

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano *

SUMARIO: I. Introducción. II. Los derechos políticos en México. A. La calidad de mexicana(o). B. La edad exigida para ser ciudadano. C. El modo honesto de vivir. D. Derechos políticos y derechos político-electorales. E. Antecedentes de la protección de los derechos políticos. F. La ciudadanía indígena. III. La configuración constitucional del modelo de protección de los derechos políticos ante el TEPJF. IV. El régimen de la protección de los derechos políticos y lo electoral. V. Definición y naturaleza jurídica del JDC. VI. Competencia para resolver. A. Jurisdicción y territorio. B. Atracción y reenvío de asuntos. C. Aspectos competenciales relevantes. VII. Reglas de procedencia. VIII. Interés jurídico, legitimación y personería. A. Legitimación tratándose de comunidades indígenas. IX. Tramitación y sustanciación. A. Identificación e integración de los expedientes. B. Presentación de la demanda. C. Trámite y sustanciación. D. Efectos, alcances y notificación de la sentencia. X. El JDC en la práctica del TEPJF. XI. Apunte final.

I. INTRODUCCIÓN

Apenas iniciada la década de los noventa, ya los juristas mexicanos avizoraban el crecimiento de la materia electoral. José Francisco Ruiz Massieu llegaría a decir que era una de las materias más dinámicas del derecho público mexicano.¹ Sabía lo que decía, pues había sido el artífice, durante su mandato

* Este ensayo fue publicado en *Temas de Derecho Procesal Electoral*, México, Secretaría de Gobernación, 2012, t. III, pp. 323-405. El autor agradece el apoyo de María de los Ángeles Vera Olvera, de la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y de Arturo Camacho Loza, por la información proporcionada.

¹ José Francisco Ruiz Massieu, "El derecho para la democracia", en *A cien años de la muerte de Vallarta*, México, UNAM, 1994, pp. 191-204.

como gobernador del Estado de Guerrero, de uno de los sistemas de justicia electoral local más interesantes y avanzados en ese momento.²

Poco más de una década había pasado desde que se cristalizara la reforma más evidente en materia electoral, la de 1977 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que había dotado de una nueva dinámica al sistema electoral mexicano, vía el reconocimiento a los partidos políticos de una naturaleza jurídica peculiar: entidades de interés público. El nuevo diseño respondía a la exigencia de la pluralidad que empezaba a destacarse en la arena política.

A partir de entonces las reformas se fueron sucediendo, hasta llegar a la más paradigmática de todas, la de 1996, que estableció un sistema integral de medios de impugnación en materia electoral; que sería del conocimiento de dos órganos de reciente data: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral que se incorporaba al Poder Judicial de la Federación. La preponderancia de este último se hizo evidente desde el principio y en los siguientes lustros se consolidó su posición, merced en primer lugar al diseño institucional generado y, en segundo lugar, a las vías de control constitucional que se le reconocieron.

Entre todos los instrumentos procesales que conformaron el sistema de medios de impugnación destaca uno: el juicio de protección de los derechos político electorales del ciudadano, que será motivo de análisis en este ensayo. Su objeto se expresa en el contenido del artículo 99 CPEUM, al señalarse que entre las diversas competencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se encuentra la de resolver en forma definitiva e inatacable, “las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país”. En el mismo precepto, se señala que “para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables”.

Este instrumento procesal venía a solventar, en parte, la problemática suscitada desde fines del siglo XIX respecto de que los tribunales no se podían ocupar de las cuestiones políticas, criterio que sería consolidado con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al decidir que el amparo no era la vía idónea para la protección de los derechos políticos, por carecer éstos de la connotación de garantías individuales.

² Raúl Calvo Barrera, “La justicia electoral en Guerrero (1992-2004): una introducción al tribunal electoral”, en Raúl Calvo Barrera y David Cienfuegos Salgado, coords., *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, México, Fundación Académica Guerrerense, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006, pp.113-136.

El nuevo régimen constitucional de protección de derechos se desarrolla actualmente en diversos ordenamientos, siendo los principales la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* y el *Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. Adicionalmente, la jurisprudencia de las Salas del TEPJF ha ido fijando los alcances de la normativa reglamentaria y señalando nuevos cauces vía una interpretación que ha privilegiado los derechos de los ciudadanos. Esta labor hermenéutica se adelantó incluso a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, en lo relativo a la aplicación del principio *pro homine* y al control de convencionalidad.

Antes de revisar el régimen actual del juicio de protección de los derechos político electorales, nos ocuparemos brevemente de explicitar un marco conceptual para los derechos políticos y referir de manera mínima los antecedentes de la protección de tales derechos en el sistema jurídico mexicano.

II. LOS DERECHOS POLÍTICOS EN MÉXICO

En la terminología contemporánea de derechos humanos, los derechos políticos son aquellos derechos que se consideran de primera generación, que protegen las libertades individuales (y en algunos casos en perspectiva colectiva) de la vulneración injustificada de los órganos del poder público (y en algunos casos de algunas entidades de naturaleza privada), para permitir la participación en la vida política del Estado, de todos los habitantes o de los ciudadanos, en condiciones de igualdad y libertad, es decir, sin discriminación y sin represión.

La relevancia de estos derechos se advierte a partir de fines del siglo XVIII, coincidente con el cambio de paradigma sobre la organización del poder político y la aparición de una nueva idea de representación que revitalizará la idea de la democracia en Occidente. Tras el desplazamiento de los gobiernos hegemónicos de corte autoritario, la participación de la población, incipiente ciudadanía, se impone como una necesidad. El cambio de estatus, de súbdito a ciudadano, se acompaña con el reconocimiento de una serie de prerrogativas que irán adquiriendo la característica de universalidad en los siglos siguientes. El derecho de sufragio se extenderá y alcanzará los perfiles que conocemos en la actualidad hasta bien entrado el siglo XX, lo cual se evidencia en México con el reconocimiento del voto femenino hasta la década de los cincuenta.

Las cartas constitucionales del siglo XIX dan cuenta del cambio que habrán de experimentar los derechos de naturaleza política. Si bien el disfrute de tales derechos o prerrogativas ha sido limitado en tales textos o, en su caso, reservados al cumplimiento de determinados requisitos, las limitaciones han terminado por ser muy pocas. En el caso mexicano, el ejercicio de los derechos políticos corresponde a los ciudadanos mexicanos, es decir, quienes tienen la

calidad de nacionales mexicanos, que sean mayores de dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.³ Los supuestos son diversos, pues la calidad de mexicano no sólo se tiene por nacer en el país, de padres mexicanos, sino en diversas hipótesis contempladas expresamente en el texto constitucional.

Cabe precisar que, lamentablemente, los derechos políticos, aún siendo fundamentales, han sido objeto de una estimación y protección muy distinta a la que otros derechos fundamentales (las denominadas “garantías individuales”) han recibido en México. El hecho mismo de que el juicio de amparo resulte improcedente para su tutela, así como la base argumentativa de tal improcedencia (el juicio de amparo solo tutela “garantías individuales”, mas no prerrogativas del ciudadano), son clara muestra de una distinción que sirvió para dejar en total desamparo a los derechos políticos, que por definición resultan la base indiscutible de todo sistema democrático de gobierno. Con la mencionada reforma de junio de 2011, queda ahora en el aire la nueva forma en que habrán de ser protegidos los derechos políticos por los tribunales mexicanos, tanto federales como locales. Lo veremos en la parte final de este texto.

Cabe precisar que la relación entre los derechos políticos y los otros derechos fundamentales es de tal forma indisoluble, que el ejercicio de unos es prerequisite del ejercicio de los otros, sobre todo dentro de un régimen de democracia constitucional. Así para poder participar, por ejemplo, en un proceso electoral competitivo, es necesario que los electores gocen de fuentes plurales de información; y por el otro lado, sólo un régimen democrático constitucional garantiza la existencia de mecanismos eficaces para la tutela del pleno ejercicio de la libertad de expresión e información.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) establece actualmente las prerrogativas o derechos y obligaciones del ciudadano en el artículo 35, aunque es posible relacionarlos con derechos consagrados en otros artículos constitucionales.

El artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) prescribe lo siguiente:

Son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

³ Sobre el particular véase la tesis de jurisprudencia S3ELJ 18/2001, de rubro MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO. Consultable en: *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, páginas 187-188. La tesis menciona que el concepto “se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo”, por lo que en síntesis quiere decir ser un “buen mexicano”.

- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE),⁴ la expresión “prerrogativa” tiene el sentido común y ordinario de “privilegio, gracia o exención que se concede a alguien para que goce de ello, ajeno regularmente a una dignidad, empleo o cargo”; por su parte, “privilegio” significa “ventaja exclusiva o especial que goza alguien por concesión de un superior o por determinada circunstancia propia”. Considerando tales acepciones gramaticales, por ejemplo, votar en las elecciones populares es una ventaja exclusiva o especial de los ciudadanos mexicanos, del cual se disfruta precisamente por el carácter de ciudadanos. Conviene por ello dedicar unas líneas al concepto de ciudadanía mexicana.

De acuerdo con el artículo 34 para atribuir la calidad de ciudadana(o) mexicana(o) se requiere que varones y mujeres reúnan tres requisitos: a) poseer la nacionalidad mexicana, b) haber cumplido 18 años de edad, y c) tener un modo honesto de vivir. Esta disposición constitucional ha experimentado diversos cambios desde el primer documento constitucional de 1824.

Difícilmente podremos encontrar en tal disposición una referencia sobre la definición y naturaleza jurídica de la ciudadanía, por lo cual queda en pie una cuestión central ¿qué es la ciudadanía? El origen etimológico de ciudadano deriva de la idea de pertenencia a una ciudad, a un centro de población o aglomeración urbana.⁵ Poco ayuda tal acepción. El DRAE ofrece diversas acepciones, entre ellas la antes mencionada. Se señala que ciudadano es el “natural o vecino de una ciudad”, lo “perteneciente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos”, el “habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país”. Un “hombre bueno”, o “aquel que en el pueblo de su domicilio tenía un estado medio entre el caballero y el trabajador manual”. La tercera acepción es la que se refiere a la ciudadanía en estudio.

Ahora bien, dado que la ciudadanía en el sistema constitucional mexicano es una calificación basada en la reunión de caracteres específicos en varones y mujeres, se hace evidente la necesidad de que cada una de tales

⁴ Todas las citas al Diccionario de la Real Academia Española fueron consultadas en la versión en línea. <http://www.rae.es/>

⁵ Guido Gómez de Silva, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, México, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, 1988, p. 168

características se aborde de manera particular. Sin embargo, queremos dejar sentado que en el caso mexicano hay un elemento adicional que merece ser matizado: el concepto de ciudadanía para los integrantes de pueblos y comunidades indígenas. Al final hemos de ocupar algunos párrafos al tema.

A. La calidad de mexicana(o)

El artículo 30 CPEUM establece los lineamientos para considerar que una persona posee la nacionalidad mexicana. En principio remite a dos formas de adquisición de la nacionalidad: por nacimiento o por naturalización. De acuerdo con precepto constitucional son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
- IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

Por cuanto hace a la nacionalidad adquirida por naturalización, el apartado B del artículo 30 CPEUM señala que por esta vía serán mexicanos:

- I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y
- II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

B. La edad exigida para ser ciudadano

Una vez cumplido el requisito de nacionalidad, para ostentarse como ciudadanos, varones y mujeres, deberán haber cumplido dieciocho años de edad. De acuerdo con el DRAE la edad es el tiempo que ha vivido una persona.

Edad es el tiempo que ha vivido una persona desde que nació hasta el momento en que se tiene en cuenta. De los casos en que el sistema jurídico toma en cuenta la edad, el más relevante es el que fija los límites entre la mayoría y la minoría de edad, puesto que este evento determina la adquisición de la capacidad

general de obrar y la salida de la institución de protección a la que estaba sometido el menor.

Destacamos esta idea, vinculada al derecho penal, por lo cual se habla de edad penal, por entender que justifica la argumentación en torno al otorgamiento de la ciudadanía. Así, tratándose de la mayoría de edad, “la elección realizada por el legislador encierra una vinculación entre edad y capacidad natural de autogobierno” que difícilmente puede ser objetiva, y deviene así en un punto de referencia aproximativo. Esto es así dado que el sistema utilizado supone la consideración de que una persona normal, en condiciones normales, a una determinada edad “ha adquirido la capacidad natural bastante para reconocerle con carácter general la capacidad de obrar”, y entonces “se sustituye una realidad cualitativa (la efectiva adquisición de capacidad natural) por otra meramente cuantitativa (el paso del tiempo, a contar desde un momento determinado)”.⁶

En el ámbito penal la mayoría de edad, el establecimiento de una edad penal, determina en un sujeto la responsabilidad criminal: “sólo las personas que han alcanzado este periodo de la vida son susceptibles de ser conceptuadas como sujetos activos de las infracciones criminales y, por lo tanto, de quedar bajo el ámbito de aplicación de las distintas disposiciones” de carácter punitivo.⁷

En el ámbito que nos ocupa, la mayoría de edad se relaciona con la capacidad de participación en la vida política. Se trata de una presunción legal, sujeta por supuesto a contradicción. Debe recordarse que el *Código Civil Federal* (CCF) se ocupa de lo relativo a la mayoría de edad. El artículo 646 CCF establece que “la mayor edad comienza a los dieciocho años cumplidos”, mientras que el 647 CCF prevé que “el mayor de edad dispone libremente de su persona y de sus bienes”. Esto no es absoluto, debe recordarse que el artículo 23 CCF señala que “la minoría de edad, el estado de interdicción y demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurídica”. En el caso particular, la declaración de interdicción, relacionada con la incapacidad natural o legal de las personas para gobernarse por sí mismas, trae aparejada la institución de la tutela. El artículo 450 CFF señala que tienen incapacidad natural y legal, “los mayores de edad disminuidos o perturbados en su inteligencia, aunque tengan intervalos lúcidos; y aquellos que padezcan alguna afección originada por enfermedad o deficiencia persistente de carácter físico, psicológico o sensorial o por la adicción a sustancias tóxicas como el alcohol, los psicotrópicos o los estupefacientes; siempre que debido a la limitación, o a la alteración en la inteligencia que esto les provoque no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos, o manifestar su voluntad por algún medio”.

⁶ Voz “edad”, *Diccionario jurídico Espasa*, Madrid, España: Espasa-Calpe, 2001, p. 617.

⁷ Voz “edad penal”, *Diccionario jurídico Espasa*, Madrid, España: Espasa-Calpe, 2001, p. 621.

C. El modo honesto de vivir

Otro de los requisitos exigidos constitucionalmente es el de tener un modo honesto de vivir. A tal expresión el TEPJF le ha dotado de un contenido específico, al señalarse que “el concepto de *modo honesto de vivir* ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por una persona en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios de bienestar considerados por la generalidad de los habitantes de este núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Para colmar esta definición, se requiere de un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene un individuo; y un elemento subjetivo, consistente en que estos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que ese ciudadano viva. Como se advierte, este concepto tiene un contenido eminentemente ético y social, que atiende a la conducta en sociedad, la cual debe ser ordenada y pacífica, teniendo como sustento la moral, como ingrediente insoslayable de la norma jurídica. El *modo honesto de vivir*, es una referencia expresa o implícita que se encuentra inmersa en la norma de derecho, tal y como sucede con los conceptos de *buenas costumbres*, *buen fe*, que tienen una connotación sustancialmente moral, constituyendo uno de los postulados básicos del derecho: *vivir honestamente*. En ese orden de ideas, la locución un *modo honesto de vivir*, se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano; en síntesis, quiere decir *buen mexicano*, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano”.⁸

D. Derechos políticos y derechos político-electorales

A las prerrogativas del ciudadano mexicano se les da el nombre de “derechos políticos”. El origen latino de la palabra sugiere que el término proviene de “*praerogativa*” que significa “votar primero” o “pedir antes que a los demás” (*praerogare*).⁹

⁸ S3ELJ 18/2001. Recurso de reconsideración. SUP-REC-067/97. Partido Revolucionario Institucional. 19 de agosto de 1997. Unanimidad de votos. Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-440/2000 y acumulado. Partido Acción Nacional. 15 de noviembre de 2000. Unanimidad de seis votos. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-020/2001. Daniel Ulloa Valenzuela. 8 de junio de 2001. Unanimidad de votos. Consultable en el Suplemento 5, de la revista *Justicia Electoral*, 2002, pp. 22-23; y en *COJTR2002-TEPJF*, pp. 134-135.

⁹ Guido Gómez de Silva, *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, obra citada, nota 6, p. 560.

