, en diversas ocasiones, ponderar reglas, principios o derechos en pugna (por ejemplo, resolver si en un caso determinado se debe priorizar la libertad de expresión respecto de la privacidad o viceversa).

Estas cuestiones se tornan aún más complejas en el caso de los jueces constitucionales de última instancia, como corresponde a las magistradas y los magistrados que integramos la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). La justicia constitucional es, por su propia naturaleza, el espacio en el que se definen los contenidos, los límites y los alcances del derecho normado. Así, la responsabilidad del juez constitucional rebasa la mera impartición de justicia.

Como afirma el juez Aharon Barak, la resolución de los casos sometidos al conocimiento de un juzgador constitucional debe tener en cuenta, además, dos factores esenciales: la relación que existe entre el derecho y la sociedad, y el papel que desempeña el propio tribunal en la consolidación del Estado de derecho y la democracia,² toda vez que sus sentencias deben apuntar a ser instrumentos de cambio y estabilidad social.

Aunado a lo anterior, en el caso de los jueces constitucionales especializados en materia electoral, se debe sumar un reto adicional. El reporte acerca del estado actual de la democracia en el mundo, publicado en 2019 por el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), señala que “no ha habido un momento en la historia moderna, o por lo menos desde la década de 1930, en que se haya cuestionado más el valor, la viabilidad y el futuro de la democracia”.³

En estas circunstancias, los tribunales constitucionales electorales son, además de garantes del Estado de derecho, “el último refugio de un ideal democrático desencantado”.⁴ Ahí radica, en esencia, la profunda responsabilidad de la magistratura electoral: aplicar el derecho para construir una mejor sociedad y restaurar la confianza en la democracia.

² Aharon Barak, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009).

³ IDEA Internacional, *El estado de la democracia en el mundo y en las américas 2019. Confrontar los desafíos, revivir la promesa* (IDEA Internacional, 2019), <https://bit.ly/35EF8o2>.

⁴ Antoine Garapon, *Jueces y democracia* (España: Flor del Viento Ediciones, 1997), 18.

Así, en el presente texto hablaré de mi experiencia como magistrado de la Sala Superior del TEPJF; en él, doy cuenta de los mayores desafíos —jurisdiccionales, pero también ajenos a este ámbito— a los que me he enfrentado y busco dejar patente, por un lado, la alta responsabilidad que implica desempeñar este cargo y, por el otro, el papel fundamental que el Tribunal ha tenido en la consolidación de la democracia mexicana.

Desafíos jurídicos

Naturalmente, el primer y más evidente reto de la jurisdicción constitucional electoral es la tarea de interpretar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). A diferencia de cualquier otra norma, las constitucionales forman parte de un mismo bloque jerárquico sujeto a reglas de formación y transformación sumamente rígidas, cuya interpretación excluye la subsunción normativa y debe garantizar la vigencia, eficacia y coherencia sistémica de la norma suprema en su conjunto.

Además,

la interpretación constitucional no puede reducirse a tener en cuenta [exclusivamente] el orden jurídico, [pues hay] factores políticos, históricos, sociales y económicos [que] se incrustan en la vida constitucional de un país [que deben ser considerados].⁵

En otras palabras,

la tarea del intérprete de la Constitución es [...] tomar el pulso a ese ser profundamente complejo que es el Estado, representación jurídica de la nación, la cual, a su vez, es un todo que vive, con un pasado que actúa en el presente [y], con un presente que día a día va haciendo suyo el porvenir.⁶

Más allá de las dificultades de interpretar la Constitución, cada uno de los casos en los que debemos dictar sentencia las magistradas y los

⁵ Jorge Carpizo, *Nuevo diccionario jurídico mexicano* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México/Porrúa, 2001), 2126.

⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 34.^a ed. (México: Porrúa, 2001), 83.

magistrados de la Sala Superior ofrece sus propios desafíos. Resolver casos complejos ha sido uno de los principales atractivos —y responsabilidades— que he encontrado desde que asumí la magistratura, en noviembre de 2016. Para ejemplificarlo, a continuación referiré de manera breve dos sentencias de la actual integración de la Sala Superior —de las cerca de 30,000 que hemos dictado—⁷ cuya resolución ha sido, desde mi perspectiva, particularmente interesante y desafiante, las cuales, además, han contribuido de manera significativa a la calidad de nuestra democracia y al fortalecimiento de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

En primer lugar, me gustaría mencionar el expediente SUP-JDC-304/2018 y acumulados, sentencia icónica coloquialmente conocida como el caso muxes, cuyo proyecto de resolución estuvo a cargo de mi ponencia.

Para contextualizar dicho caso, es importante señalar, en un principio, que en la región zapoteca del istmo de Tehuantepec existe una comunidad que se autodenomina muxe, la cual congrega a personas que, habiendo sido identificadas como varones al nacer, se caracterizan por adoptar la vestimenta y los papeles tradicionales de las mujeres.⁸ Reconociendo esta realidad, la normatividad de Oaxaca, en su momento, estableció que las candidaturas de personas transgénero, transexuales, intersexuales o muxes corresponderían al género al que la persona se autoadscribiera, y serían tomadas en cuenta para el cumplimiento de las cuotas paritarias de género.

Amparadas en esa disposición, 19 personas se autoadscribieron como muxes o mujeres transgénero y solicitaron al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) su registro como candidatas a cargos legislativos y municipales dentro de la cuota de género de mujeres para el proceso electoral local de 2018. No obstante, la comunidad muxe de Oaxaca consideró que 17 de esas 19 candidaturas eran fraudulentas, pues, en su opinión, las personas implicadas estaban

⁷ Al 7 de julio de 2021, la actual integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto 27,333 asuntos, de acuerdo con las cifras de la Unidad de Estadística e Información Jurisdiccional de la Sala Superior.

⁸ Sandra Martínez Hernández, “Participación política de los muxes: entre el capital social y la vulnerabilidad” (tesis de maestría, Instituto de Investigaciones José María Luis Mora, 2016), <https://bit.ly/2KMb93i>.

fingiendo ser transgénero para hacer un uso indebido de la acción afirmativa. Las autoridades locales le dieron la razón a la comunidad, y los afectados promovieron juicios para la protección de sus derechos político-electorales ante la Sala Superior.

En la sentencia del 21 de junio de 2018, la Sala Superior confirmó la candidatura de dos personas transgénero o muxes para ocupar espacios destinados a mujeres en la primera concejalía de distintos ayuntamientos de Oaxaca, revocó el registro de otras 15 candidaturas y ordenó al IEEPCO que, a su vez, requiriera a los partidos políticos correspondientes la sustitución de esas 15 candidaturas por candidatas mujeres, pues, en efecto, se había probado que dichas personas habían fingido ser transgénero para lograr su postulación.

En esencia, este caso implicó la ponderación de derechos subjetivos como la igualdad y la no discriminación, frente a derechos colectivos como la efectiva representación política de dos grupos sociales históricamente discriminados y el análisis del concepto y los alcances de la identidad sexogenérica, lo cual derivó en dos criterios relevantes a partir de la interpretación progresiva de los artículos 1; 4; 35, fracción II, y 41, párrafo cuarto, de la CPEUM.

El primero de estos criterios consiste en que la manifestación de autoadscripción sexogenérica de una persona resulta suficiente para que la autoridad administrativa electoral quede obligada a registrarla como candidata a un cargo de elección popular dentro del segmento previsto para el género en el que se autopercebe, y que exigir cualquier requisito adicional implicaría la posibilidad de discriminar a esa persona.

El segundo criterio establece que, si existen argumentos y elementos probatorios en el expediente que pongan en duda la autenticidad de dicha autoadscripción, la autoridad debe tomar las medidas pertinentes para proteger los derechos de representación política del género femenino frente al posible abuso de las cuotas por parte de terceros.

Otro caso interesante y con gran impacto positivo en el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía fue el expediente SUP-RAP-121/2020. En resumen, mediante esta resolución se ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE):

- 1) Delimitar los 21 distritos uninominales electorales en los que habrán de postularse candidaturas a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa al amparo de la acción afirmativa indígena.

- 2) Implementar las medidas afirmativas que garanticen el acceso de las personas con discapacidad a la postulación de candidaturas para el proceso electoral 2020-2021.
- 3) Determinar los grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja o subrepresentación que ameritan contar con una representación legislativa y diseñar las acciones afirmativas, tendentes a lograr la inclusión de representantes populares de esos grupos.
- 4) Finalmente, se determinó que el INE no rebasó su facultad reglamentaria al establecer una medida para asegurar que tres de las cinco listas de candidaturas a las diputaciones federales de representación proporcional estén encabezadas por mujeres.

Así, por medio de esta sentencia, la Sala Superior tuteló el principio de paridad de género consagrado en los artículos 35, 41 y 53 de la CPEUM, y promovió la participación política y la inclusión en espacios de representación popular de personas discapacitadas y de otros grupos en situación de desventaja, así como de las personas indígenas, con fundamento en los artículos 1 y 2 de la carta magna.

686

Si bien compartí el sentido de dicha sentencia, me aparté de las consideraciones relativas a la interpretación del párrafo 2, artículo 234, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a partir de las cuales se confirmó la medida implementada por el INE respecto del género que debería encabezar tres de las cinco listas que deben registrar los partidos de acuerdo con el principio de representación proporcional. En resumen, la razón central de mi disenso y del correspondiente voto concurrente fue que, desde mi perspectiva, el artículo referido ya incluye una regla paritaria, en la medida en que se exige la alternancia del género mayoritariamente postulado en las listas de representación proporcional en cada proceso electoral, por lo que la determinación de medidas adicionales, en mi opinión, resultaba invasiva de los principios de autorganización y autodeterminación de los partidos políticos previstos en el artículo 41 constitucional.

Si hago referencia a esta parte tan técnica de la sentencia es para dar un ejemplo concreto de las tensiones interpretativas que se encuentran presentes en las labores cotidianas de las y los juzgadores de los tribunales constitucionales, así como para dar cuenta de las complejidades propias de la interpretación constitucional y del funcionamiento de cualquier órgano jurisdiccional colegiado.

Retos extrajudiciales

Tal y como mencioné en la sección anterior, los principales desafíos que enfrenta un juez constitucional están relacionados con la dimensión jurídica de los casos que resuelve, máxime cuando se trata de resoluciones que implican la interpretación del texto constitucional. Sin embargo, la labor jurisdiccional posee características inherentes que implican desafíos adicionales para las y los juzgadores en su quehacer cotidiano. A continuación, me referiré a uno de ellos, por considerarlo sumamente importante: la defensa que las y los jueces debemos hacer de la argumentación jurídica vertida en nuestras resoluciones una vez emitidas.

Las razones jurídicas y los argumentos a partir de los cuales se alcanzan los puntos resolutiveos de una sentencia, en un régimen democrático, deben estar sujetos al escrutinio público y ser ampliamente comentados y analizados por la ciudadanía en general, así como por expertos, académicos y actores especializados. En otras palabras: el diálogo constructivo en torno a sentencias consultables por cualquier ciudadano forma parte esencial de la rendición de cuentas de cualquier tribunal en un régimen democrático.

En este contexto, es natural que haya quienes expresen su discrepancia con el contenido de las resoluciones, en su totalidad o en parte. Esto es especialmente habitual cuando se trata de las partes cuyas pretensiones no fueron refrendadas por la sentencia, más aún cuando la resolución fue emitida por un tribunal de última instancia, como es el caso de la Sala Superior, de la cual formo parte.

En palabras del magistrado José Luis de la Peza, primer presidente del TEPJF:

uno de los principales retos que enfrenta el juzgador cotidianamente es, en mi opinión, asumir con entereza el constante descrédito y desconocimiento al que se ve sometida su función por parte de la opinión pública en general y, en algunas ocasiones, por parte de los mismos justiciables.⁹

⁹ José Luis de la Peza *et al.*, *Cartas a un juez que inicia la carrera judicial* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2001), 185-7, <https://bit.ly/38ZjI9p>.

Esto es bien sabido por cualquier juzgador y, por ello, debemos estar dispuestos a defender y a explicar nuestras sentencias de cara a la ciudadanía, algo que he intentado hacer consistentemente desde que asumí el cargo de magistrado.

Ante el hecho de que la decisión a partir de la cual se dirime una controversia, de la naturaleza que sea, difícilmente dejará conformes a todas las partes involucradas, nuestra obligación como jueces es dejar en claro a los justiciables que dicha decisión no es arbitraria, sino que tiene un sustento objetivo: el marco jurídico vigente. Estoy convencido de que la legitimidad de un juez radica en la solidez de los argumentos vertidos en sus sentencias y en el apego de estos al derecho.

Un reto que he encontrado como magistrado, relacionado con este tema, es el balance que los juzgadores debemos hacer entre el rigor jurídico y el uso de un lenguaje fácilmente entendible para las y los justiciables, así como para el público en general. Sin duda, en ocasiones, el lenguaje jurídico puede resultar sumamente críptico para las personas que no están familiarizadas con el ámbito del derecho.

Tal y como lo señaló José Ramón Cossío, exministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: no debemos confundir la simplificación de las decisiones judiciales con un adelgazamiento de sus argumentos; al contrario, las y los jueces debemos explicitar la cadena argumental que sustenta la decisión final.¹⁰ Así, una sentencia extremadamente larga, con transcripciones innecesarias y mala sintaxis —suscribe el exministro—, actúa en detrimento de la fuerza comunicativa de los argumentos que ahí se contienen.¹¹

En virtud de ello, proyectar sentencias claras y escritas con un lenguaje sencillo fomenta no solo que las personas entiendan su contenido, sino también que, en consecuencia, puedan conocer sus derechos y sepan cómo defenderlos, lo cual, además, genera mayor certeza respecto al sentido y alcance de las decisiones judiciales y permite que la ciudadanía pueda evaluar y vigilar la actuación de las y los jueces. Por ello, considero esta práctica como un rasgo fundamental del quehacer jurisdiccional en las democracias contemporáneas.