En la doctrina contemporánea, Ferrajoli ha señalado que los derechos fundamentales son *todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados de un determinado status*.¹⁰ Entiende por derechos subjetivos las expectativas positivas (de recibir apoyo) o negativas (de no sufrir lesiones) adscritas a un sujeto por una norma jurídica. Con base en tal definición, Ferrajoli desarrolla cuatro tipos de derechos fundamentales: los derechos humanos, los derechos civiles, los derechos públicos y los derechos políticos. En este conjunto de derechos, los de naturaleza política se entienden de carácter instrumental y reservados para los ciudadanos con capacidad de ejercicio (en este caso, con derecho al voto activo y pasivo, entre otros). En ese orden de ideas, los derechos políticos son las expectativas, principalmente de no sufrir lesiones, adscritas a los ciudadanos por las normas jurídicas, relacionadas con la participación de éstos en la toma de decisiones públicas, que en su conjunto fundan la representación política y la democracia.

Esas expectativas de participación ciudadana quedan plasmadas en nuestro texto constitucional con el carácter de prerrogativas. Estas prerrogativas, no solo están prescritas en el artículo 35 CPEUM. Es necesario hacer una lectura integral de la Constitución federal y de los ordenamientos de origen internacional que, conforme al artículo 133 constitucional, forman parte de la Ley Suprema de toda la Unión en esta materia. También se encuentran en leyes ordinarias, tanto de naturaleza federal como local, de las que es posible desprender otros derechos, para conformar el acervo de derechos políticos.

Con la prescripción contenida en el artículo primero constitucional, en lo relativo a los derechos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y su interpretación de conformidad con tales instrumentos internacionales “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”, queda claro que debe responderse a la cuestión sobre cuáles son los tratados internacionales suscritos por México en materia de derechos políticos. Al respecto debe señalarse que se han suscrito nueve instrumentos internacionales relacionados con esta materia:

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, publicado en el *DOF* el 20 de marzo de 1981;
- Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, publicado en el *DOF* el 24 de enero de 1991;
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, publicado en el *DOF* el 13 de junio de 1975;
- Convención Internacional sobre la Protección de los

¹⁰ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a ed., España, Trotta, 2004, pp. 37-41.

Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, publicado en el *DOF* el 13 de agosto de 1999;

- Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el *DOF* el 7 de mayo de 1981;
- Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer, publicada en el *DOF* el 16 de noviembre de 1954;
- Convención sobre los derechos políticos de la mujer, publicada en el *DOF* el 28 de abril de 1981;
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, publicada en el *DOF* el 12 de mayo de 1981; y
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do Pará", publicada en el *DOF* el 19 de enero de 1999.

Asimismo, debe dejarse mencionado que sin tener la naturaleza de tratados internacionales, existen una serie de documentos jurídicos supranacionales relacionados con los derechos políticos, que vale la pena tener en cuenta al realizar cualquier aproximación interpretativa al concepto de derechos políticos:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, en abril de 1948.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948 [Asamblea General de la ONU]
- Observación General No. 25, del Comité de Derechos Humanos, aprobada en la sesión 1510 a del 57 periodo de sesiones, el 12 de julio de 1996;
- Recomendación General No. 23, del Comité para la eliminación de la discriminación hacia la mujer, Vida política y pública, 16 periodo de sesiones (1997);
- Informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Entendemos que tales documentos carecen de la calidad otorgada por el artículo 133 CPEUM, es decir, no son Ley Suprema de la Unión, sin embargo, consideramos que tales documentos contienen criterios que son orientadores en

la interpretación de los tratados sobre derechos humanos. El criterio sobre la función orientadora de las declaraciones, ha sido sostenido por la CIDH, refiriéndose a la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* en la Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de julio de 1989.¹¹

Este conjunto de instrumentos son base para construir un catálogo mínimo de los derechos políticos. Así, conforme con una lectura integral de la Constitución mexicana se puede obtener, de manera enunciativa, que los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos son:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, es decir, ser nombrado para cualquier empleo o comisión (distintos a los cargos de elección), teniendo las calidades que establezca la ley;
- c) Expresarse libremente y contar con el derecho de información;
- d) Reunirse para tomar parte en los asuntos políticos;
- e) Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- f) Formar partidos políticos y afiliarse a los mismos de manera libre, individual y pacífica;
- g) Ejercer el derecho de petición en materia política;
- h) Votar en elecciones populares; y,
- i) Ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.

Si nos referimos a los tratados internacionales, advertiremos que se consagran los siguientes:

- a) Derecho a votar en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- b) Derecho a ser votado en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto

¹¹ En la mencionada Opinión Consultiva se señaló: “43. Puede considerarse entonces que, a manera de interpretación autorizada, los estados miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA”. Consulta en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_10_esp1.pdf

- que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Participación en los asuntos públicos directamente;
 - d) Participación en los asuntos públicos por medio de representantes electos democráticamente;
 - e) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país;
 - f) No limitación de los anteriores derechos, salvo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (en todo caso, los límites deben ser razonables);
 - g) Derecho de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres a votar en todas las elecciones y referéndums públicos;
 - h) Derecho de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres a ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
 - i) Derecho de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres a participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas;
 - j) Derecho de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres a ejercer todas las funciones públicas de todos los planos gubernamentales; y,
 - k) Derecho de las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres a participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

Debe mencionarse que este listado no resulta exhaustivo. Como se advierte fácilmente, considerando el contenido de la CPEUM, aparece excluido el derecho a tomar las armas para la defensa de la república y de sus instituciones. En tal sentido, debe señalarse que la doctrina no ha sido uniforme al señalar cuáles son la totalidad de prerrogativas que quedan contenidas en el concepto *derechos políticos*, lo que ha permitido la elaboración de diversas distinciones entre esos derechos.

Sobre el tema de la denominación de los derechos políticos, debe destacarse que la fracción V del artículo 99 constitucional ha servido de base para crear una distinción que ha tenido importantes efectos prácticos,¹² pues

¹² El mencionado numeral señala, en lo que interesa: "Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad

precisa, tal como se ha citado, que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violen *los derechos político-electorales* de los ciudadanos. Nótese: político guión electorales. Esta redacción difiere de la del artículo 41, fracción VI, CPEUM; en dicho precepto se prescribe que el sistema de medios de impugnación creado para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales también garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados, de asociación y de afiliación, en los términos del artículo 99 CPEUM, por tanto no establece, en forma expresa, una subcategoría de derechos: los político-electorales, como si ocurre con la redacción del artículo 99 CPEUM.

A partir de lo anterior tanto en la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF) como en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME), el legislador ordinario creó la referida subcategoría de derechos político-electorales, agregando a la redacción constitucional un guión (-) que ha dado origen a interpretaciones restrictivas. Así, el artículo 186, fracción III, inciso c), LOPJF prescribe que el TEPJF es competente para resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras, las controversias que se susciten por actos y resoluciones que violen los “derechos político-electorales” de los ciudadanos de:

- a) votar en las elecciones populares;
- b) ser votado en las elecciones populares;
- c) asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, y
- d) afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Por su parte, el artículo 79.1 LGSMIME prescribe que el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales (JDC), sólo procederá cuando el ciudadano haga valer presuntas violaciones a sus derechos de:

- a) votar en las elecciones populares,
- b) ser votado en las elecciones populares,

jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. [...] Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: [...] V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables [...]”.

- c) asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, y
- d) afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

Esta prescripción legal se ha complementado con la jurisprudencia del TEPJF al resolver casos en los cuales se hacían valer otros derechos políticos, aunque relacionados con los anteriores. Se considera que existen manifestaciones políticas de otros derechos como la expresión, la reunión, el acceso a la información, que a su vez constituyen nuevos derechos políticos: expresión política, información política, reunión política, etcétera. Tal afirmación se corresponde con la idea de que la interpretación que se haga en esta materia debe ser amplia, como se afirmó en la jurisprudencia 29/2002 derivada de los SUP-RAP-20/2000 y SUP-JDC-117 y 127 de 2001:

DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA. Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-electoral; por el contrario, **toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo**

anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados. [El énfasis es nuestro]¹³

También resulta ilustrativa la jurisprudencia 36/2002, derivada de los SUP-JDC-117, 127 y 128 de 2001:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN. En conformidad con los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 35, fracciones I, II y III; 41, fracciones I, segundo párrafo, in fine, y IV, primer párrafo, in fine, y 99, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano debe considerarse procedente no sólo cuando directamente se hagan valer presuntas violaciones a cualquiera de los siguientes derechos político-electorales: I) De votar y ser votado en las elecciones populares; II) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, y III) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, sino **también cuando se aduzcan violaciones a otros derechos fundamentales que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los mencionados derechos político-electorales, como podrían ser los derechos de petición, de información, de reunión o de libre expresión y difusión de las ideas, cuya protección sea indispensable a fin de no hacer nugatorio cualquiera de aquellos derechos político-electorales, garantizando el derecho constitucional a la impartición de justicia completa y a la tutela judicial efectiva. [El énfasis es nuestro]¹⁴**