¹⁰ José Ramón Cossío Díaz, “Simplificación de la estructura de las sentencias de amparo”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* 21 (2006), 69.

¹¹ José Ramón Cossío Díaz y Roberto Lara, “En el país de las sentencias institucionales”, *Nexos* (2012), <https://bit.ly/3bZNfl>.

En la ponencia a mi cargo, en un compromiso con la transparencia, la accesibilidad a la justicia y la cercanía con la ciudadanía, he promovido diversas medidas para simplificar las sentencias sin sacrificar su rigor jurídico ni la exhaustividad del análisis de los asuntos que nos son planteados, como la inclusión de un breve resumen inicial con el sentido de la resolución, la numeración de los párrafos para la fácil identificación de los argumentos y la redacción de sentencias concisas y que pongan de manifiesto, con toda claridad, la cadena argumentativa que da lugar a los puntos resolutiveos.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el ámbito internacional

Además de ejercer labores eminentemente jurisdiccionales, desde mi llegada a la Sala Superior he tenido el encargo de impulsar y fortalecer la vinculación internacional del TEPJF. Como es bien sabido, actualmente vivimos en un mundo interconectado y globalizado. Esto afecta todas las esferas de actuación humana, entre las cuales figuran, desde luego, los procesos electorales. Las autoridades en la materia, alrededor del mundo, enfrentamos desafíos sin precedentes, relacionados, por ejemplo, con el uso de las nuevas tecnologías en las elecciones y con la creciente desafección democrática.

En ese contexto, hoy en día, el diálogo global entre autoridades electorales, expertos de la sociedad civil y académicos es un ejercicio no solo deseable, sino imperativo, en función de encontrar vías de solución a dichos desafíos y mantener vigentes los principios democráticos fundamentales. Tal y como lo señaló recientemente el jurista italiano Luigi Ferrajoli en una entrevista que concedió confinado en su casa con motivo de la pandemia por la COVID-19: los problemas globales requieren soluciones globales.¹²

Así, primero como magistrado integrante de la Sala Superior del TEPJF y ahora como su presidente, he sido consciente de la importancia

¹² Braulio García, “Luigi Ferrajoli, filósofo: los países de la UE van cada uno por su lado defendiendo una soberanía insensata”, *El País*, 2020, sección Entrevista, <https://bit.ly/35U3xHB>.

de impulsar la vinculación internacional del Tribunal para compartir experiencias y sostener un diálogo permanente con diversos actores globales relevantes acerca de temas como la propia desafección democrática, los derechos electorales de las minorías y de las personas en situaciones de desventaja, el financiamiento político, la justicia abierta, el voto electrónico y la nulidad de elecciones, entre otros.

A continuación, referiré, desde mi experiencia personal, tres ejemplos que dan cuenta de la fructífera vinculación internacional del Tribunal Electoral en los últimos años, la cual he buscado promover y he seguido muy de cerca.

En primer lugar, quisiera destacar la participación del TEPJF en la confección de dos documentos acerca del uso de las nuevas tecnologías en la democracia, emitidos por la Comisión de Venecia, de la cual México es miembro de pleno derecho desde 2010. Me refiero al *Reporte sobre tecnologías digitales y elecciones*¹³ y a la *Lista de principios para el uso de las tecnologías digitales en procesos electorales en respeto de los derechos fundamentales*,¹⁴ ambos, documentos esenciales para entender y enfrentar este tema tan desafiante. Así, mientras el primero busca diseccionar de manera exhaustiva el estado actual del impacto que tienen las nuevas tecnologías en los procesos democráticos, el segundo pretende establecer una serie de principios orientadores o directrices que marquen la pauta del tratamiento que las autoridades debemos dar a los retos planteados por estas tecnologías, de manera que los derechos humanos de las y los ciudadanos se respeten e incluso se potencien en el contexto de las elecciones en todo el mundo.

En segundo lugar, el TEPJF mantiene tres observatorios internacionales de justicia electoral enfocados en temas de enorme relevancia para las democracias contemporáneas: igualdad de género; redes sociales y tecnologías digitales, e independencia judicial. Estos foros permanentes han permitido un valioso intercambio de experiencias y buenas

¹³ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, *CDL-AD(2019)016 Joint report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law on Digital Technologies and Elections*, traducción del autor (Estrasburgo, 2019), <https://bit.ly/31cJT8w>.

¹⁴ Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, *CDL(2020)037 Principles for a fundamental rights-compliant use of digital technologies in electoral processes* (Estrasburgo, 2020), <https://bit.ly/3rggogu>.

prácticas entre países de los cinco continentes para abordar los problemas que afectan en la actualidad a la justicia electoral.

En tercer lugar, me gustaría hacer referencia a la Red Mundial de Justicia Electoral (RMJE), la cual ha sido impulsada por el TEPJF desde su creación en 2017. En la actualidad, la RMJE es el único foro especializado en justicia electoral a escala mundial que reúne a jueces del máximo grado y a expertos provenientes del ámbito académico e internacional, a fin de compartir buenas prácticas, buscar soluciones comunes y atender los diversos desafíos que enfrentan las democracias contemporáneas. Actualmente, la RMJE ha celebrado tres asambleas plenarias y cuenta con 71 miembros: 34 autoridades nacionales y 37 organismos internacionales, así como centros académicos, actores privados y expertos electorales. En su cuarta asamblea plenaria, que se llevará a cabo a finales de 2021, se abordarán los temas democracia y corrupción; procesos electorales y COVID-19; mecanismos de representación, referendos y reformas; campañas electorales y financiamiento, y tecnología y desinformación.

Conclusión

Sin duda, las labores que debemos cumplir las magistradas y los magistrados no son sencillas. Tal y como lo expuse en el presente texto, en el día a día nos enfrentamos a diversos desafíos. En mi caso, además, al haber sido nombrado presidente del TEPJF en noviembre de 2020, los retos son aún mayores.

En esta importante responsabilidad he reiterado el compromiso de continuar con la notable labor de fortalecimiento de nuestra institución que comenzaron quienes me antecedieron en la presidencia. Para ello, además de dar un renovado impulso a las acciones y los programas exitosos promovidos durante las gestiones anteriores, desde el primer día en que asumí la presidencia del Tribunal Electoral establecí como objetivo prioritario atender las demandas pendientes de la ciudadanía y fortalecer aún más a la institución, para lo cual se definió una estrategia cimentada en cinco ejes rectores:

- 1) La legalidad.
- 2) La transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos.

- 3) La institucionalidad.
- 4) La cercanía con la ciudadanía.
- 5) La equidad de género y la inclusión.

Estoy convencido de que el compromiso con las leyes y la democracia debe guiar en todo momento nuestra actuación como juzgadores electorales constitucionales. Citando de nueva cuenta al magistrado José Luis de la Peza: las y los magistrados debemos creer firmemente en la trascendencia de nuestra función y renovar, día con día, nuestro compromiso con el derecho, pues

sólo así podremos dignificar nuestra función y contribuir a que los jueces sean el ejemplo de profesionalismo e independencia que reclama nuestra compleja sociedad y uno de los factores que permitan consolidar a nuestro País como una nación libre y respetuosa del estado de derecho.¹⁵

A pesar de los diversos desafíos que ha enfrentado, y de la siempre dinámica vida política de México, el TEPJF ha logrado ser garante de la regularidad constitucional de las elecciones en nuestro país durante los últimos 25 años. Cuatro elecciones presidenciales, tres transiciones pacíficas del Poder Ejecutivo entre partidos e innumerables cambios en la configuración del Poder Legislativo son prueba de la importancia de la jurisdicción electoral para la preservación y el fortalecimiento de la democracia de nuestro país. Lograrlo ha sido, por decir lo menos, desafiante, pero igualmente satisfactorio.

Reconozco el trabajo de todas y todos los servidores públicos que han sido parte del Tribunal Electoral en este cuarto de siglo y que han contribuido a su consolidación con gran compromiso y profesionalismo. Por mi parte, seguiré trabajando arduamente para afianzar, dentro de mis facultades, los logros que el Tribunal y la democracia mexicana han alcanzado en las últimas décadas, convencido de que lo que hagamos hoy, como institución y como personas, contribuye a apuntalar los cimientos en los cuales, en su momento, deberá descansar la democracia que regirá la vida pública de las futuras generaciones.

¹⁵ Peza, *Cartas a un juez que inicia la carrera judicial*.

Juzgar en soledad

Gabriela Villafuerte Coello*



* Magistrada de la Sala Regional Especializada de 2014 a 2023.

*Los disensos le hablan a un tiempo futuro.
No se trata solamente de decir “mis colegas
están equivocados y [yo] lo haría de esta manera”.
Los mayores disensos se convierten en opiniones
de la Corte y, gradualmente, con el tiempo,
su visión se transforma en la visión dominante.*

Ruth Bader Ginsburg,
jueza de la Suprema Corte
de Estados Unidos de América

Fluir en lo inesperado

Las personas buscamos, regularmente, tomar nuestras decisiones con certeza. Damos por hecho que el curso de nuestras acciones debe llevarse a cabo mediante una rigurosa planeación. Sin embargo, lo inesperado y dejarse guiar por la intuición traen consigo un mayor crecimiento en todas las dimensiones y aspectos de nuestra vida. También puede ofrecernos cambios enriquecedores que provocan una evolución personal en áreas como la humana y la espiritual, lo cual tiene efectos en otros ámbitos de la vida.

Comento lo anterior porque mi ingreso al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) no fue parte de un plan de vida, no era mi visión de futuro laboral. Si bien yo colaboraba en el Poder Judicial de la Federación (PJF) (en el que tengo más de 30 años de servicio), al desempeñarme como secretaria técnica en el Consejo de la Judicatura Federal, fue el doctor Constancio Carrasco Daza quien marcaría este golpe de timón. Francamente, no

tenía previsto incursionar en la materia electoral, que hoy se ha convertido en mi pasión no solo en lo profesional, sino en la vida.

Esta aventura comenzó de manera insospechada. Cuando fue designado magistrado de la Sala Superior del TEPJF, el doctor Carrasco me invitó a adentrarme en el mundo electoral y me honró con su confianza para acompañarlo en este nuevo sendero. Creyó en mí y me dejó volar.

Aceptar ese reto dio un giro completo a mi vida. Nunca tendré las palabras suficientes para agradecer al magistrado Carrasco sus enseñanzas, su acompañamiento, su amistad y su paciencia. Él fue mi mentor; es más, corrijo: mi único mentor.

La confianza, entendida como la acción de creer en otra persona, genera una conexión. De todo lo que he recibido en esta vida, lo más importante ha sido sentir la confianza de poder hacer; el primer espacio en el que pude percibirla fue en el entorno y el acompañamiento familiar, ya que me dio las bases y las oportunidades para ser quien soy. En lo profesional, fueron la sintonía y la complicidad con el magistrado Carrasco las que me permitieron crecer, siempre con preguntas novedosas y la búsqueda de soluciones innovadoras a los planteamientos que se nos presentaban en la Sala Superior. Como proyectista, me animó a proponer la facultad del TEPJF para analizar la constitucionalidad de leyes o normas generales, la cual hasta entonces se tenía por reservada al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Entre muchas tazas de café del magistrado y otros tantos cigarrillos míos, decidimos realizar la consulta con las y los pares de la Sala Superior acerca de la posibilidad de llevar a cabo el control constitucional. Tan solo siete meses después de la sentencia obtenida, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 99 constitucional, en la que se reconoció a la Sala Superior del TEPJF como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del PJF con atribuciones para resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución.

“Recordar es volver a vivir”, decía un muy conocido promocional de una ya extinta marca de cámaras, que permitía guardar remembranzas por medio de fotografías impresas. Al escribir estas líneas vuelvo a vivir esas experiencias y no dejo de reflexionar en torno a que *recordar* viene del latín *recordari*, formado por dos partes: *re* (“nuevo”, “otra vez”) y *cordis* (“corazón”). *Recordar*, entonces, significa mucho más que tener a alguien o algo presente en la memoria, implica “volver a pasar por el corazón”.

En mi corazón están grabados el soporte y acompañamiento que me brindó mi familia para entregarme a este trabajo, así como la entereza, tenacidad, disciplina y dedicación del magistrado Carrasco, cuya luz se transformó en mi faro profesional. Esta memoria es una oportunidad para darle las gracias.

Fundar una Sala: sesionar en un café

El tiempo vuela, decimos con frecuencia. Es en 2021 cuando el TEPJF cumple sus primeros 25 años y, al hacer cuentas, descubro que yo he acompañado este caminar durante 15 de esos años, más de la mitad de la vida del Tribunal.

Ingresé en 2006 y, en 2014, decidí concursar por una magistratura de la recién creada Sala Regional Especializada. El 11 de septiembre de ese mismo año, el Senado de la República aprobó mi designación para el cargo de magistrada por nueve años. Seis han transcurrido muy rápido, casi sin darme cuenta.

Recuerdo que el diseño de la Sala Regional Especializada empezó desde cero y eso representó un gran desafío. De hecho, al inicio no teníamos instalaciones propias; es más, no contábamos ni con una pluma. Por un tiempo, trabajamos en un espacio prestado en la Sala Regional Ciudad de México. Como dice aquel poema de Antonio Machado, que luego Serrat convirtiera en canción, “hicimos camino al andar”.

Tengo muy presente que, para nuestra primera sesión como órgano colegiado, Clicerio Coello Garcés, Felipe de la Mata Pizaña y yo nos reunimos en un café porque aún no nos entregaban las instalaciones. Ello no impidió la deliberación puntual y exhaustiva de los asuntos; al contrario, nuestra entrega y entusiasmo estaban ahí al cien, por nuestro compromiso con la ciudadanía.

Para mí, resolver un procedimiento especial sancionador (PES) —en el cual se deben emitir sentencias en un tiempo breve a partir de la interpretación de la ley y de los elementos que nos proporciona la autoridad administrativa local— fue y es un reto.

En ese café platicamos acerca de la forma de encontrar una lógica de solución a los asuntos materia del PES. Conforme llegaron más ca-

sos, nos dimos cuenta de que era necesario un diseño más flexible del procedimiento.

Cada día llegaban quejas de las más diversas temáticas, las cuales representaban desafíos novedosos. A la salvaguardia de la libertad de expresión se sumaron cuestiones como el uso de las redes sociales en la contienda electoral y los derechos humanos de las personas involucradas en la propaganda política electoral.

Esta nueva gama de asuntos nos hizo tomar dos decisiones: la primera, abrir y expandir nuestros criterios jurisdiccionales por medio de ejercicios de interpretación y valoración que garantizaran la defensa de los derechos humanos, y, la segunda, que requeríamos equipos de trabajo que lograsen conocer y comprometerse con la justicia electoral.

Me considero muy afortunada por haber compartido esta experiencia con personas sumamente responsables con su labor, desde las magistraturas hasta el personal jurisdiccional y administrativo. La actualización continua de quienes integran mi ponencia permite generar sentencias acordes a la realidad de los asuntos estudiados, ya que esta camina a una velocidad más rápida que la propia normatividad.

A cada nueva o nuevo integrante de la ponencia le comento que debemos actuar con la seriedad propia del cargo, pero con la sencillez y la cercanía que se da entre las amistades para que, de ese mismo modo, transmitamos nuestras determinaciones a la sociedad y logremos proyectar la esencia de un tribunal abierto a las personas.

La misma confianza que recibí de mi mentor la busco transmitir a mi equipo. Si las mujeres y los hombres con quienes tengo la fortuna de colaborar reciben esta facultad de poder hacer, darán lo mejor de sí a la sociedad, que también deposita su confianza en nuestra institución, ante la obligación permanente de mantener nuestra credibilidad, la cual inicia con la congruencia de nuestro actuar.

La oportunidad de ser juzgadora, el derecho a disentir

Mi nombramiento como magistrada trajo consigo una nueva realidad. No es sencillo tener la responsabilidad de saber que vamos a juzgar el actuar de otras personas. El arduo estudio y la reflexión constructiva de cada uno de los asuntos que recibimos me permitieron subsanar las

ausencias en las normas, pero, sobre todo, ir más allá para dictar sentencias progresistas y también orientadoras.

En este paso por la Sala Regional Especializada he pretendido siempre contar con las mejores herramientas para juzgar de manera imparcial, con autonomía e independencia, aunque esto implique separarse de la mayoría o ser diferente.

Comprendo que los asuntos no son solo expedientes inanimados, acumulados uno sobre el otro en carpetas de diversos colores, sino que se toman decisiones respecto de las aspiraciones legítimas de personas de carne y hueso, con familias y con sueños, por lo que a las juezas y los jueces electorales nos debe guiar el anhelo de restituir las violaciones a los derechos humanos, igualar las oportunidades en la contienda y equilibrar la balanza ante las injusticias.

Mis criterios como magistrada han evolucionado con el paso del tiempo y el estudio de las particularidades de cada asunto. Como resultado de la expansión de los criterios de resolución, logramos que se ampliara el catálogo de conductas sancionables por medio del PES, según se estableció en la jurisprudencia de la Sala Superior. Por ello, actualmente contamos con más conductas que pueden constituir infracciones a la normativa electoral, como el acompañamiento seguro y reforzado a los cuidados del interés superior de la niñez, la libertad de expresión, la violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMG), las personas adultas mayores o con discapacidad, el incumplimiento de medidas cautelares y el uso indebido de las redes sociales.

El funcionamiento de un órgano colegiado implica, por esencia, la posibilidad de la falta de unanimidad en los criterios. Cuando no hemos logrado un consenso entre las magistraturas, he emitido un voto disidente.

El pensamiento libre es soledad, y he tenido que ser valiente para plasmar en blanco y negro mis propios criterios, con el único ánimo de generar, desde mi punto de vista, mejores y justas condiciones en cada uno de los asuntos sometidos ante la Sala Regional Especializada. Ser disidente en muchos casos es una labor difícil; para tomar esa decisión necesito juzgar en soledad y cuestionarme a mí misma. La recompensa que esto me ha dado es poder dormir tranquila, ya que he defendido mis convicciones, aun sin formar parte de la mayoría.

Por otra parte, asumo la maravillosa oportunidad de ser juzgadora como un elevado encargo que me honra y me compromete a poner todo mi

empeño en cada decisión, de acuerdo con la guía de la ley y de la recta conciencia. Bien dice el dicho: “sin conciencia, no se puede esperar justa sentencia”. Al final, mi obligación de dictar sentencias justas es con las personas, y serán ellas quienes califiquen mi desempeño.

Mejorar las condiciones de las mujeres

En la encomienda jurisdiccional que tengo, particularmente, deseo contribuir a modificar la realidad de las mujeres en México. Como magistrada, me apasiona resolver la restitución de los derechos político-electorales de las mujeres. Puedo decir que fui precursora en la lucha ante la VPMG, mucho antes de que se diera la reforma legal en la materia.

El caso juanitas, que reveló la simulación de sus candidaturas a diputaciones federales, fue el primero de muchos que me motivaron a conocer y estudiar en torno a este fenómeno social de desigualdad.

Las denuncias, que poco a poco fueron más frecuentes en la Sala Regional Especializada, revelaron el verdadero desequilibrio entre las oportunidades que se brindan a las mujeres. Advertí el temor a represalias, la falta de confianza en los sistemas de justicia y, la mayoría de las veces, la normalización de las conductas violentas.

En diversos asuntos veo que, en el trasfondo de los promocionales pautados, los programas de sátira en redes sociales, las lonas o los espectaculares, entre otros, está presente la violencia contra las mujeres que aspiran a ocupar un cargo de elección popular.¹

Esas propagandas, videos o notas estaban plagados de estereotipos, sexismo, machismos, minimización del papel de las mujeres políticas, machoexplicaciones, discriminación o desigualdad.

Como magistrada y mujer, al haber también sufrido violencia, defendiendo con ahínco que la participación de las mujeres en el escenario político debe ser libre de todo tipo de violencia. Señalo con firmeza que no creo en el llamado formalismo mágico. En él, las resoluciones se

¹ Les invito a revisar el sitio de la Sala Regional Especializada, denominado Herramientas de género, en la liga https://www.te.gob.mx/herramientas_genero/.

llenar de páginas con menciones de leyes, tratados o sentencias acerca de derechos humanos. Sin embargo, la resolución va en dirección contraria a la protección de las mujeres: “Aun con todo esto, no te alcanza”. Al contrario, hay que hacer valer los dispositivos que protejan de la violencia patriarcal.

Una de mis convicciones más firmes es sostener que el PES debe ser incluyente, esto es, que debe adaptarse a las realidades de las mujeres y no las mujeres a él. En la ponencia hemos defendido con valentía implacable y con convicción que el PES debe ser más flexible y prescindir de formalismos que imposibiliten a las mujeres probar las violencias vividas en su acceso a los cargos públicos y en el desempeño de estos. En este tema, de manera particular, he disentido en muchos de los asuntos mediante votos particulares en los que expreso mi sentir como jueza y como mujer. El lenguaje que utilizo va dirigido directamente a las mujeres que viven la violencia cotidiana, para que sepan que no están solas, que soy una juzgadora que sí les cree.

Un ejemplo de la evolución de mi pensamiento al resolver es un caso relativo a la gobernadora de Sonora, Claudia Pavlovich, conocido como Chacoteando la noticia. De manera unánime, la Sala Regional Especializada consideró que dicho programa de televisión no la calumniaba, sino que era un ejercicio legítimo de la libertad de expresión por medio de la presentación de información relevante en el contexto político y la opinión satírica acerca de esta.

En su momento, resolví con las herramientas, el aprendizaje y las experiencias con las que contaba. Hoy, con mayor perspectiva de género, veo ese programa como VPMG porque en él se burlaban de Claudia y hacían parodia de su físico, es decir, usaron estereotipos que no tenían que ver con su desempeño. Me arrepiento de esa decisión, pero sé que es parte de la evolución.

Ahora me doy permiso de pensar diferente y, fuera de las estructuras cuadradas, adecuo la graduación de mis gafas violetas de acuerdo con el caso.

La justicia electoral no solo cambió mi forma de juzgar, también mi forma de vivir y de relacionarme con otras mujeres, me enseñó a CER: Creer en nosotras y las demás, Exigir por las demás y Reaccionar sin miedo. Asimismo, ahora construyo espacios desde el *affidamento*. Esta es una palabra bella que tiene raíces lingüísticas en la fe, la fidelidad y la confianza; se trata de confiar en otras mujeres y de apoyarnos

mutuamente sin necesidad de ser amigas. Para lograrlo, debemos tejer redes que impidan la caída libre de otra mujer que busca el poder.

Utilizar un nuevo lenguaje en los documentos judiciales

Por último, quisiera mencionar el tema del lenguaje que ocupamos las juezas y los jueces. Considero que la impartición de justicia se encuentra alejada de la ciudadanía común, debido a que los documentos que generamos son de difícil comprensión para la población en general. En consecuencia, al Poder Judicial se le ve como algo lejano, a lo que no se le tiene confianza ni mucho menos afecto.

Para revertir esa realidad adversa, en mi ponencia nos guía el principio de acercar la justicia a la gente. Las sentencias no necesitan ser un documento inacabable y tedioso, lleno de términos incomprensibles para la mayoría y vasto en repeticiones innecesarias. No son una clase de derecho ni de filosofía en la que debamos hacer alguna altísima demostración de conocimientos.

La esencia de una sentencia es decir quién tiene la razón, a quién sancionar, a quién no y por qué. Por eso hemos migrado del rigor argumentativo al estilo sencillo, sin adornos y claro o, como coloquialmente decimos, “en fácil”, sin atentar contra las y los demás. Tenemos la teoría y la preparación académica necesarias, pero no olvidamos que contamos historias y que estas deben ser comprensibles. De cualquier manera, el conocimiento y el dominio de los temas saltan a la luz.

Somos conscientes de la importancia del lenguaje y de su papel transformador, con el convencimiento de que las palabras utilizadas cumplen las funciones de crear sociedad, visibilizar lo invisible y generar cadenas de entendimiento. Por ello, tenemos un firme compromiso de comunicarnos con un lenguaje inclusivo y no sexista.

A manera de conclusión

Hoy comparto algunas vivencias desde la humildad del aprendizaje y la conciencia del cambio como una constante. El Tribunal Electoral se ha convertido en mi segunda casa y, por eso, seguiré infinitamente agra-

decida por la invitación de mi mentor. El recorrido por fragmentos de mi memoria me ha permitido *recordar* (volver a traer a mi corazón) los principales pasajes de este encargo, que han formado la juzgadora y la mujer que soy.

Juzgar es mi pasión y robustece otra: la defensa de las mujeres en el espacio público. Sueño que, finalmente, lo que yo veo al estar cubierta de diamantina rosa lo podrán advertir todas las personas que colaboran en el Poder Judicial, no solo en la materia electoral, una vez que decidan ponerse las gafas violetas.

Quisiera que más mujeres tomaran decisiones en el ámbito político y del servicio público, tanto en el país como en el mundo. Si acaso otra juzgadora u otra mujer que pretenda hacerlo lee estas líneas, ojalá compartamos el deseo de proteger y de creer en otras mujeres y que todas se den la posibilidad de creer en sí mismas.

Mujeres y hombres, vayan siempre en busca de cosas inesperadas y nuevas, porque, sin duda, les llevará por caminos que posiblemente sean complejos, pero también les dará los frutos más dulces y las más grandes satisfacciones. Dense el permiso de pensar diferente y sentir. La soledad bien vale la pena cuando se actúa en los mandatos de la conciencia. Al final, la libertad y el pensamiento sin ataduras ni prejuicios se viven intensamente en una hermosa soledad.



La institución jurisdiccional electoral en México

Ángel Zarazúa Martínez*



* Magistrado de la Sala Regional Ciudad de México de 2005 a 2013.

Introducción

Este artículo es la materialización de la distinción que se me otorgó al invitarme a participar en la celebración de los 25 años del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); es un ejercicio que me permite corresponder a esa prerrogativa, honrar a quien me ha honrado, pues formé parte de una de las generaciones de numerosos compañeros magistrados, quienes han tenido como elemento común su capacidad profesional y su alta calidad humana. Fueron ellos quienes, en forma generosa, fincaron los cimientos, vieron su crecimiento y fortaleza, y contribuyeron a consolidar el prestigio y reconocimiento, ganado a pulso, de esta noble institución jurisdiccional.

Participo en este ejercicio conmemorativo con la satisfacción que me genera la grata coincidencia del inicio de la vida institucional del TEPJF con mi incorporación a su plantilla jurídica.

A fin de ponderar en su justa dimensión el peso de este órgano jurisdiccional en el andamiaje constitucional mexicano, en la primera parte se presenta un sucinto recuento del surgimiento y la trayectoria del Tribunal Electoral, cuya cuna fue un sistema político amenazado, en su estructura, por la falta de renovación, y a la cual, sin duda, aportó vigor y una nueva configuración.