De igual manera, valdría la pena traer a colación la tesis XXXVIII/2005 del TEPJF, derivada del SUP-JDC-216/2004, que establece lo siguiente:

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE. El derecho a

¹³ *Justicia Electoral*, Suplemento 6, año 2003, pp. 27-28.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 40-41.

la información es un derecho fundamental previsto en el artículo 6o., in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene un carácter vinculante frente a todo órgano del poder público, cuyo titular es cualquier persona, además de ser tutelado jurisdiccionalmente. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 1o., establece como finalidad de dicha ley, proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal. Por su parte, el artículo 11, párrafo segundo, dispone que cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales. [...] Lo anterior permite establecer que si bien el derecho de todo ciudadano a solicitar al Instituto Federal Electoral la información relativa al uso de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales, constituye una concreción, instanciación, manifestación, faceta o vertiente del derecho a la información, en general, previsto en el artículo 6o. de la Constitución federal, presenta ciertos caracteres distintivos, o peculiaridades como son: titulares, sujeto obligado, materia o contenido y valores jurídicamente tutelados, entre otros, que **justifican hablar propiamente de un derecho político de acceso a la información pública en materia electoral; en forma similar a como se habla del derecho de petición en materia política y del derecho de asociación en materia político-electoral.** [El énfasis es nuestro]¹⁵

Por otra parte, en el artículo 79.2 LGSMIME el legislador federal llevó a cabo una adición trascendental, pues prescribió que el JDC también “resultará procedente para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas”.

Esta redacción contempla un derecho adicional a los establecidos en el texto constitucional. Es decir, el legislador ordinario reconoció en 2007 la existencia de un derecho de naturaleza política (*o político-electoral* si se prefiere) distinto a los *tradicionalmente* reconocidos, el de integrar las autoridades

¹⁵ *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 485-487.

electorales de las entidades federativas, el cual de manera indudable no es sino una especie del derecho político genérico de todo ciudadano mexicano a tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas, es decir, ser nombrado para cualquier empleo o comisión (distintos a los cargos de elección), teniendo las calidades que establezca la ley.

Cuestión diversa y que queda fuera de esta discusión es la determinación de cuáles son, en cada caso, las denominadas autoridades electorales. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF) dictó la jurisprudencia 11/2010, derivada de los SUP-JDC-1/2010 y SUP-JRC 4 y 6 de 2010, en la cual señaló:

INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL. [...] el derecho ciudadano a poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, incluye aquellos relacionados con la función electoral, es decir, su tutela exige que los ciudadanos puedan acceder a formar parte como integrantes de los órganos, de máxima dirección o desconcentrados, de las autoridades administrativas o jurisdiccionales electorales estatales.¹⁶

Así, también al margen de la discusión en torno a lo correcto y constitucional que pueda resultar, es posible afirmar que la legislación ha establecido una distinción entre los derechos políticos y los derechos político-electorales, siendo éstos un subconjunto o subclase de los primeros. Dicho subconjunto estaría integrado por los derechos a votar en las elecciones populares; a ser votado en las elecciones populares; a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos; a afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos y a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas. Éste es el corpus de derechos que encuentra protección a través del mencionado JDC, del conocimiento exclusivo del TEPJF. Al revisar el régimen actual de la protección de los derechos, haremos alusión al concepto de lo electoral, que resulta clave para entender los alcances que puede tener la defensa de los derechos políticos.

E. Antecedentes de la protección de los derechos políticos

La labor del TEPJF ha servido para ir asignando el contenido y el alcance de tales derechos vía la resolución de los casos concretos que son sometidos a su conocimiento. Y tal labor se ha dado precisamente a través de la

¹⁶ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, No. 6, 2010, pp. 27-28.

resolución de juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

No abundaremos sobre los antecedentes de la protección de los derechos de naturaleza política, previos a la reforma constitucional de 1996, solo remitimos a un trabajo anterior donde se abordó tal cuestión.¹⁷ Destacamos solo que para efectos de este trabajo la protección de los derechos de naturaleza política solo se concretó hasta la aparición del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC), como lo explicaremos a continuación, señalando que luego de la expedición de la Constitución de 1917, se reiteró el criterio predominante en la denominada tesis Vallarta, que implicaba la no justiciabilidad de la materia política y la improcedencia del amparo.

El 9 de marzo de 1920 la SCJN por unanimidad de 8 votos afirmó que “la violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo”.¹⁸ Seis meses después reiteraría el criterio, al señalar por unanimidad de diez votos que “la violación de los derechos políticos no puede reclamarse en vía de amparo”.¹⁹ La elaboración del argumento central, la no afectación de las ya consagradas garantías individuales, se advierte claramente en la decisión del 15 de diciembre de 1920, al afirmarse que “teniendo en el juicio de amparo por objeto resolver las controversias que se susciten por leyes o actos de cualquiera autoridad, que violan las garantías individuales, y no importando tales violaciones de garantías, la lesión de los derechos políticos, la demanda de amparo interpuesta por tal causa debe desecharse por improcedente”.²⁰ En esta última decisión, la unanimidad fue absoluta: once votos. Quedaba perfilado ya el destino de los derechos políticos tratándose del juicio de amparo, al reiterarse el criterio de Vallarta. En febrero de 1921, quedaba claramente definido el tema: “Los actos que lesionan derechos políticos, no son reclamables en la vía de amparo, porque no se trata de garantías individuales”.²¹

Más tarde vendrían los matices, como la resolución del 24 de febrero de 1922, en la cual por mayoría se reconoció que “si bien la Corte ha establecido que contra la violación de los derechos políticos es improcedente el amparo, tal jurisprudencia se refiere a los casos en que se pida la protección federal contra

¹⁷ Véase David Cienfuegos Salgado, “El juicio de revisión constitucional electoral”, en *Temas de Derecho Procesal Electoral*, México, SEGOB, 2011, pp. 489-495. La versión electrónica puede consultarse en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/Libros2011/temas-2011.pdf>

¹⁸ SJF5, t. VI, p. 463. IUS: 288815. Amparo administrativo. Revisión del auto de sobreseimiento. Orihuela Manuel y coagraviados.

¹⁹ SJF5, t. VII, p. 941. IUS: 288332. Amparo administrativo. Revisión del auto de improcedencia. Presidente y los ediles del Ayuntamiento de Acayucan, Veracruz.

²⁰ SJF5, t. VII, p. 1468. IUS: 288572. Amparo administrativo. Revisión del auto de improcedencia. Robles Domínguez Alfredo.

²¹ SJF5, t. VIII, p. 389. IUS: 287596. Amparo administrativo. Revisión del auto que desechó la demanda. Basave Casiano y coagraviados. 16 de febrero de 1921.

autoridades que ejercitan funciones políticas y cuyos actos se relacionen directa y exclusivamente con la realización de derechos de la misma naturaleza; pero no puede aplicarse a los casos en que se pida amparo contra determinaciones judiciales que imponen una pena que, si bien puede afectar los derechos políticos, también puede violar garantías individuales”.²² O la del 11 de agosto de 1922, en la cual se consideró que “si bien es cierto que el amparo es improcedente para reclamar derechos políticos, también lo es que cuando juntamente con la privación de esos derechos se impone alguna pena, debe admitirse el amparo”.²³

Resulta interesante el criterio que sostendría la Suprema Corte el 26 de octubre de 1923, al definir lo que consideraba como “derecho político”. Por mayoría de ocho votos, con la ausencia de Victoriano Pimentel y la disidencia de Sabino M. Olea y de Ricardo B. Castro, se consideró que “todo acto de amparado por las leyes constitucionales o de derecho público, venga a fundar el modo como se afirme el poder público o se desarrolle en sus funciones, o venga a hacerlo desaparecer, debe calificarse como un derecho político”.²⁴ A tal definición agregarían la de derechos políticos, señalando que “por ellos debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir la existencia de los mismos, o su funcionamiento, son actos que importan derechos políticos”.²⁵

Aunque el criterio se mantiene inalterado en el sistema jurídico nacional, 79 años después de la expedición de la Constitución federal, se dictó una reforma que permitió una vía procesal para la defensa de los derechos políticos, o más exactamente, de los derechos político-electorales del ciudadano: el juicio al que dedicamos la presente aproximación jurídica.