Lo anterior se complementa con la narración de algunos sucesos ocurridos —por todos conocidos— durante el desempeño de la magistratura, aderezados con el novedoso ingrediente de la perspectiva personal.

En la parte postrera se incluye una reflexión acerca de la necesidad de continuar participando en los esfuerzos por mantener enhiesto este pilar de la democracia mexicana,¹ así como una convocatoria para que se sumen a dicha causa, sobre todo quienes hemos tenido el privilegio de desempeñar una magistratura en esta institución democrática mexicana.

Breve recuento de sus antecedentes

La ciencia jurídica mexicana ha aportado al ámbito del derecho internacional una serie de instituciones, conceptos y figuras jurídicas que han superado épocas y circunstancias, pues han trascendido para convertirse en parte importante de la tradición jurídica mexicana.

Acaso una de las más representativas sea el juicio de garantías. Fue, justamente, el decimonónico el que permitió que la naciente Federación mexicana se diera la oportunidad, en 1840, de estrenar en uno de sus entes federados el novedoso medio de protección contra violaciones de la esfera jurídica del gobernado.

Habría de transcurrir menos de una década para que, en el ámbito federal, se plasmara por primera vez la figura del amparo. Con esto, el régimen jurídico mexicano no solo se puso en sincronía con el reloj de la historia, sino que, incluso, dio un paso adelante, pues la figura, por sí misma, fue vanguardista y otorgó certeza y seguridad jurídicas para el gobernado, y acotó en forma importante la actividad de los gobernantes, creando una relación que, si bien corresponde a suprasubordinación, en los hechos implica respeto y reconocimiento entre gobernantes y gobernados.

Los vaivenes que se suscitaron debido a los esfuerzos por delinear el rostro de nuestro país en el siglo XIX distrajeron a los grandes exponen-

¹ Esta expresión, desde la perspectiva de José Ortega y Gasset, en el sentido de que “La salud de las democracias [...] dependen de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario [...] sin el apoyo de un auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire”. José Ortega y Gasset, citado en *La democracia, instituciones, conceptos y contexto* (México: Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Inca Garcilaso de la Vega/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011), 319.

tes del derecho. En el contexto nacional, se consideró que la labor del Poder Judicial debía mantenerse ajena a la desarrollada por los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, tradicionalmente considerados como los de naturaleza política.

Los esfuerzos por distinguir los derechos del hombre respecto de los del ciudadano no progresaron en la doctrina mexicana; se hizo caso omiso del punto de partida que en este sentido había marcado, en 1789, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

Las célebres posturas de los destacados juristas Ignacio L. Vallarta y José María Iglesias, en las postrimerías de esa centuria, habrían de definir el derrotero que los derechos del ciudadano tendrían en el siglo XX, cuyos mecanismos de protección no se delinearón con nitidez, además de que no fue definida su codificación y sistematización. Por lo anterior, su cobijo constitucional tuvo un retraso, prácticamente, de un siglo.

Definición de los derechos político-electorales

709

El proyecto de país del México del siglo XX, plasmado en su acta de nacimiento, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, no contempló un apartado específico acerca de los derechos del ciudadano; el difuso desarrollo del sistema político mexicano en el siglo anterior no fue apremiante para que el Congreso Constituyente de México incorporara este apartado en la norma fundamental.

Los dos ejes en los que se desarrolló el sistema político mexicano fueron la preeminencia de un partido político y el presidencialismo. Aunado a ello, el desenvolvimiento que los grupos sociales tuvieron en este periodo, con la emergencia de la clase obrera, la situación que prevaleció en los campesinos en el país y el gradual desarrollo del ámbito urbano, provocó, entre otras cuestiones, que no se considerara como primordial lo relativo a los derechos políticos.

Hasta la parte final de la década de 1960, con la fuerza de los movimientos juveniles en Europa, fueron los jóvenes de nuestro país quienes manifestaron una serie de demandas que buscaban generar una mayor participación en las decisiones políticas.

Esto dio lugar a cambios en el catálogo de derechos de la Constitución; uno de impacto directo fue la modificación de la edad mínima para ser ciudadano, que cambió de 21 a 18 años.

La llamada etapa de desarrollo estabilizador estaba próxima a concluir, pues a lo antes señalado se sumaron otros sucesos, como el agotamiento del sistema político, y ejemplo de ello es que ocho años después se contó con un solo candidato a la presidencia del país, lo que llevó a la revisión y a una nueva configuración del sistema político en nuestro país, así como a la creación de una oposición en el Congreso de la Unión, por medio de la figura de diputados elegidos mediante el principio de representación proporcional, cuya finalidad era que las minorías alcanzaran representación en la legislatura.

A la par, surgió una serie de cuestionamientos al propio régimen político y, en el ámbito internacional, subieron de volumen las voces que demandaban mayor apertura para la participación política y la existencia de auténticos regímenes democráticos; todo ello, después de la amarga experiencia de las dictaduras en el continente americano, sobre todo en el Cono Sur.

Este camino, iniciado con la reforma constitucional de 1976-1977, habría de convertirse en una ruta inacabada —hasta la fecha— para la democracia política en México.

Los vientos de libertad política, que ya no desviaron su dirección, se mantuvieron apuntando hacia la democracia política; habrían de propiciar una serie de cambios sustanciales en el entramado jurídico nacional, cuya expresión culminante habría de tener dos etapas: la primera, la reforma integral al Poder Judicial de la Federación (PJF) en 1994, y la segunda, la reforma de 1996, que dio por terminada la discusión acerca de la ubicación del órgano jurisdiccional electoral en el ámbito constitucional, otorgándole la naturaleza jurídica de ser un órgano especializado integrante del PJE, así como la máxima autoridad en la materia, con la excepción que la Constitución federal establece.

De la misma manera, a partir de ese año se sistematizó la protección de los derechos del ciudadano, y desde entonces estos fueron definidos como político-electorales.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

La década de 1980 fue el marco para la formulación de diversos cuestionamientos al régimen político mexicano, los cuales pusieron en entredicho al sistema empleado para la celebración de los procesos electorales, llegando al extremo de cubrir con un velo de sospecha su organización, desarrollo y resultados.

A fin de buscar la supervivencia del régimen, fueron atendidas las voces discordantes; de esa manera, se concretó lo que hasta entonces se consideraba políticamente improcedente: que el gobierno federal dejara de participar en la organización y calificación de los procesos electorales.

Hacia 1987 se había hecho el primer ensayo para la definición del órgano jurisdiccional en la materia, cuyo valor intrínseco es, justamente, haber sido el esfuerzo pionero en este ámbito. Está de más revisar sus características y funciones, puesto que el hecho de haber iniciado el camino institucional para la instauración de esta instancia jurisdiccional no admite cuestionamiento alguno.

En la búsqueda de revitalizar el sistema, se consolidó la demanda de ciudadanía de los procesos electorales; en una primera etapa, en los inicios de esa década, surgieron las primeras instituciones electorales, la administrativa y la jurisdiccional, formalmente integradas por ciudadanos y no por gente del gobierno.

Ese ensayo inicial no se detuvo: durante la primera parte de la década de 1990, se puso en práctica un modelo de institución muy próximo a un órgano jurisdiccional formal y material, funcionando con una Sala de Segunda Instancia que habría de ser la base de los diseños posteriores.

La breve vida del Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) y del Tribunal Federal Electoral sentó las bases que permitieron el surgimiento, fuerte y definitivo, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El hecho de ser un órgano especializado, con una organización y un funcionamiento distintos de los restantes integrantes del Poder Judicial, lo identificó desde su nacimiento.

Desde que funcionaba el Tricoel, surgieron esfuerzos por generar un auténtico sistema de protección de los derechos del ciudadano; el punto culminante fue la reforma de 1996, la cual trajo consigo, entre otros

importantes aportes, la creación de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, con la delimitación y protección de los derechos político-electorales en un catálogo inicial.

Como se aprecia, luego de consolidar la protección de las garantías del gobernado mediante la creación del juicio de amparo, hubo de transcurrir cerca de un siglo y medio para que el orden jurídico nacional diera respuesta a las demandas, en los ámbitos nacional e internacional, para una verdadera protección de los derechos del ciudadano.

La referida reforma constitucional no logró la elaboración del catálogo constitucional de derechos político-electorales; en la actualidad, todavía es una cuestión pendiente, por lo que, ante una evidente falta de técnica legislativa, esos derechos se encuentran contemplados en diversos artículos constitucionales, pero no están agrupados en un solo apartado.

Desde su creación, la institución jurisdiccional electoral se dio a la tarea de ejercer la facultad constitucional de interpretación e iniciar la reconocida jurisprudencia electoral, la cual ha colmado vacíos y lagunas del legislador y ha permitido resolver las situaciones fácticas que rebasan las previsiones que pudiera conceder el proceso legislativo.

La reforma constitucional de 1996, que trajo consigo el catálogo de funciones y atribuciones del TEPJF, vino a complementar el binomio de las instituciones más importantes del régimen político mexicano: la existencia de una autoridad administrativa y una jurisdiccional en el ámbito electoral.

Los poderes Legislativo y Ejecutivo agotaron los elementos primordiales para el ejercicio de la política, como el diálogo y la negociación. Ante esa circunstancia, se planteó como uno de los dos ejes rectores de la reforma constitucional de 1996 el otorgamiento de nuevas facultades constitucionales al PJF, entre ellas, dirimir las controversias entre los dos poderes políticos, en el marco constitucional de la figura de judicialización de la política. Lo anterior es planteado por el tratadista Dieter Nohlen, pero en el ámbito electoral.²

² “La mencionada extensión de las funciones de la justicia electoral alberga el peligro de la judicialización electoral de la política. Primero, en vez de desarrollar una cultura política de adhesión a las reglas del juego, de honestidad, de negociación de compromisos y acuerdos, los actores políticos siguen insistiendo en lo suyo en términos de no transar en absoluto, llevando la controversia a los tribunales.

[...] el peligro consiste en que la justicia electoral se desenvuelva como objeto de la política, implicando que la composición personal de sus órganos sea de primer orden político,

El surgimiento de un órgano jurisdiccional especializado en el Poder Judicial fue asumido en su justa dimensión, pues al formar parte de uno de los poderes federales, la competencia para conocer y resolver controversias de naturaleza electoral es un ejercicio soberano del Estado mexicano;³ de ahí la obligación que todo actor político tiene de someterse a su jurisdicción, pues su función primordial, con base en la CPEUM, es, precisamente, resolver las controversias.

Lo anterior es apenas un breve recuento de los aspectos más importantes del nacimiento y la evolución del órgano jurisdiccional electoral, el cual tiene la intención de no olvidar que surgió a contracorriente, ni la ardua lucha cotidiana que sostiene por mantenerse como un pilar indiscutible de la democracia política mexicana.

La valiosa experiencia de participar en el Tribunal Electoral

De todas las actividades que puede desarrollar un ser humano, existe una que se acerca mucho a la de un ser divino: la posibilidad, en un sistema jurídico, de juzgar a los congéneres.

A diferencia de los tribunales tradicionales, en los cuales se dirimen derechos privados o del gobernado respecto de hechos y actos de particulares, así como los realizados por órganos y autoridades, cuya finalidad es dirimir derechos privados o cumplir con disposiciones administrativas y de gobierno, el Tribunal Electoral resuelve controversias que tienen la importante característica de estar relacionadas con la cosa pública, con el interés general.

A partir de su configuración constitucional, en 1996, han crecido a pasos agigantados sus atribuciones. Su accionar ha permitido definir

desatendiendo por completo que el servicio electoral consiste en una función de alta estándar profesional y ético en pro de la democracia y su consolidación. El peligro radica en que las resoluciones de la justicia electoral sean percibidas por los actores políticos y por la opinión pública en general como parte de la contienda electoral, involucrando a estos órganos de imparcialidad en la política misma". Dieter Nohlen, *op. cit.*, 324.

³ En el entendido de que "La soberanía supone, según eso, un sujeto de derecho capaz de voluntad y de obrar que se impone regularmente a todos los poderes [...] se llama soberano al poder que crea el derecho". Hermann Heller, *Teoría del Estado* (México: Fondo de Cultura Económica, 1983), 262-3.

diversas cuestiones que antaño era ocioso plantear, como la responsabilidad en la cual pueden incurrir los partidos políticos, los cuales han transitado por diversas etapas durante la vida institucional del Tribunal: en un inicio, no podían ser considerados como autoridades responsables; después, pasaron a ser sujetos de sanciones por parte de la autoridad administrativa electoral, y ahora se les otorga el carácter de autoridades responsables.

La premisa para la ejecución de las resoluciones del Tribunal respecto de todo actor político y autoridad involucrados en su cumplimiento es que “el respeto por la ley es una condición indispensable para la existencia de cualquier orden social tolerable”.⁴

Parte de la incesante labor del TEPJF es trazar el camino para la democracia política, tratando de hacer coincidir los principios de la institución con los que sustentan la vida de los partidos políticos,⁵ que son la base del sistema político nacional. Al respecto, cabe decir que, a pesar de los avances en la búsqueda del poder público por medio de la figura de los candidatos independientes, lo cierto es que los institutos políticos siguen teniendo un peso específico.

Por otro lado, debe mencionarse que, dada la naturaleza de su función, la normativa que rige al órgano jurisdiccional electoral ha sido motivo de varias modificaciones, algunas de ellas con base en razones coyunturales y políticas.

Así, el entramado jurídico ha tenido diversas modificaciones, lo cual se ha reflejado en la creación de una instancia que, formalmente, es jurisdiccional, ya que emite sentencias y resoluciones, pero, materialmente, tiene mayor cercanía con el ámbito administrativo-electoral, pues antes su competencia correspondía, precisamente, a la autoridad administrativa electoral.

⁴ Bertrand Russell, *Autoridad e individuo* (México: Fondo de Cultura Económica, 2013), 108.

⁵ “La organización de los partidos no está, ciertamente, de acuerdo con la ortodoxia democrática. Su estructura interior es esencialmente autocrática y oligárquica: los jefes no son realmente designados por los miembros, a pesar de las apariencias, sino cooptados o nombrados por el centro; tienden a formar una clase dirigente, aislada de los militantes, una casta más o menos cerrada sobre sí misma. En la medida en que son elegidos. La oligarquía del partido se amplía, pero no se convierte en democracia: porque la elección la hacen los miembros, que son una minoría en relación con los que dan sus votos al partido en las elecciones generales”. Maurice Duverger, *Los partidos políticos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), 448.

Para quienes nos apasiona todo aquello que guarda relación con la definición de la dirección del grupo social y con la calificación de los cargos a desempeñar por los representantes populares y de los órganos de gobierno, cada uno de los cambios evolutivos electorales nos ha generado una serie de inquietudes, pues a cada paso se va abriendo brecha y se conocen ámbitos hasta entonces inexplorados por el derecho electoral.

Con motivo del diseño constitucional iniciado a partir de 1996, el TEPJF convocó a los estudiosos del derecho a participar en los procesos de selección del personal jurídico que habría de incorporarse a sus diversos órganos jurisdiccionales; fue así que, mediante un curso de capacitación y la aprobación del examen correspondiente, tuve el privilegio y la distinción de sumarme a los trabajos institucionales del Tribunal.

Como todo proceso en la vida, y más tratándose de la delicada tarea de impartir justicia, es claro que debe andarse una curva de aprendizaje, a fin de conocer el funcionamiento del órgano jurisdiccional. En mi caso, me correspondió vivir esa experiencia en la naciente Sala Regional de la cuarta circunscripción plurinominal, con sede en el entonces Distrito Federal.

La nueva legislación, ya referida, se estrenó en el proceso electoral de 1997, que resultó preparatorio para la llamada transición democrática que habría de materializarse en el año 2000.

Esta etapa tiene una singular relevancia, pues la titularidad del Poder Ejecutivo federal dejó de tenerla el partido predominante; el electorado mexicano, por primera vez, optó por el instituto político que cuenta con el registro de mayor antigüedad en nuestro país para ocupar la presidencia. El trabajo, eficiente y oportuno, de las instancias electorales permitió que dicha transición se llevara a cabo en un ambiente de paz social y respeto institucional.

El formar parte del equipo jurídico, como secretario instructor, de la sala regional de la cuarta circunscripción plurinominal me permitió vivir la experiencia pionera de un recuento de votos, con base en el nuevo marco constitucional y legal.

Debe decirse que las salas regionales tenían carácter temporal, por así haberlo determinado el legislador permanente. En consecuencia, durante el receso entre los procesos electorales federales de 1997 y 2000, los trabajos del equipo jurídico de la sala regional referida se enfocaron en la creación de la Coordinación de Relaciones con Organismos

Electoral; a saber, se me distinguió con la responsabilidad de participar en los trabajos para el diseño de su estructura orgánica, el establecimiento de sus partes integrantes y la definición de sus atribuciones y funciones.

Cuando se tiene la oportunidad de participar en los trabajos iniciales de una institución, como lo fueron las salas regionales, se genera orgullo y sentido de pertenencia, pues de la incertidumbre del proyecto se pasa a la certeza y la convicción de que se hizo lo correcto, sobre todo, si se logra que la institución trascienda en el entramado jurídico nacional.

Esa etapa de entrenamiento intenso me permitió ser testigo, desde el órgano jurisdiccional electoral, de la conformación, por primera vez, de un Poder Legislativo con mayor predominio que el que hasta entonces tenía el partido predominante. Al Tribunal Electoral le correspondió resolver todas y cada una de las cuestiones controvertidas, así como llevar a cabo la ejecución de las primeras resoluciones, que habrían de ser el punto de partida para la creación de una nueva cultura de participación por parte de los actores políticos. Asimismo, tenía encomendado el fortalecimiento del respeto a la institución jurisdiccional electoral, con nuevas formas de actuar para los actores políticos, pues se encontraron ante un ejercicio soberano del Estado mexicano, plasmado en las sentencias del Tribunal Electoral.

En ese orden de ideas, surgió un novedoso mecanismo de capacitación y preparación de recursos humanos, pues, al requerir especialización la materia electoral, este órgano jurisdiccional percibió la necesidad de tener sus propias instancias de difusión y preparación de recursos humanos, especializadas en esta materia.

Debe hacerse un justo reconocimiento a todas y cada una de las valiosas personas que han formado parte de esta trascendental institución del México contemporáneo, desde los integrantes del pionero Tricoel; de igual forma, es importante hacer una mención especial de los magistrados integrantes de la Sala de Segunda Instancia, muchos de los cuales culminaron su brillante carrera jurisdiccional como ministros en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Pero también es importante destacar la labor del personal de apoyo y del administrativo, que con disciplina institucional y auténtica vocación de trabajo interactuó para generar la vida propia del Tribunal Electoral. Por supuesto, hay que reconocer la trascendente labor del personal jurídico que, en un ejercicio único, ha desempeñado el doble

papel de permanente capacitador y capacitado, creando una dialéctica del aprendizaje de la ciencia jurídica electoral y produciendo diversas generaciones de auténticos especialistas en la materia. Son de subrayar las valiosas tareas de divulgación, en el país y en el extranjero, con el uso de medios impresos y electrónicos, desarrolladas en el seno del propio Tribunal.

Especial mención merecen las magistradas y los magistrados que han integrado las salas del Tribunal, quienes en forma infatigable abrazaron, y lo siguen haciendo, la noble y ardua labor de impartir justicia electoral; cada uno de ellos, de manera generosa, ha aportado su conocimiento y experiencia profesional, en función de construir la sólida institución jurisdiccional electoral.

Para quienes ya no están físicamente, un recuerdo para honrar su memoria y el eterno agradecimiento por su encomiable labor; para el resto de los distinguidos magistradas y magistrados, un fraternal abrazo por compartir esta celebración y un justo reconocimiento a la destacada labor realizada y al esfuerzo desplegado.

La pasión por esta área especializada del derecho y la inquietud por formar parte de una de las dos instituciones más importantes en materia electoral en el país, en una época en la cual la democracia pasó a ser el tema prioritario en las agendas nacional e internacional, me condujeron a una preparación permanente en la materia y a participar en la elección de una nueva generación de magistrados de las salas regionales; esto se concretó a partir de 2005.

Como otra distinción, formé parte del grupo de magistrados que vio la transición de las salas regionales temporales a salas de carácter permanente, con un replanteamiento en las competencias y la procedencia de los medios de impugnación; así, se dieron algunos pasos en la construcción del inacabado camino de la impartición de justicia electoral en nuestro país.

Como magistrados regionales, vivimos la resolución del máximo Tribunal, por primera vez, en un conflicto entre dos instancias de ese mismo poder; en ese caso, emitió criterios de jurisprudencia mediante los cuales precisó que las instancias que forman parte de un mismo sistema impugnativo no guardan una relación de dependencia jerárquica, sino que se trata de esferas de competencia diferentes, en las que cada órgano ejerce las facultades que, constitucional y legalmente, le corresponden.

En el ámbito electoral, este criterio es de suma importancia, pues la trascendente función electoral es desarrollada por las instancias administrativa y jurisdiccional; de ahí que el mensaje que se debe enviar de manera permanente a los actores políticos y a la población en general sea que se trata de ámbitos de competencia distintos, sin dependencia jerárquica alguna. Dicho criterio, de observarse, fortalece a ambas instituciones.

Los sistemas electorales están diseñados para que gane el que más votos tenga a su favor. El acervo del TEPJF puede dar cuenta de diversas elecciones para cargos de representación popular cuya diferencia entre ganador y perdedor ha sido menor a cinco votos.

El desempeño de la función jurisdiccional permitió a la generación de magistrados regionales a la cual pertenezco participar en el conocimiento y la resolución de los medios de impugnación del controvertido proceso electoral federal de 2006, así como constatar su desarrollo y conclusión.

Más allá de la andanada de versiones y variadas apreciaciones que se han formulado acerca de ese proceso electoral, lo que vivimos desde el desempeño de la función jurisdiccional fue que, con base en el marco jurídico entonces vigente, los actores políticos tuvieron la oportunidad para formular sus medios de impugnación.

Además, el Tribunal Electoral cumplió cabalmente con sus tareas preparatorias para el proceso, esto es, capacitación y difusión de una nueva cultura político-electoral, como se hace en cada ocasión, apoyando a todos los institutos políticos y los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales de las entidades federativas de la circunscripción, por medio de cursos permanentes de capacitación que cuentan con la participación —en todos ellos— de los magistrados regionales.

Mi experiencia personal como juzgador se enriqueció con el proceso electoral intermedio de 2008-2009, el cual tuvo como principal característica la utilización, por primera ocasión, del nuevo modelo de comunicación política, con nuevas y exclusivas facultades para la autoridad administrativa electoral en lo relativo a la propaganda electoral.

Con este nuevo esquema e instrumentos jurídicos, se llevó a cabo también el proceso electoral de 2012, en el cual, por segunda ocasión, se dio un cambio en cuanto al partido político cuyo candidato ganó la elección presidencial. Dicho proceso constituyó el regreso al Poder Ejecutivo del partido predominante en la segunda parte de la centuria

anterior, con el agregado de contar con un Congreso también con mayoría de ese partido, a diferencia de los dos sexenios anteriores, en los cuales los ejecutivos federales no habían contado con la mayoría de su instituto político en el Congreso.

Mi responsabilidad como magistrado regional, al igual que el resto de mis compañeros, me permitió encabezar los equipos de trabajo que se encargaron de realizar los recuentos de votos, durante los procesos electorales de la elección presidencial, que fueron solicitados por los actores políticos.

El trabajo desarrollado en la magistratura, como integrante del cuerpo colegiado de la Sala Regional, me permitió aportar mi esfuerzo para que esta importante institución del Estado mexicano cumpliera con la trascendente labor de mantener la plena vigencia del Estado de derecho y la efectiva ejecución del mandato constitucional de llevar a cabo elecciones libres, auténticas y periódicas, en condiciones de armonía y paz social. El resultado final es rico en experiencias gratas y en crecimiento personal y profesional. Y, por supuesto, nada es comparable a la satisfacción del deber cumplido y de haber formado parte del cuerpo de magistrados de esta sólida institución del sistema político mexicano.

Epílogo

El privilegio de haber colaborado en las tareas de la institución jurisdiccional electoral ha sido un buen motivo para la generación y suma de amistades. La alta especialización que la materia requiere permite afirmar, en el mejor de los sentidos, que dentro de los profesionales del derecho, los especialistas en derecho electoral son un grupo de privilegiados.

Me parece que la oportunidad que brindan instituciones como el Tribunal Electoral, de importancia cabal en la estructura del sistema político mexicano, desarrolla de manera natural la conciencia y la convicción de asumir el compromiso y trabajar con objetividad e imparcialidad para el fortalecimiento del Estado democrático.

Una vez que se ha contado con el privilegio de haber formado parte del cuerpo de magistrados, queda la pasión y el ansia de una permanente preparación y actualización en la materia, pues a la distancia se padecen, al igual que sus actuales integrantes, los desatinos y las em-

bestidas de que es objeto el Tribunal Electoral cuando las circunstancias y los tiempos electorales se convierten en una vorágine.

La participación del Poder Judicial, por medio del Tribunal Electoral, genera descontento en los actores políticos por razones naturales, el cual se alterna entre las partes según el sentido de las sentencias que se emitan, por lo que con frecuencia se ven tentados a presionar mediáticamente y sopesar probables reformas constitucionales que permitan a los actores políticos incidir en las resoluciones judiciales. A grandes rasgos, esto constituye una perversión del sistema político y la politización de la justicia, por lo que habrá que mantenerse al debido resguardo de la institución jurisdiccional electoral. Nohlen también ha desarrollado esta figura en el ámbito electoral.⁶

La agenda de la justicia electoral tiene pendiente, entre otros aspectos, el desarrollo de varios apartados, pero ninguno de ellos puede escribirse sin la existencia y participación de la institución jurisdiccional electoral, pues esta forma parte vital del proceso.⁷

Debe hacerse lo necesario para sustraer a la institución jurisdiccional electoral de los vaivenes ocasionados por las disputas en la arena política, pues solo de esa forma continuará enfrentando exitosamente los retos que le aguardan, los cuales pueden ser lo más disímolos e inesperados.⁸

⁶ Al describir la politización de la justicia en el ámbito electoral, este tratadista señala que “En la actualidad, el proyecto de sustituir la democracia representativa por la que se llama democracia participativa es un desafío especialmente serio para la justicia electoral. El desafío no consiste en que sus instituciones tienen que organizar y controlar referenda y revocaciones de mandato, o sea, aumentar sus actividades. Consiste en que este proyecto alberga una tendencia autoritaria a la cual se someten las instituciones de la justicia electoral. Consiste en la exigencia de los gobernantes en que bajo la amenaza de su sustitución los funcionarios de la justicia electoral deben cooperar con el proyecto político y defender la manera como ellos quieren que se apliquen las reglas en su provecho. Bajo esta presión, en vez de velar por la justicia electoral como concepto normativo, las instituciones se prestan a tomar decisiones en contra de los principios del Estado constitucional”. Nohlen, *op. cit.*, 328. Dieter Nohlen, *La democracia, instituciones, conceptos y contexto* (México: Universidad Nacional Autónoma de México/Universidad Inca Garcilaso de la Vega/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011).