F. La ciudadanía indígena

Existen referencias doctrinales que aluden al hecho de que los integrantes de pueblos y comunidades indígenas participan en la organización política y social (o comunal) en forma diferenciada a como se concibe en el orden jurídico nacional estatal el ejercicio de la ciudadanía. La diferenciación

²² SJF5, t. X, p. 475. IUS: 286903. Amparo penal. Revisión del auto de improcedencia. Mendoza Eustaquio y coagraviados. Véase también: Apéndice 1917-1985, Octava Parte, Común, primera tesis relacionada con la jurisprudencia 128, p. 192.

²³ SJF5, t. XI, p. 497. IUS: 286491. Amparo administrativo. Revisión del auto de improcedencia. Enríquez José.

²⁴ SJF5, t. XIII, p. 824. IUS: 285728. Amparo administrativo en revisión. Sánchez José María.

²⁵ SJF5, t. XIII, p. 824. IUS: 285725. Amparo administrativo en revisión. Sánchez José María.

está referida al concepto mismo de ciudadanía o su equivalente en la participación política de tales pueblos y comunidades.²⁶

A reserva de abundar sobre el particular, debe recordarse que el artículo segundo CPEUM reconoce la diversidad cultural mexicana, cuyo origen es la diversidad étnica, “sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”. Esta prescripción constitucional se completa con el reconocimiento y garantía del “derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía”, tratándose de la decisión sobre las “formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural”, así como para “elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados”.

Estos mandatos constitucionales, así como algunas consideraciones derivadas de sentencias dictadas por órganos supranacionales, como sería el caso Yatama²⁷ resuelto por la CIDH el 23 de junio de 2005, son indispensables para contextualizar algunas prácticas políticas donde los “ciudadanos” para serlo, deben cumplir con requisitos distintos a los establecidos en la CPEUM. Así, se les exige un compromiso comunitario (o comunal, como emplean algunos autores) que implica demostrar capacidad para el trabajo frente a los demás integrantes del barrio, cofradía, pueblo o municipio.

Esta concepción de la ciudadanía, trae aparejadas también prerrogativas, como la de participar en la propiedad agraria comunal o en el acceso a servicios

²⁶ Al respecto vale la pena consultar Hernández Díaz, Jorge, coord., *Ciudadanías diferenciadas en un estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, México, Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2007.

²⁷ Caso Yatama vs. Nicaragua. En dicha resolución, párrafo 128, se sostuvo que “La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por YATAMA una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000. El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran YATAMA”. La resolución puede consultarse en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf YATAMA es un partido político indígena nicaragüense, cuya denominación es Yapti Tasba Masraka Nanih Aslatakanka, que se ha abreviado como Yatama, Hijos de la Madre Tierra”.

(como sería por ejemplo la posibilidad de acceder al agua para uso personal o en la siembra). El incumplimiento de las obligaciones no solo se corresponde con la pérdida de esas “prerrogativas”, sino que en ocasiones trae aparejada una sanción. Se parte de una obligación preestablecida, nadie puede ser ciudadano solo por “ser”, como ocurre en el modelo reconocido en nuestra CPEUM.

La revisión hecha por el TEPJF ha permitido construir una nueva visión del estado constitucional contemporáneo a partir del reconocimiento de la pluralidad política y de la diversidad cultural, a la hora de proteger los derechos políticos de los ciudadanos.

III. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL MODELO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS ANTE EL TEPJF

El diseño de un sistema integral de medios de impugnación en materia electoral es una de las características de la justicia mexicana, al menos desde 1996, cuando se modificó la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM) para establecer tal sistema, basado en el reconocimiento de una jurisdicción especial para la resolución de los asuntos de naturaleza política. Tal situación rompía con el paradigma de la no justiciabilidad de los asuntos políticos y en especial daba una salida al criterio de que la vía de amparo no era el mecanismo procesal idóneo para cuestionar los conflictos de tal naturaleza ni para proteger los derechos políticos.

La reforma de 1996 incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, y le señaló atribuciones de control de legalidad y de constitucionalidad, mismas que con algunas modificaciones han permanecido a lo largo de estos tres lustros de vida institucional.

El sistema de medios de impugnación en materia electoral se integra tanto por medios de impugnación que podríamos considerar como propios del control de legalidad, como por instrumentos de control constitucional. Al respecto, hay consenso en que son dos los instrumentos que pueden considerarse originalmente como mecanismos de control constitucional: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) y el juicio de revisión constitucional electoral (JRC). Nos ocuparemos del primero, no sin antes señalar que la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, viene a modificar la idea de control constitucional con el reconocimiento del control de convencionalidad a todos los órganos de naturaleza jurisdiccional.

La discusión que se dio, previo a la publicación del decreto de reforma constitucional, en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 de agosto de 1996, nos muestra las transformaciones que fue tomando la propuesta original de un recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos.

En primer lugar, debemos destacar en la exposición de motivos, de 26 de julio de 1996, la justificación que se hace sobre la facultad de defensa de los derechos políticos. La iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados señaló: Consecuente con la distribución de competencias que se propone, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tendrá a su cargo, además de su tradicional facultad para resolver las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, el análisis de la constitucionalidad de los actos y resoluciones controvertidos. Asimismo, conocerá del recurso para la defensa de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos de votar, ser votado y asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. Con esto, se satisface plenamente un viejo reclamo, sin involucrar otras instituciones de protección de garantías, que nacieron, evolucionaron y tienen características muy diferentes a las que se presentan en este campo.

El dictamen presentado ante la Cámara de Diputados el 31 de julio de 1996, incluyó en la redacción del artículo 99, como competencia del TEPJF, el conocimiento y la resolución de

Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes.

Finalmente, la Cámara de Senadores, al revisar la propuesta, realizó y aprobó la reforma señalando en la minuta correspondiente:

[...] El perfeccionamiento de la justicia electoral.

El concepto "justicia electoral" posee varias connotaciones. En su acepción más difundida alude a los diversos medios jurídicos y técnicos de control, para garantizar la regularidad de las elecciones al efecto de corregir errores o infracciones electorales. La finalidad esencial ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o bien, a ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de derechos establecidos a favor de los ciudadanos, candidatos o partidos políticos, para pedir o enmendar cualquier violación que afecta la libre expresión de la voluntad ciudadana manifestada a través del voto.

En un sentido más amplio, la "justicia electoral" se refiere a todas aquellas medidas encaminadas a la realización de la

democracia representativa, mediante la celebración de elecciones periódicas y justas, a través del sufragio universal, libre y secreto para alcanzar una adecuada integración de los órganos de representación política, que garanticen y fomenten la libertad de asociación, reunión y expresión de las ideas políticas, acceso equitativo al financiamiento de las campañas y respeto al pluralismo.

[...]

Los derechos políticos y su protección.

Los denominados derechos políticos, son las condiciones jurídico-políticas esenciales que posibilitan la realización material de todos los derechos públicos subjetivos, mediante formas de participación de los ciudadanos, bien individual o colectivamente, en los procesos de formación de la voluntad estatal.

Estos se encuentran no sólo protegidos jurídicamente, a través de garantías individuales específicas, consagradas en nuestra Constitución, sino que México ha suscrito y ratificado dos importantes instrumentos internacionales, por el que se incorporan al orden jurídico mexicano. Dichos tratados son los siguientes: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, ratificado por México el 24 de marzo de 1981. Asimismo la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, que fuera adoptada en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, y que fue ratificada también por nuestro país el 24 de marzo de 1981.

Los principios establecidos en estos cuerpos jurídicos proporcionan un mecanismo de seguridad para garantizar que la celebración de las elecciones esté controlada por el orden jurídico. Por ello, procedimientos que garanticen su aplicación y vigencia, a la vez que una judicatura que actúe de acuerdo a estos principios sirve para el importante objetivo de la solución pacífica de los litigios y también para poner el proceso político al amparo de abusos y excesos.

Esta reforma consagra varios derechos políticos de modo específico: Se hace constar expresamente la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; se incluye además, que los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, evitando así las incorporaciones colectivas que pudieran mermar el pleno arbitrio que requieren los ciudadanos para hacer una elección de este tipo.

Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señale esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de la propia Carta Magna.

Una vez aprobada la reforma y cumplido el requisito de aprobación por las legislaturas locales, el 22 de agosto de 1996 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que recogía la facultad del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalara la Constitución y las leyes. La vía para tal ejercicio protector sería el JDC.

Vale mencionar que en la discusión de la reforma se habían propuesto modificaciones interesantes, entre las cuales se encontraba la inclusión del derecho de iniciativa popular en el artículo 35 CPEUM y la necesidad de impulsar un esquema federal obligando a que las listas de senadores por el principio de representación proporcional incluyeran un candidato por cada una de las entidades federativas. Lamentablemente se quedaron en el iter de la reforma constitucional.

Luego vendría la reforma constitucional de 2007 que ampliaría el perfil de protección. Aunque no abundaremos sobre el particular habremos de señalar que durante la segunda semana de septiembre de 2007, el Senado y la Cámara de Diputados aprobaron el dictamen presentado por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio; Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos, para reformar el texto constitucional en materia electoral.²⁸ Luego de seguir el trámite pertinente, relativo a la aprobación por parte de las legislaturas locales, el decreto sería finalmente publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007. Nueve artículos experimentaron cambios: se modifican, adicionan o derogan en alguno de sus apartados: 6º, 41, 85, 97, 99, 108, 116 y 122. Adicionalmente debe señalarse que estas modificaciones y adiciones a la Constitución en materia electoral formaban

²⁸ Dictamen aprobado por la Cámara de Senadores el 12 de septiembre de 2007 con 111 votos a favor y 11 votos en contra. Aprobado por la Cámara de Diputados el 14 de septiembre de 2007 con 408 votos a favor, 33 votos en contra y 9 abstenciones. Al respecto abundamos en David Cienfuegos Salgado, "La reforma constitucional electoral de 2007", en *Lex. Difusión y análisis*, México, DF, no. 148, octubre 2007, pp. 62-84.

parte de la reforma de Estado, reactivada por la *Ley para la Reforma del Estado*, promulgada el 13 de abril de 2007. En dicha ley, se establecieron como temas centrales sobre los que habrían de pronunciarse los participantes: a) el régimen de estado y gobierno; b) democracia y sistema electoral; c) federalismo; d) reforma del Poder Judicial, y e) garantías sociales.

IV. EL RÉGIMEN DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LO ELECTORAL

Hoy día, el artículo 99 CPEUM reconoce al TEPJF como “máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”, cuyo funcionamiento de carácter permanente se realiza a través de una Sala Superior y cinco salas regionales.

En lo que interesa al estudio de la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, debe decirse que el propio artículo 99, párrafo cuarto, fracción V, CPEUM señala que al TEPJF le corresponde “resolver en forma definitiva e inatacable”:

Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.

La prescripción constitucional se complementa con una remisión a la legislación aplicable, que en el caso son la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación* (LOPJF) y la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* (LGSMIME).

En el primer caso, la LOPJF señala en su artículo 186, fracción III, inciso c), que el TEPJF es competente para resolver en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por “actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los que se señalen en las leyes para su ejercicio”.

La referencia analizada se complementa con el contenido del artículo 189, fracción I, inciso e) LOPJF, que señala que la Sala Superior tendrá competencia para conocer y resolver en forma definitiva e inatacable las controversias que se susciten por:

Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia y en los términos de la ley de la materia, que se promuevan por violación al derecho de ser votado en las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, Gobernador o de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; los que se promuevan por violación al derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, así como los que se presenten en contra de las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas o en la integración de sus órganos nacionales. En los dos últimos casos la Sala Superior admitirá el medio de impugnación una vez que los quejosos hayan agotado los medios partidistas de defensa.

Con la reforma constitucional de noviembre de 2007, que estableció el carácter permanente de las salas regionales, el modelo de resolución de las impugnaciones sobre cuestiones locales, se complementa con lo señalado en el artículo 195, fracción IV LOPJF, relativo a las competencias que corresponden a las salas regionales, en el ámbito en el que ejerzan su jurisdicción. En lo tocante a nuestro tema de interés, tal precepto prescribe que son competencia de las salas regionales:

IV. Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se promuevan por:

- a) La violación al derecho de votar en las elecciones constitucionales;
- b) La violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los previstos en las leyes para su ejercicio;

- c) La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos, y
- d) La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales. La Sala Regional correspondiente admitirá el medio de impugnación una vez que los quejosos hayan agotado los medios partidistas de defensa.

Por otra parte, el segundo ordenamiento citado, la LGSMIME se ocupó, como su nombre lo indica, de reglar las vías para la solución de las impugnaciones electorales, lo que será desarrollado puntualmente más adelante. Quedaba así configurado el mecanismo que sería vía para que la justicia electoral federal pudiera resolver sobre la protección de los derechos político electorales del ciudadano.

Como adelantamos, vale la pena referirnos, así sea someramente al concepto de lo electoral, dada la denominación legal que se ha utilizado desde 1996: derechos político-electorales. Al respecto, puede afirmarse que este concepto ha tenido una interesante evolución en el tratamiento jurisdiccional.

Tempranamente, considerando la reforma constitucional de diciembre de 1994, la SCJN definió, al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/95, los alcances de lo electoral. Así, al referirse en la ejecutoria a las normas de carácter general “que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte”, estimó que eran aquellas “que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal”.²⁹

Años después, al resolver la controversia constitucional 114/2006, se hizo una distinción entre la materia electoral *directa* y la *indirecta*, “siendo aquélla la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado; por la segunda -indirecta-, debe entenderse la relacionada con los

²⁹ SJFG9, t. II, diciembre de 1995, p. 237. Tesis P. CXXVI/95. Registro: 200177.

mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales”.³⁰

Por supuesto, tales menciones no dan por zanjada la definición del concepto; la idea de lo electoral ha suscitado diversos debates al interior del propio TEPJF, lo cual se advierte en las posiciones asumidas en votos particulares, donde se cuestiona la competencia del propio TEPJF para conocer y resolver determinados asuntos que exceden, en opinión de la disidencia, sus atribuciones por no estar relacionados con lo que se puede considerar materia electoral. Así, tales circunstancias se hacen palpables en la emisión de la tesis X/2009, de rubro “REFERÉNDUM O PLEBISCITO COMO INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. LOS ACTOS RELACIONADOS CON ÉSTOS SON IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO”, en la cual la Sala Superior sostiene que “cuando la legislación atinente reconozca la prerrogativa ciudadana de sufragio no sólo en la elección de funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos, sino además que la extienda al ejercicio del derecho de voto en los procedimientos de plebiscito o referéndum, debe entenderse que éstos se encuentran comprendidos en la materia electoral, porque constituyen mecanismos que permiten el ejercicio directo de derechos político electorales, de sufragio y participación en los asuntos políticos del país, al someter al voto de la ciudadanía una propuesta de acción pública, o bien, la creación, reforma, derogación o abrogación de determinada disposición normativa”.³¹

Puede observarse que el concepto mismo de lo electoral puede generar criterios divergentes, especialmente a partir de su vinculación con otros conceptos, como en el comicios o elecciones. Esto se advierte en la argumentación de la tesis S3EL 18/2003, de rubro “PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL”, donde se sostiene que en el artículo 99 CPEUM, “los conceptos genéricos comicios y elecciones, utilizados por el precepto, no sólo deben entenderse referidos a los procesos relacionados con la elección de representantes populares, sino a los demás procesos instaurados para la utilización de los instrumentos de democracia directa, a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante sufragio, su poder soberano originario en decisiones o actos de gobierno, toda vez que los instrumentos o procesos de democracia directa quedan comprendidos dentro de la materia electoral, por lo siguiente: el origen y evolución de la democracia

³⁰ SJFG9, t. XXVI, diciembre de 2007, p. 1280. Tesis: P./J. 125/2007. Registro: 170703.