⁷ Al respecto de la dinámica de la agenda referida, se señala lo siguiente: “la justicia electoral (como electoral management) no es un oficio rutinario dentro de una democracia establecida basado en una sociedad con fuertes raíces democráticas, sino una agenda en un proceso dinámico vacilante en el contexto de una cultura política generalizada no concordante con los principios éticos que están insertados en el concepto normativo de la justicia electoral”. Nohlen, *La democracia, instituciones, conceptos y contexto*, 320.

⁸ Algunas de estas cuestiones han sido mencionadas en el desarrollo de este artículo; se condensan así: “desafíos específicos [...] Se trata de los desafíos de judicialización de la política, negación de la labor de la justicia electoral por motivos políticos, politización de la justicia

Ahora más que nunca, cada uno de quienes hemos formado parte del cuerpo de magistrados, desde su trinchera, debe seguir haciendo lo necesario para que esta institución democrática se mantenga y consolide, pues la materia electoral puede y debe modificar los criterios en sus resoluciones, así como mantener plena vigencia y congruencia con el contexto político nacional, para garantizar la existencia de la sociedad política.⁹

En ocasiones, parece que los vientos democráticos se tornan turbios y desordenados, de ahí la importancia de que el Tribunal se mantenga sólido¹⁰ y cada vez más fortalecido. Hacia allá debemos encaminar nuestro trabajo y esfuerzo, desde cualquier ámbito en el que actualmente nos desempeñemos, quienes hemos contado con el privilegio y la distinción de ejercer la honrosa función de magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

electoral, y finalmente, subordinación de la justicia electoral, y finalmente, subordinación de la justicia electoral al poder político". Nohlen, *La democracia, instituciones, conceptos y contexto*, 321.

⁹ Para los fines de este texto, se entiende a la sociedad política de la siguiente manera: "se considera la sociedad política (en una primera definición) como la forma más intensa y vinculadora de organización de la vida colectiva". Norberto Bobbio, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político* (México: Fondo de Cultura Económica, 2013), 7.

¹⁰ Así lo concibe este clásico autor: "La fuerza de los tribunales ha sido siempre la más sólida garantía que pueda encontrar la independencia individual, pero esto es especialmente cierto en tiempos democráticos; los derechos y los intereses particulares siempre están en peligro, en estas épocas si el poder judicial no crece y se extiende a medida que las condiciones se igualan". Alexis de Tocqueville, *La democracia en América II. Los grandes pensadores* (España: Sarpe, 1984), 272-3.



La destrucción creativa del Estado de derecho[✧]

Marco Antonio Zavala Arredondo^{✧ ✧}

* Tomo prestado el título del encabezado con el cual se acompañó una carta enviada por Daniel Gascón y publicada en *El País* (10 de abril de 2021, 13).

** Magistrado de la Sala Regional Monterrey de 2013 a 2016.



A propósito de los libros conmemorativos

Ralf Rothmann nos advierte, en las líneas iniciales de su novela *Morir en primavera* —la cual retrata la deconstrucción personal motivada por la crueldad de la guerra hasta llegar a la pérdida de identidad, propia de quienes en ella intervienen—, que el “silencio, el rechazo absoluto a hablar, especialmente sobre los muertos, es un vacío que tarde o temprano la vida termina llenando por su cuenta con la verdad”.¹ Una función similar debieran también cumplir los libros conmemorativos como este, que celebra un cuarto de siglo de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

En nuestro país, las publicaciones laudatorias de vidas, obras o acontecimientos relevantes suelen servir de ocasión para recordar imágenes de templanza de quienes coadyuvaron a construir los puntos de inflexión. También pueden ser empleadas para narrar anécdotas, más o menos anodinas, que, para quienes las vivieron o escucharon, ofrecen gallardos ejemplos de inspiración para las generaciones futuras, las cuales serán herederas de las conquistas logradas por quienes les precedieron. Las menos de las veces, a diferencia de los famosos *festschriften* alemanes, la publicación celebratoria reúne sesudos ensayos, escritos por una pléyade de especialistas que, con mayor

¹ Ralf Rothmann, *Morir en primavera*, 3.^a ed. (Barcelona: Libros del Asteroide, 2017), 9.

o menor éxito, ofrecen un panorama del estado de cosas en el área de conocimiento de que se trate.

Nos parece, empero, que estos espacios deben también servir como la ocasión propicia para la reflexión crítica del camino andado, es decir, la ponderación de los logros alcanzados y de los errores, personales e institucionales, cometidos. No me refiero a pontificar o demonizar personas o periodos, pero sí a señalar, con toda su crudeza, el tiempo de vacas flacas por el que atraviesan todas las instituciones; destacar, en fin, los momentos o las causas por las cuales se torció el sendero alguna vez promisorio. Es en ese sentido en el que deseo encauzar las presentes líneas para explicar cómo, desde la visión de quien formó parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) por alrededor de 24 años, la jurisdicción electoral federal pasó de ser paradigma de la aplicación judicial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los instrumentos internacionales incorporados al derecho interno a una herramienta para la desarticulación del Estado de derecho mediante el empleo creativo, pero poco escrupuloso, de técnicas y herramientas supuestamente jurídicas que no hacen sino esconder las motivaciones reales de la decisión.

726

No es, por supuesto, un ángulo agradable para celebrar un cuarto de siglo de la jurisdicción electoral inserta en la Judicatura federal. Sin embargo, si queremos —como espero que así sea— que subsista este Tribunal para entregar buenas cuentas y celebrar más aniversarios, es indispensable erradicar las raíces de los problemas que le aquejan, lo que no será posible lograr sin una confrontación honesta con ellos y sus causas. De no hacerlo así, continuará la disonancia existente entre lo que se dice y lo que se hace, terreno estéril para forjar una cultura de la legalidad y, consecuentemente, para la consolidación de una cultura jurídica que cobije y articule los trabajos de interpretación y aplicación del derecho. Seguiremos escuchando, pues, en las declaraciones públicas, las promesas de no enviar palomas mensajeras ni halcones amenazantes, pero en los hechos continuarán realizándose las llamadas o visitas de emisarios ominosos, disfrazados de corderos.²

² La cita la tomo de la cuadragésima sesión pública solemne de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del 8 de agosto de 2018. El documento se encuentra disponible en <https://www.te.gob.mx/media/files/427c7ddg6c918f8778e3boaaaf4901810.pdf>, 7.

La jurisdicción como límite de los poderes públicos y privados, pero también de sí misma

Si no quiere perecer a su tendencial inclinación suicida,³ la democracia debe florecer en un ambiente de transparencia y de publicidad, tanto de las decisiones que se adoptan como de las razones y los fundamentos que las motivan, pues es a partir de ellas que se puede estar en condiciones de empezar la discusión acerca de su pertinencia, así como de su preferencia respecto de otras medidas alternativas igualmente viables o pertinentes.⁴ Por el contrario, el secreto, como destacó Norberto Bobbio en su momento, es propio de los regímenes autocráticos, de los gobiernos no sujetos a controles sociales, políticos ni, sobra decirlo, jurídicos.⁵

Por extensión, lo mismo ocurre con la jurisdicción y, consecuentemente, con el derecho creado jurisdiccionalmente, que solo puede nacer y desarrollarse en un ambiente en el cual, para buscar la solución a los problemas concretos, se sopesen, discutan y analicen los argumentos contendientes conforme a las reglas del ordenamiento. Así, es en la delimitación de la operación y de las reglas admisibles en esta clase de discurso especializado en el que radica la eficacia de los órganos jurisdiccionales, pues únicamente de este modo pueden cumplir con su tarea de ser la “piedra final en el edificio del Estado democrático constitucional de derecho”.⁶ Con esta expresión, Karl Loewenstein remarca el carácter de garantía última que la jurisdicción posee en el diseño institucional moderno, pieza clave en la base fundamental del constitucionalismo: el control del poder, ya político, ya social, ya económico. El aseguramiento, pues, del orden constitucional y legal.

³ Véase Ernesto Garzón Valdés, *Instituciones suicidas. Estudios de ética y política* (México: Paidós/Facultad de Filosofía y Letras-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000), 17 y ss.

⁴ “La democracia es idealmente el gobierno de un poder visible, es decir, el gobierno cuyos actos se realizan ante el público y bajo supervisión de la opinión pública”. Norberto Bobbio, *Democracia y secreto*, trad. esp. de Ariella Aureli y José F. Fernández Santillán (México: Fondo de Cultura Económica, 2016), 27.

⁵ “En los Estados autocráticos la sede de las decisiones más altas es el gabinete secreto, la estancia oculta, el consejo secreto”. Bobbio, *Democracia y secreto*, 47.

⁶ Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, trad. esp. de Alfredo Gallego Anabitarte (Barcelona: Ariel, 2018), 294.

Ahora bien, ¿cómo constatar que los juzgados y tribunales, especialmente los de carácter terminal, cumplen con esa encomienda? ¿Podemos estar seguros de que, en la resolución de disputas y controversias, los criterios previamente establecidos son fielmente respetados por quienes imparten “justicia”? Este es el campo de la teoría de la interpretación en el que radica, en palabras de Manuel Aragón, la verdadera piedra de toque a fin de considerar si el control judicial cuenta con una naturaleza jurídica o si, en realidad, goza de un talante político.⁷ Por ello, el propio Aragón advierte que la Constitución no podría existir sin “una justicia constitucional celosa guardadora de sus propios límites interpretativos”, pues de no existir estos, parafraseando a Ferdinand Lasalle,⁸ sería una “hoja en blanco que el juez constitucional podría rellenar a su capricho, usurpando no sólo la potestad del legislador, sino también [...] la potestad constituyente”.⁹

En nuestro país, la ausencia de condiciones para que se sopesen, discutan y analicen los argumentos empleados en y por la jurisdicción electoral para resolver los conflictos y las controversias generados con motivo de la aplicación de las reglas de la contienda electoral equivale, simple y sencillamente, a una vuelta al oscurantismo, al regreso al estado de cosas previo al proceso de transición democrática en el que la ley guardaba un papel legitimador de las decisiones del presidente de la república y del partido hegemónico, y en el que el papel de las autoridades electorales se reducía a un carácter meramente anecdótico y referencial, normalmente incongruente con la realidad social imperante.¹⁰

El establecimiento de una jurisdicción electoral especializada fue la respuesta a la discrecionalidad política, la reacción del derecho para evitar que el ejercicio de los derechos de participación política

7 Manuel Aragón Reyes, “La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 17 (mayo-agosto 1986): 110.

8 Ferdinand Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, trad. esp. de Wenceslao Roces (Barcelona: Ariel, 2012), 83.

9 Manuel Aragón Reyes, *Estudios de derecho constitucional*, 3.^a ed. (Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013), 231.

10 Marco Zavala, “Entre la certeza y la discrecionalidad, la mejor ruta es la ley”, *Isonomía* 26 (abril 2007): 155-6. En palabras de Miguel Carbonell, la ausencia de un auténtico régimen electoral en México no era más que una manifestación de la “secular tradición nacional de incumplimiento del orden jurídico”. Miguel Carbonell, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México* (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998), 119.

no quedara a la suerte de la ley de la selva. Con algunos sobresaltos, la apuesta funcionó en sus primeros años, pero en los últimos hemos presenciado un retroceso sostenido, que parece no tener fin. En un par de contribuciones recientes he dedicado algunas líneas a abordar el tema, así como a sugerir algunas de las causas que han contribuido a ello, por lo que no será este el espacio para reiterar las ideas.¹¹

Pero, me parece, es en este marco en el cual debe llamarse a la necesidad de recordar la fragilidad en la que se presenta la actuación de la jurisdicción electoral, que exige el empleo riguroso de los argumentos jurídicos. En contraste, lo que hemos experimentado ha sido lo contrario, es decir, la invocación de teorías y doctrinas de diverso linaje, normalmente carentes de alguna apoyadura del texto constitucional o legal, que han sido invocadas, de manera acrítica por lo regular, a fin de sostener soluciones para todo tipo de ocasión, según el gusto o la necesidad del momento.

Esta versatilidad jurídica —por llamarle eufemísticamente— ha alimentado la posibilidad de que los intereses del gobierno, los partidistas o, incluso, los de los despachos vinculados con el tráfico de influencias incidan en la toma de las decisiones jurisdiccionales. Al amparo de la revisión de los precedentes, en la identificación de casos de excepción o, apelando a aproximaciones principialistas del ordenamiento y de los derechos, la justicia del caso parece que siempre existe la posibilidad de acoger cualquier causa, por estrambótica que parezca, con lo cual, especialmente en los asuntos delicados o políticamente trascendentes, solo se ocultan los verdaderos motores de las decisiones.

Como se mencionó, si queremos erradicar estas prácticas, lo primero que debe hacerse es, precisamente, reconocerlas. De no ser así, muy probablemente continuaremos en la espiral descendente de la legitimidad de la jurisdicción electoral y, por supuesto, con ello, el riesgo de su desaparición, porque llegará el momento —de no haber llegado ya— en que las sentencias carezcan de toda autoridad para poner fin a las disputas políticas.

¹¹ Marco Antonio Zavala Arredondo, “Autonomía decisoria o el vuelo de Ícaro”, en *Estatus, organización y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, coords. César Astudillo y José de Jesús Orozco Henríquez, tomo 2 (México: Tirant lo Blanch, 2021), 1269 y ss, y Marco Antonio Zavala Arredondo, “El aquelarre electoral”, en *Ni tribunal ni electoral*, coords. Juan Jesús Garza Onofre y Javier Martín Reyes (México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas/CIDE, 2021) (en prensa).

Como muestra, un botón

Permítaseme una licencia personal para ejemplificar el punto en el que tanto insisto. Al cabo de unos meses de asumir una magistratura en la Sala Regional Monterrey del TEPJF, de la oficina de la Presidencia del Tribunal fui convocado a asistir a una reunión de trabajo en el edificio sede de la Sala Superior. Tenía la fortuna de conocer bien al presidente, a quien siempre agradeceré la oportunidad que me dio de trabajar para él cuando ocupó la vacancia producida por la muerte de don José Luis de la Peza, la confianza que me brindó para encargarme la coordinación de los trabajos de las y los secretarios de estudio y cuenta adscritos a su ponencia, sus consejos acerca de si debía o no aceptar el ofrecimiento de atender la Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior, el refrendo que supuso continuar al frente de la Secretaría cuando él fue electo presidente del Tribunal y, finalmente, el apoyo durante el proceso de designación de las magistraturas regionales que comenzó a finales de 2012.

730

Concluida la reunión, el presidente tomó una carpeta y, mientras extendía el brazo para entregármela, explicó que el gobierno federal estaba particularmente interesado en lograr concretar las modificaciones legislativas derivadas del Pacto por México, un acuerdo político firmado a inicios del entonces sexenio en curso y que presumía de ser el medio para alcanzar las reformas estructurales que el país requería para profundizar la transformación democrática y social. Dentro de la carpeta se encontraban, si mal no recuerdo, algunas relaciones que contenían claves de expedientes judiciales, identificación de la parte actora y elección con la cual se vinculaba el juicio. Los partidos políticos de oposición, añadió, estaban condicionando su participación en las reformas a que se respetaran sus triunfos en las elecciones estatales celebradas a mediados de año. El deseo del gobierno en turno, insinuó, era que el resultado de los litigios electorales no entorpeciera las negociaciones que estaban en marcha. En la carpeta, indicó en algún momento, se encontraban los asuntos que correspondían a la segunda circunscripción plurinominal, cuya cabecera es Monterrey, Nuevo León.

Revisé rápidamente los expedientes referidos en esas hojas, que parecían tener distintas procedencias. Todos los asuntos, le expresé al presidente, se encontraban ya resueltos, a excepción de uno, el de Sombrerete, Zacatecas. Le comenté, a continuación, que precisamente había

correspondido a la ponencia a mi cargo elaborar el proyecto de resolución, que recién lo había circulado con mis colegas para su discusión y que no venía en el sentido deseado por el gobierno federal. Hecho el apunte, continúe expresando que el sentido de la propuesta que había circulado me convenía plenamente y que no lo cambiaría. Eso sí, le precisé que si mis colegas de la Sala no compartían mi punto de vista y ofrecían argumentos plausibles, podría acompañarlos. Cuando expresé que no tenía intenciones de cambiar el proyecto que ya había circulado, la reacción del presidente fue de sorpresa: de inmediato exclamó que, por supuesto, yo me encontraba en la más amplia libertad para tomar las decisiones que como juzgador me correspondían, que en modo alguno él pretendía interferir con ella. Para cerrar la conversación en torno a este tema, le expliqué al presidente que no se preocupara, que el litigio contenía aspectos de constitucionalidad y que, finalmente, la Sala Superior tendría la última palabra.

De regreso a Monterrey, quizá al final de alguna reunión de las que teníamos programadas semanalmente, no lo recuerdo con precisión, les informé a mis compañeros magistrados de Sala el motivo por el cual fui llamado a Ciudad de México y les entregué una copia de la relación de asuntos. Al final les dije, palabras más, palabras menos, que había cumplido para con ellos mi deber como presidente de la Sala y que el proyecto estaba a su consideración. Cuando la propuesta se revisó, como era lo ordinario, de manera previa en una reunión privada de trabajo, fue objeto de amplia discusión, especialmente en dos de sus apartados. Con motivo de esa discusión se realizaron modificaciones al proyecto para atender las inquietudes e ideas de los tres magistrados, pero se mantuvo en lo sustancial el sentido de la ponencia circulada, que no devolvía el triunfo al partido de oposición interesado, pero tampoco mantenía la victoria del partido en el gobierno federal.

Ahora explicaré sucintamente las características del litigio poseleccional en Sombrerete, Zacatecas, respecto de los comicios celebrados el 7 de julio de 2013.

Los resultados del cómputo municipal beneficiaron a la planilla postulada por la coalición formada por los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), con apenas 41 votos de ventaja respecto del segundo lugar, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El cómputo y la constancia de mayoría fue controvertida tanto por el PRI como por el PRD y se adujo la actualización de diversas

causales de nulidad de la votación recibida en casilla. Al emitir su resolución, el Tribunal Electoral de Zacatecas declaró la nulidad de la votación recibida en dos mesas receptoras de votación. La recomposición de los resultados como consecuencia de deducir la votación recibida en esas dos casillas trajo consigo un nuevo ganador: el PRI.

La resolución del tribunal local fue impugnada mediante los juicios de revisión constitucional electoral promovidos nuevamente por el PRI y el PRD, a fin de cuestionar aquellos rubros que les perjudicaban. Me voy a referir únicamente al aspecto que me interesa resaltar a efectos de este texto. El tribunal estatal anuló la votación en la casilla 1356 básica porque se demostró que una de las funcionarias de la mesa directiva era hermana del candidato a quinto regidor, postulado por la coalición formada por el PAN y el PRD, configurándose el supuesto de que la votación se recibiera por personas no autorizadas por la ley, extremo que, a su vez, se colmaba porque la ley electoral zacatecana no permite que un pariente por consanguinidad en primer grado, “como padres, hermanos e hijos, así como en el caso del cónyuge” de algún candidato o candidata, participe como funcionario de casilla.

La estrategia legal del PRD fue plantear la inconstitucionalidad de la disposición legal que establecía la prohibición a los parientes indicados, por no ser racional ni proporcional.¹² La causa de pedir se hizo depender de alegaciones bastante imprecisas, pues en realidad únicamente se afirmaba que no era razonable

impedir que ciertos parientes por consanguinidad [...] y los cónyuges de los candidatos propietarios o suplentes, integren las mesas directivas de casilla, pues el solo hecho de que dichas personas se desempeñen como funcionarios de casilla no significa que tengan una influencia indebida que pudiera beneficiar al candidato respectivo.¹³

¹² El artículo 56, apartado 4, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas establecía: “Cuando un ciudadano designado para integrar alguna Mesa Directiva de Casilla sea pariente por consanguinidad, en primer grado, como padres, hermanos e hijos, así como en el caso del cónyuge, de quien participare como candidato propietario o suplente, en la elección correspondiente, deberá informar tal circunstancia al presidente del consejo distrital electoral, para que sea sustituido de inmediato”.

¹³ En lo sucesivo, salvo indicación en contrario, las citas textuales corresponden a la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey en los expedientes SM-JRC-76/2013 y SM-JRC-78/2013 acumulados, el 30 de agosto de 2013. La resolución es consultable en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/monterrey/SM-JRC-0076-2013.pdf>.

Pese a su generalidad, a partir de algunas palabras o expresiones, así como por los fundamentos normativos, todos tildados de haber sido preteridos, la desestimación del planteamiento de inconstitucionalidad se efectuó a partir de tres perspectivas:

- 1) La supuesta vulneración a un derecho humano, porque el partido brindaba como marco normativo vulnerado el de los artículos 35 y 36 constitucionales.
- 2) Por la presunta vulneración de los artículos 41 y 116 de la propia Constitución.
- 3) Una aducida vulneración al artículo 1 de la carta magna, en la que el partido se limitó a decir que “no debe haber discriminación de ninguna índole que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos de las personas”.

En dicho sentido, respecto de la supuesta restricción a un derecho, el argumento se rechazó por la sencilla razón de que integrar una mesa directiva de casilla no involucra derecho alguno sino, por el contrario, un deber.

En relación con la alegada transgresión de los artículos 41 y 116 constitucionales, en la sentencia se advirtió, primero, que el PRD no expuso ni explicó por qué la disposición precisada causaba una violación de los preceptos constitucionales invocados y, segundo, que la Sala tampoco advertía por qué podría ser así; no obstante, en la resolución se precisó de inmediato:

es de precisar que el recto entendimiento de la norma cuya inaplicación se solicita, en realidad tiene como finalidad, precisamente, coadyuvar a que las elecciones se desarrollen conforme a los criterios y principios recién referidos, especialmente el de imparcialidad.

Por último, la referencia al artículo 1 de la CPEUM y su mención inco nexa a la prohibición de discriminación, pese a la ausencia de argumentos, se estudió al amparo del principio de igualdad, es decir, se analizó si el artículo 56, párrafo 4, de la Ley Orgánica del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (LOIEEZ) podía entenderse como una diferenciación normativa injustificada y, por ende, susceptible de reproche constitucional. La conclusión también fue negativa porque no se advirtió una

falta de racionalidad de la distinción (es decir, el criterio que permitía distinguir entre cierto tipo de parientes y los cónyuges, frente al resto de la sociedad, contaba con una razón de ser) ni tampoco se constató una falta de idoneidad de la diferencia de trato (apelaba la diferenciación a la consecución de una finalidad legítima conforme el ordenamiento jurídico).

Contra la sentencia de la Sala Regional Monterrey, el PRD interpuso un recurso de reconsideración¹⁴ en el cual insistió en la inconstitucionalidad de la disposición local ya precisada, sin que, a partir del resumen ofrecido en la sentencia aprobada a partir del proyecto formulado por el magistrado presidente, se pueda advertir que se hubieren generado argumentos para controvertir, por un lado, la decisión de analizar su pretensión a partir de tres enfoques ni, por el otro, los fundamentos y las razones jurídicas por las cuales, en esos tres enfoques, no se acreditaba la antinomia planteada. Efectivamente, al igual que en la demanda del juicio de revisión constitucional electoral, el partido insiste en que se “contraviene el derecho de participar en las funciones electorales, establecido en el artículo 35, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

La similitud del núcleo de lo solicitado es tal que la Sala Superior fijó el objeto del litigio de la reconsideración casi en los mismos términos en los cuales se hizo en la instancia cuya resolución estaba revisando: el precepto es inconstitucional porque contiene una restricción que no es

proporcional ni razonable con el fin que persigue, toda vez que impide a un ciudadano en pleno uso de sus derechos político-electorales, a participar en las funciones electorales en un proceso electoral cuando confluya en él una relación de consanguinidad con algún candidato registrado en el mismo proceso, basado en el elemento subjetivo consistente en que la sola presencia de tal persona genera influencia indebida en el electorado, en virtud de un supuesto lazo afectivo.

En la manera en la cual se traba lo que está a debate en el recurso, se desnuda uno de los vicios más recurrentes de la Sala Superior: no

¹⁴ El recurso quedó radicado con la clave SUP-REC-87/2013 y la sentencia se dictó el 12 de septiembre. En lo subsecuente, salvo indicación en contrario, las citas son referentes a este fallo, el cual se puede consultar en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/REC/SUP-REC-00087-2013.htm>.

dialoga, sino que pontifica; no contrapone las consideraciones del acto o la resolución reclamadas con los argumentos que ofrezca quien los está tildando de ilegales o inconstitucionales; la Sala sabe cuál es la justicia que importa aquí y ahora, al margen del derrotero procedimental que haya experimentado el negocio. Esa libertad para efectuar sus pronunciamientos, sin sentirse comprometida a evaluar las consideraciones del acto que está revisando, se evidenciará en el hilo argumental del resto de la sentencia, especialmente para declarar fundados los planteamientos del PRD, aun cuando los motivos por los cuales acoge la pretensión de inconstitucionalidad de la norma en casi nada correspondan con los expuestos como causa de pedir.

La Sala Superior divide el estudio de la inconstitucionalidad en dos incisos, empero, en realidad, expone varias razones para apoyar el sentido de su decisión. Pese a lo anterior, en realidad el motivo puede reducirse a uno, en función de las propias acotaciones expresadas en la sentencia.

En primer término, la Sala Superior estima conculcado el principio de certeza, porque

la norma bajo estudio resulta contradictoria y contiene supuestos incorrectos, debido a que cuando señala los ejemplos del parentesco por consanguinidad dentro del primer grado, incluye a los hermanos, los cuales, conforme al derecho común, carecen de dicho carácter.¹⁵

El error del legislador zacatecano, a juicio de los jueces federales, es que

inobserva los principios de certeza, legalidad y objetividad, [porque] la ciudadanía se enfrenta a la circunstancia de pretender acatar una norma con hipótesis contrarias, ya que el texto normativo es incierto respecto de las personas incluido en la prohibición.

Una vez precisado el argumento principal, en la ejecutoria se pasa revista al procedimiento de designación de quienes integran las mesas directivas de casilla, y se hace con un método bastante común en la

¹⁵ En otro párrafo se explica: “si bien los hermanos son parientes por consanguinidad, lo son en línea transversal, dentro del segundo grado y no así dentro del primero como sostiene la norma”.

práctica jurisdiccional: transcribe primero los artículos y después los parafrasea, como si este ejercicio cansino ofreciera mayor efecto en el convencimiento del lector. De un conjunto ingente de disposiciones, la Sala concluye que

la ley electoral zacatecana cuenta con métodos efectivos de control de imparcialidad en la elección de los funcionarios que integran las casillas en los procesos electorales y, por ello, la integración de *mayores medidas restrictivas*, como es la de impedir que un ciudadano por ser pariente consanguíneo en primer grado de un candidato a algún cargo en esa elección quede fuera de la posibilidad de acceder a un cargo de funcionario de casilla.[§]

Con este segundo orden de razones, la Sala Superior concluirá que la disposición es excesiva para evitar la vulneración del principio de imparcialidad, por “poner en la esfera del ciudadano todas las cargas legales”. Adicionalmente, en la sentencia se advierte una ambigüedad más: la falta de temporalidad “respecto de la aplicación de la norma bajo estudio, lo que refuerza la inconstitucionalidad de la misma”.