³¹ Criterio derivado del SUP-JDC-229/2008 y de los SUP-JRC-127/2008 y SUP-JDC-508/2008 acumulados. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, no. 4, 2009, 44-45.

como forma de gobierno, revelan que ha operado de manera unitaria, sin haberse dividido, con la peculiaridad de que en las primeras experiencias era esencialmente a través de actos de participación directa de los ciudadanos, especialmente en la formación de leyes o en los actos más importantes, mientras que esta intervención directa fue disminuyendo en la medida en que las personas que integraban la ciudadanía fueron creciendo, ante lo cual necesariamente se incrementó la actividad indirecta de la comunidad, por medio de la representación política, el que por necesidad se ha convertido prácticamente en absoluto; lo que hace patente que no han existido diversas democracias, sino sólo una institución que, dependiendo del grado de participación directa del pueblo, suele recibir el nombre de democracia directa o representativa; esto es, que ambas denominaciones únicamente expresan las variables de comunidades democráticas, y no formas excluyentes, de modo que una democracia calificada jurídicamente en el derecho positivo como representativa, no rechaza como parte de sí misma la posibilidad de prever procesos de participación directa, sino sólo destaca la influencia decisiva de la representación política”.³²

V. DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA DEL JDC

Siguiendo a Galván Rivera, puede señalarse que el JDC es “la vía legalmente establecida, a favor exclusivo de los ciudadanos, para impugnar procesalmente la constitucionalidad, legalidad y validez de un acto o resolución electoral, que viole el derecho ciudadano de votar o ser votado en elecciones populares, de asociación individual y libre para participar pacíficamente en asuntos políticos del país o de afiliación libre o individual, a los partidos políticos”.³³

Respecto de su naturaleza jurídica puede afirmarse que es una vía procesal del control constitucional, orientada a la protección de los derechos de los ciudadanos mexicanos, cuyo ejercicio o conocimiento se encuentra encomendado al TEPJF. A este órgano la CPEUM le reconoce el carácter de tribunal constitucional especializado, cuya intervención puede servir a la pretensión de restituir a los ciudadanos en el goce de sus derechos políticos respecto de los actos y resoluciones de la autoridad formal o materialmente electoral o de los partidos políticos nacionales o locales que vulneren su esfera de derechos.

Es en este apartado donde conviene traer a colación la discusión que se dio al interior del Poder Judicial de la Federación respecto de que el TEPJF realizara control de constitucionalidad. En una recordada tesis la SCJN afirmó

³² *Compilación Oficial 2005*, pp. 775-777.

³³ Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, 2ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 692.

que tal facultad no le correspondía al TEPJF, señalándose en el rubro de la jurisprudencia resultante que el “*TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES*”. El argumento empleado se plasma en el cuerpo de la tesis:

De lo dispuesto en los artículos 99 y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende, por un lado, que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es la de garantizar la especialización, objetividad e imparcialidad en el ejercicio de esa función jurisdiccional, así como la custodia de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, y verificar que los actos y resoluciones que al respecto se dicten, se ajusten al marco jurídico previsto tanto en la propia Constitución Federal, como en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y, por otro, que a la Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde en forma exclusiva conocer de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma general y la Constitución Federal, siendo dichas acciones la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la propia Ley Fundamental. En congruencia con lo anterior, se concluye que la facultad para resolver sobre la contradicción de normas electorales y la Carta Magna está claramente limitada por mandato constitucional al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que el Tribunal Electoral sólo puede manifestarse respecto de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto constitucional, siempre que ésta no sea para verificar la conformidad de una ley electoral con el propio Ordenamiento Supremo, ya que de lo contrario estaría ejerciendo una facultad que constitucionalmente no le corresponde.

La prohibición resultante sería prácticamente anulada con la reforma de 2007, que permitió el reconocimiento en el artículo 99 CPEUM de un principio de control constitucional especializado, al señalarse:

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el

ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los Ministros, las salas o las partes, podrán denunciar la contradicción en los términos que señale la ley, para que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cuál tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

Más adelante, con la reforma de 10 de junio de 2011, y en especial con lo acordado en el expediente Varios 912/2010, se reconoció un nuevo modelo de control de constitucionalidad y de convencionalidad, que permite advertir enormes posibilidades en la interpretación y puesta en práctica del control constitucional y convencional.

La SCJN discutió y resolvió, entre el 4 y el 14 de julio de 2011, el expediente *Varios 912/2010 relativo a la instrucción ordenada por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la resolución de 7 de septiembre de 2010 dictada en el expediente Varios 489/2010, relacionado con la sentencia emitida el 23 de noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.511 Rosendo Radilla Pacheco contra los Estados Unidos Mexicanos*.

En lo que interesa de dicha discusión,

”POR MAYORÍA DE SIETE VOTOS [...] se determinó que el modelo de control de convencionalidad y constitucionalidad que debe adoptarse a partir de lo establecido en el párrafo 339, de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso 12.511 Rosendo Radilla Pacheco, contra los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 1º, 103, 105 y 133, de la Constitución Federal, propuesto por el señor Ministro Cossío Díaz, es en el sentido de que:

1. Los jueces del Poder Judicial de la Federación al conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y de amparo, pueden declarar la invalidez de las normas que contravengan la Constitución Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos.
2. Los demás jueces del país, en los asuntos de su competencia, podrán desaplicar las normas que infrinjan la Constitución

Federal y/o los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos, sólo para efectos del caso concreto y sin hacer una declaración de invalidez de las disposiciones. Y
3. Las autoridades del país que no ejerzan funciones jurisdiccionales, deben interpretar los derechos humanos de la manera que más los favorezca, sin que estén facultados para declarar la invalidez de las normas o para desaplicarlas en los casos concretos. [...]³⁴

Aunque en la discusión anterior no se aprecia un lugar específico al Tribunal Electoral y a las vías impugnativas de que conoce, en el engrose correspondiente, aparece ya inserto en dicho modelo:³⁵

Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad				
Tipo de control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
<u>Concentrado:</u>	Poder Judicial de la Federación (tribunales de amparo): a) Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad. b) Amparo Indirecto c) Amparo Directo	105, fracciones I y II 103, 107, fracción VII 103, 107, fracción IX	Declaración de inconstitucionalidad con efectos generales o interpartes No hay declaratoria de inconstitucionalidad	Directa
<u>Control por determinación constitucional específica:</u>	a) Tribunal Electoral en Juicio de revisión constitucional electoral de actos o resoluciones definitivos y firmes	Art. 41, fracción VI, 99, párrafo 6o. 99,	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Directa e incidental*

³⁴ <http://www.scjn.gob.mx/2010/pleno/Documents/Taquigraficas/2011/Julio/pl20110714.pdf>

³⁵ “RESOLUCION dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010 y Votos Particulares formulados por los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luis María Aguilar Morales; así como Votos Particulares y Concurrentes de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Jorge Mario Pardo Rebolledo”, en *Diario Oficial de la Federación*, segunda sección, 04 de octubre de 2011, pp. 1-50.

* Esta forma incidental de ningún modo implica la apertura de un expediente por cuerda separada, sino que debe entenderse como la posibilidad de inaplicación durante el proceso correspondiente.

Modelo general de control de constitucionalidad y convencionalidad				
Tipo de control	Órgano y medios de control	Fundamento constitucional	Posible Resultado	Forma
	de las autoridades electorales locales en organización y calificación de comicios o controversias en los mismos b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	párrafo 6o.		
<u>Difuso:</u>	a) Resto de los tribunales a. Federales: Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de proceso federal y Tribunales Administrativos b. Locales: Judiciales, administrativos y electorales	1o., 133, 104 y derechos humanos en tratados 1o., 133, 116 y derechos humanos en tratados	No hay declaración de inconstitucionalidad, sólo inaplicación	Incidental*
<u>Interpretación más favorable:</u>	Todas las autoridades del Estado mexicano	Artículo 1o. y derechos humanos en tratados	Solamente interpretación aplicando la norma más favorable a las personas sin inaplicación o declaración de inconstitucionalidad	Fundamentación y motivación.

Ninguna duda cabe que estamos ante un escenario inédito que generará un interesante debate sobre el papel de los tribunales en la construcción del corpus de derechos y la materia electoral no será la excepción.

VI. COMPETENCIA PARA RESOLVER

Como vimos, la LOPJF señala cuál es la distribución competencial de las salas del TEPJF para conocer, en única instancia, de los diversos asuntos planteados en el JDC. En el caso de la LGSMIME, el artículo 83.1 reitera tal

distribución competencial ordinaria, al señalar que la Sala Superior será competente para resolver los JDC, tratándose de:

- a) La negativa de registro como candidato en las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de representación proporcional;
- b) La negativa de registro como partido político o como agrupación política;
- c) La violación de algún derecho político-electoral por un acto o resolución del partido político al que está afiliado, con la precisión de que también aplica tratándose de precandidatos o candidatos a cargos de elección popular aun cuando no estén afiliados al partido postulante.
- d) La violación de derechos político-electorales por determinaciones Emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Gobernadores, Jefe de Gobierno del Distrito Federal, diputados federales y senadores de representación proporcional, y dirigentes de los órganos nacionales de dichos institutos, así como en los conflictos internos de los partidos políticos cuyo conocimiento no corresponda a las Salas Regionales;
- e) La negativa de otorgar o la revocación de la constancia de mayoría, por inelegibilidad, tratándose de la elección de gobernadores o Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

En el caso de las Salas Regionales del TEPJF, el mismo artículo 83.1 LGSMIME establece que serán competentes en única instancia, para resolver:

- a) Asuntos relacionados con la expedición de la credencial para votar (documento exigido por la ley para ejercer el voto);
- b) La no inclusión en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) La exclusión de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) La negativa de registro como candidato en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa, y en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal;

- e) La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar el ayuntamiento;
- f) La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal; y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales, y
- g) La negativa de otorgar o la revocación de la constancia de mayoría o de asignación, por inelegibilidad, en las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.