En el segundo inciso o apartado, la Sala sostiene que la

medida de la *restricción* [es injustificada] puesto que deja de tomar en cuenta que durante la jornada electoral existen una serie de procedimientos que impiden que una sola persona, aun siendo integrante de la mesa directiva de casilla, pueda alterar la votación.[§]

Con la misma dinámica de transcripción/paráfrasis se traen a colación los momentos en los que se divide la jornada electoral, las atribuciones de los integrantes de las mesas receptoras y el papel de los representantes partidistas, para de ahí sostener que la

porción normativa en análisis resulta injustificada, puesto que la propia ley electoral está diseñada para que la jornada electoral se realice de forma adecuada, al establecer funciones mancomunadas, conjuntas y concatenadas entre los miembros de la mesa directiva, evitando de esta manera que exista la posibilidad de que una sola persona altere los resultados de la votación.

[§] Énfasis añadido.

También destacó que en las actas levantadas por la mesa directiva de la casilla 1356 básica no reportaban incidentes ni se presentaron escritos de protesta, a fin de asumir que la participación de la funcionaria cuestionada “no incidió en forma alguna en el resultado de la votación”. Lo que el fallo no indica es la relevancia del análisis de la documentación electoral para el estudio de constitucionalidad de una disposición legal, como tampoco el supuesto estudio de derecho comparado con el resto de las legislaciones de la república mexicana, del cual resultó que solo seis entidades contenían una norma similar a la analizada porque la afirmación de que los estados que habían prescindido de ella no habían visto afectados sus procesos electorales no se sustenta en evidencia empírica, por no decir que tampoco se argumenta la igualdad o desigualdad de los distintos contextos en las entidades.

Dicho lo anterior, como si la Sala padeciera de trastorno de personalidad múltiple, en la ejecutoria se afirma, con solo tomar en consideración el número de personas registradas en el listado nominal de electores en el municipio, el número de secciones electorales, así como las personas inscritas en la sección y su sexo, que el municipio tiene una “comunidad mediana y los votantes de la casilla difícilmente podrían verse influenciados por la presencia de dicha ciudadana”. Esto es, de un párrafo al siguiente pasa de reconocer la libre configuración legal a cargo de las legislaturas a asumir para sí, con datos bastante exiguos, la posibilidad de juzgar comportamientos y actitudes de ciudadanas y ciudadanos zacatecanos.

Finalmente, la Sala recuerda que en un precedente reconoció que el solo parentesco,

por sí mismo, es una situación prohibida por la normativa electoral del estado de Zacatecas, y que de presentarse dicha circunstancia se afecta el principio de certeza en la emisión del voto ciudadano.¹⁶

No obstante, precisa que en ese asunto no se estudió la constitucionalidad de la legislación de Zacatecas, por lo que no se producía contradicción alguna.¹⁷

¹⁶ Se refiere a la sentencia dictada en el juicio de revisión constitucional electoral con clave SUP-JRC-159/2007.

¹⁷ La Sala Superior no advierte que la formulación normativa de 2007 es muy diversa de la vigente en 2013, pues mediaron dos reformas legislativas. Véase el apartado 5.3 de la sentencia

Como efecto de la inconstitucionalidad de la norma contenida en el artículo 56, párrafo 4, de la LOIEEZ, se inaplicó la misma y, por ende, se dejó sin efectos la nulidad de la votación decretada por el tribunal estatal en relación con la casilla 1356 básica, con lo cual la coalición integrada por el PAN y el PRD obtenía la mayoría relativa de los sufragios.¹⁸

¿La decisión de la Sala Superior tuvo causa eficiente para facilitar las negociaciones del gobierno federal? No lo sé, no tengo elementos suficientes para poder afirmarlo categóricamente, pero lo que sí puedo sostener, sin ambages, es que la motivación de la Sala Superior se nota forzada, como si primero se hubiera definido la conclusión a la que se quería llegar y después se buscaran una, dos, tres razones, las que fueran y de cualquier tipo y clase, con tal de justificar la decisión. También estoy en condiciones de afirmar que tanto la aproximación como la cadena argumentativa son manifiestamente inadecuadas.¹⁹

dictada en los expedientes SM-JRC-76/2013 y SM-JRC-78/2013, en el cual se estudia la pretensión del Partido de la Revolución Democrática de que se extienda la prohibición a los primos hermanos (sí, esa misma prohibición que igualmente tildaba de inconstitucional).

¹⁸ Cosas de la vida, el candidato ganador a la presidencia municipal moriría meses después en un accidente automovilístico.

¹⁹ Al menos, por las siguientes razones, que solo se enlistan para no abusar del lector:

- 1) La Sala Superior sustituye en la carga argumentativa a la parte actora, porque la razón para sostener que el precepto tildado de inconstitucional no fue propuesta en el juicio de revisión constitucional electoral ni en el recurso de reconsideración.
- 2) Se da un trato de norma restrictiva de derechos fundamentales cuando no está en juego derecho humano alguno, sino un deber constitucional, como se argumentó en la sentencia de la Sala Regional Monterrey, sin que las consideraciones y los fundamentos respectivos hayan sido contradichos ni valorados.
- 3) La diferencia entre derechos y deberes constitucionales es relevante, entre otras muchas razones, porque el papel del legislador debe ponderarse de manera muy distinta, lo que se traduce en las correspondientes cargas argumentativas. En esta base, los reproches de la sentencia de la Sala Superior parecen no tener cabida.
- 4) No todas las inconsistencias o los errores legislativos pueden traducirse en reproches constitucionales, pues el operador jurídico debe constatar si mediante la interpretación es susceptible de superarse el vicio conceptual o de otro tipo que se ha advertido de la norma, lo que parece ser no solo posible, sino deseable desde el punto de vista de la eficacia del ordenamiento establecido por el legislador democrático, en el caso en comento.
- 5) Un caso particular no es, metodológicamente hablando, buen parámetro para hacer juicios generales acerca de la conveniencia o no de una norma general destinada a aplicarse a todos los casos en una entidad federativa.
- 6) Llevada a su extremo, la argumentación de la Sala Superior, relativa a que las mesas directivas de casilla ejercen sus funciones de forma mancomunada, conjunta y concatenada, vaciaría de contenido normativo a todo supuesto fáctico posible al amparo de la causal de

En suma, lo que se advierte en la ejecutoria es un elenco de razones que difícilmente pueden sostener de forma aceptable la decisión, que en todo caso acusa ese deseo de apelar a la Constitución para deshacerse de la ley. Pero el punto importante es, como decía, que al son de argumentos que pretenden revestirse de naturaleza jurídica, se oculten los verdaderos motivos de la determinación.

Reflexión final

La impartición de justicia siempre está expuesta a los influjos externos: al personaje importante o influyente, a los amigos de los amigos, a visitas repentinas de quienes hace tiempo no veíamos, en fin, a las llamadas y, desde hace pocos años, a los mensajes mediante las redes sociales. En toda esa variedad de medios e interlocutores, el tono del mensaje también es versátil: ofrecimientos de futuros prometedores, amables sugerencias, indirectas, expresiones laudatorias para quien seguramente sabrá corregir la injusticia que se ha cometido, amenazas veladas y presiones descaradas. Y eso, sin contar con el mundo interno del juzgador: las presiones que es capaz de generarse a sí mismo en función de la situación en la que se encuentre en un momento determinado y del proyecto de vida que desee o se haya fijado. A diferencia de la justicia ordinaria, la jurisdicción electoral se encuentra destinada, por definición, a resolver conflictos políticos de distinto alcance y magnitud. Se encuentran en juego no solo los destinos personales de los interesados en la obtención de una candidatura o cargo público, sino también programas de gobierno y, con ello, intereses económicos de muy diverso calado. La lucha por la obtención del poder, en suma, es capaz de generar los peores vicios y actitudes del ser humano. Por ello, la resolución de los litigios políticos puede presentar una mayor proclividad a desviaciones que en otros ámbitos de la impartición de justicia.

Por eso, la importancia de los argumentos que se exponen para justificar las decisiones de las magistraturas electorales. Debemos erradicar la idea de que, en el campo del derecho, todo criterio es opinable o

nulidad de la votación, consistente en que la misma sea recibida por personas no autorizadas por la ley, dado que sería irrelevante satisfacer las exigencias establecidas por el legislador para ser funcionario de casilla.

discutible, que es la percepción generada en amplios sectores de la clase política, como lo evidencia el descaro y la facilidad con la cual, hoy en día, se puede descalificar un criterio jurídico como atentado contra la democracia y los derechos del pueblo. Debe la mente siempre estar abierta a reflexionar los criterios previos, pero, de ahí a cobijar posturas inadmisibles, existe un buen trecho.

Anexo fotográfico





Al centro: José Luis de la Peza Muñoz Cano; a su derecha, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Eloy Fuentes Cerda y Leonel Castillo González, y a su izquierda, José Fernando Ojeto Martínez Porcayo, José de Jesús Orozco Henríquez y Mauro Miguel Reyes Zapata.

Sala Superior.



Sala Superior

De izquierda a derecha: José de Jesús Orozco Henríquez, José Fernando Ojesto Martínez Porcayo, José Alejandro Luna Ramos, Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, Leonel Castillo González y Mauro Miguel Reyes Zapata.



745

Sala Superior

De izquierda a derecha: Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, María del Carmen Alanís Figueroa, José Alejandro Luna Ramos, Salvador Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López.



Sala Superior

De izquierda a derecha: María del Carmen Alanis Figueroa, Constancio Carrasco Daza, Flavio Galván Rivera, José Alejandro Luna Ramos, Manuel González Oropeza, Salvador Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López.

746



Sala Superior

De izquierda a derecha: María del Carmen Alanis Figueroa, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, Constancio Carrasco Daza, Salvador Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López.



Sala Superior

De izquierda a derecha: José Luis Vargas Valdez, Mónica Aralí Soto Fregoso, Reyes Rodríguez Mondragón, Janine M. Otálora Malassis, Indalfer Infante Gonzales, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y Felipe de la Mata Pizaña.



748

Sala Guadalajara

De izquierda a derecha: Noé Corzo Corral,
José de Jesús Covarrubias Dueñas y Jacinto Silva Rodríguez.



749

Sala Guadalajara

De izquierda a derecha: Gabriela Eugenia del Valle Pérez,
Jorge Sánchez Morales y Sergio Arturo Guerrero Olvera.



Sala Monterrey

De izquierda a derecha: Georgina Reyes Escalera,
Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz y Beatriz Eugenia Galindo Centeno.



Sala Monterrey

De izquierda a derecha: Yairsinio David García Ortiz,
Marco Antonio Zavala Arredondo y Reyes Rodríguez Mondragón.



752

Sala Monterrey

De izquierda a derecha: Yairsinio David García Ortiz,
Ernesto Camacho Ochoa y Claudia Valle Aguilascho.



Sala Xalapa

De izquierda a derecha: Adín Antonio de León Gálvez, Juan Manuel Sánchez Macías y Enrique Figueroa Ávila.



Sala Xalapa

De izquierda a derecha: Juan Manuel Sánchez Macías, Adín Antonio de León Gálvez y Enrique Figueroa Ávila.

754



Sala Xalapa

De izquierda a derecha: Adín Antonio de León Gálvez,
Enrique Figueroa Ávila y Eva Barrientos Zepeda.



Sala Ciudad de México

De izquierda a derecha: Armando Maitret Hernández,
Janine M. Otálora Malassis y Héctor Romero Bolaños.



Sala Ciudad de México

De izquierda a derecha: María Guadalupe Silva Rojas,
Armando Maitret Hernández y Héctor Romero Bolaños.



757

Sala Ciudad de México

De izquierda a derecha: María Guadalupe Silva Rojas,
Héctor Romero Bolaños y José Luis Ceballos Daza.



Sala Especializada

De izquierda a derecha: Felipe de la Mata Pizaña,
Clicerio Coello Garcés y Gabriela Villafuerte Coello.



Sala Especializada

De izquierda a derecha: María del Carmen Carreón Castro,
Clicerio Coello Garcés y Gabriela Villafuerte Coello.

TEPJF. Las voces de una institución
fue editada en noviembre de 2021
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.

La discusión acerca de la creación de un tribunal electoral fue álgida y nutrida. Juristas, legisladoras y legisladores, la academia y muchos otros sectores convergieron en torno a una decisión: optar por una institución que le daría paz social a México. No era cosa menor, pues dicho organismo garantizaría la validez de los procesos electorales y otorgaría a la ciudadanía la oportunidad de proteger y defender sus derechos políticos.

De esa manera, en 1996 se consolidó la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), institución que, además de avalar las elecciones presidenciales, se encarga de reconocer de manera legal el adecuado acceso al poder público en cada entidad.

Esta obra conmemorativa tiene como fin dar a conocer las distintas voces que han formado parte del TEPJF, desde su creación hasta la actualidad, ya que en 2021 cumple 25 años. El camino recorrido en cada proceso electoral y cada sentencia tiene una historia, una anécdota y, sobre todo, un trabajo incansable por mantener el Estado de derecho y la democracia. Por medio de las palabras de quienes han impartido la justicia electoral, esta obra cuenta diversos relatos, de manera individual y en conjunto, acerca de nuestra democracia.

A lo largo de estas páginas, magistradas y magistrados, tanto de integraciones anteriores como de la actual, narran desde su perspectiva algunos episodios que han sido fundamentales para la construcción del sistema electoral mexicano.



ISBN: 978-607-708-581-2



9 786077 085812