Como lo señalamos antes, la práctica jurisdiccional ha ido incorporando otras figuras, relacionadas con los demás derechos políticos reconocidos en el artículo 99 CPEUM, cuyo análisis resulta competencia de las salas del TEPJF. Por ejemplo, la jurisprudencia 25/2011, derivada de los SUP-JDC 130, 131 y 140 de 2010, reconoció que los observadores electorales pueden acudir al JDC para impugnar actos o resoluciones que vulneren sus derechos:

OBSERVADORES ELECTORALES. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, PROCEDE PARA IMPUGNAR LA VULNERACIÓN A SUS DERECHOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA). De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, párrafos primero y segundo, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 108 y 109, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Oaxaca, se advierte que **el juicio para la protección de los derechos político-electorales procede contra actos y resoluciones que violen los derechos de votar y ser votado, de asociación y de afiliación, lo que permite colegir que dicho medio de impugnación es procedente para controvertir la vulneración de los derechos de los ciudadanos que participen como observadores acreditados en los comicios locales, pues con ello se garantiza el ejercicio de aquellos derechos y se asegura que**

los actos de la autoridad electoral se ajusten al principio de legalidad.

Por su parte, en la jurisprudencia 40/2010, derivada de los SUP-JDC-229/2008 y SUP-JRC 127/2008 y 50/2010, se precisó la posibilidad de impugnar los actos relacionados con el referéndum y plebiscito:

REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. [...] cuando la legislación atinente reconozca la prerrogativa ciudadana de sufragio no sólo en la elección de funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos, sino además que la extienda al ejercicio del derecho de voto en los procedimientos de plebiscito o referéndum, es procedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar los actos relacionados con los referidos mecanismos de democracia directa.³⁶

Al revisar la procedencia del JDC se abundará sobre algunos criterios competenciales respecto de los asuntos de que pueden conocer cada una de las distintas salas del TEPJF.

A. Jurisdicción y territorio

Debe recordarse que la jurisdicción de la Sala Superior se corresponde con la totalidad del territorio nacional, mientras que las salas regionales ejercen jurisdicción en los ámbitos territoriales que comprenden las circunscripciones plurinominales en que se divide el país. Así, conforme con la actual división, el ámbito territorial que corresponde a cada una de las salas regionales, es el siguiente:³⁷

1ª Circunscripción. Con sede en la ciudad de **Guadalajara**, comprende los estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

³⁶ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 3, No. 7, 2010, pp. 42-44.

³⁷ El 31 de julio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el *Aviso por el que se hace del conocimiento público la integración, instalación, sede y domicilio de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como las facultades de las Salas del propio Tribunal*. En la misma fecha, se dictó el *Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 7/2008, relativo a la remisión de asuntos de la competencia de las Salas Regionales, presentados ante la Sala Superior*, mismo que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de agosto de 2008.

2ª Circunscripción. Con sede en la ciudad de **Monterrey**, N.L., comprende los estados de Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas.

3ª Circunscripción. Con sede en la ciudad de **Jalapa**, Veracruz, comprende los estados de Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

4ª Circunscripción. Con sede en la **Ciudad de México o Distrito Federal**, comprende las entidades federativas siguientes: Distrito Federal, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala.

5ª Circunscripción. Con sede en la ciudad de **Toluca**, México, comprende los estados de Colima, Hidalgo, México y Michoacán.

Sin embargo, la competencia territorial es apenas un indicador en las actividades desarrolladas por el TEPJF, puesto que, como veremos a continuación, en diversos casos ha sido la labor interpretativa de la Sala Superior la que ha definido la competencia para el conocimiento y resolución de los asuntos sometidos al TEPJF.

B. Atracción y reenvío de asuntos

Por otra parte, no debe pasar desapercibido que a partir de la reforma constitucional de 2007 y la correspondiente reforma legal de 2008, junto con la definición de la permanencia de las salas regionales se introdujeron algunas figuras novedosas, relacionadas con el trámite de los asuntos. En efecto, el noveno párrafo del artículo 99 CPEUM señala:

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

El órgano revisor constitucional introdujo así la posibilidad de la facultad de atracción y el reenvío o delegación, respecto de los medios de impugnación que son del conocimiento de las salas del TEPJF.

La regulación legal se encuentra en la fracción XVI, del artículo 189 LOPJF, que señala que es facultad de la Sala Superior “ejercer la facultad de atracción, ya sea de oficio, o bien, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, para conocer de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia así lo ameriten, de acuerdo con lo previsto en el artículo 189 Bis de esta ley”. Mientras que el artículo 189-Bis LOPJF, prescribe lo siguiente:

La facultad de atracción de la Sala Superior a que se refiere la fracción XVI del artículo anterior, podrá ejercerse, por causa fundada y motivada, en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de medios de impugnación que, a juicio de la Sala Superior, por su importancia y trascendencia así lo ameriten.
- b) Cuando exista solicitud razonada y por escrito de alguna de las partes, fundamentando la importancia y trascendencia del caso.
- c) Cuando la Sala Regional que conozca del medio de impugnación lo solicite.

En el supuesto previsto en el inciso a), cuando la Sala Superior ejerza de oficio la facultad de atracción, se lo comunicará por escrito a la correspondiente Sala Regional, la cual, dentro del plazo máximo de setenta y dos horas, remitirá los autos originales a aquélla, notificando a las partes dicha remisión.

En el caso del inciso b), aquellos que sean partes en el procedimiento del medio de impugnación competencia de las Salas Regionales deberán solicitar la atracción, ya sea al presentar el medio impugnativo; cuando comparezcan como terceros interesados, o bien cuando rindan el informe circunstanciado, señalando las razones que sustenten la solicitud. La Sala Regional competente, bajo su más estricta responsabilidad, notificará de inmediato la solicitud a la Sala Superior, la cual resolverá en un plazo máximo de setenta y dos horas.

En el supuesto contenido en el inciso c), una vez que el medio de impugnación sea recibido en la Sala Regional competente para conocer del asunto, ésta contará con setenta y dos horas para solicitar a la Sala Superior la atracción del mismo, mediante el acuerdo correspondiente, en el que se precisen las causas que ameritan esa solicitud. La Sala Superior resolverá lo conducente dentro de las setenta y dos horas siguientes a la recepción de la solicitud.

La determinación que emita la Sala Superior respecto de ejercer o no la facultad de atracción será inatacable.

La Sala Superior ha reiterado en diversas sentencias que “la doctrina nacional coincide en definir a la facultad de atracción, como la aptitud o poder legal para que un órgano jurisdiccional terminal atraiga hacia sí, el conocimiento

y resolución de un medio de impugnación, cuya competencia originaria recae en un órgano jurisdiccional distinto” [SUP-SFA-17/2009].³⁸

El *Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* (RITEPJF),³⁹ establece en sus numerales 92 a 96 las reglas que rigen para estas dos facultades. El artículo 92 RITEPJF, en su segundo párrafo, señala que “a fin de privilegiar el pronto despacho de los asuntos, la Sala Superior podrá emitir lineamientos y mecanismos para la expedita recepción y envío de los asuntos en los cuales se solicite el ejercicio de la facultad de atracción”.

Respecto de la valoración casuística que realizan los juzgadores electorales, el artículo 93 RITEPJF señala que “la determinación que dicte la Sala Superior en ejercicio de la facultad de atracción se realizará ponderando las particularidades de cada caso. No obstante, podrá dictar acuerdos generales en los que establezca aquellos supuestos en los cuales deberá hacer uso de esa potestad, los que en ningún caso podrán hacer nugatoria de manera permanente, las facultades concedidas a las Salas Regionales para conocer de los asuntos de su competencia”.

Asimismo, se prevé, en el artículo 94 RITEPJF que las notificaciones de las resoluciones dictadas respecto de las solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción, se realizarán por el medio que resulte más expedito y eficaz, con el objeto de hacerlas del conocimiento de los interesados a la mayor brevedad.

Respecto de la facultad de delegación, la LOPJF en su artículo 189, fracción XVII, señala que es competencia de la SSTEPJF:

Remitir para su resolución a las Salas Regionales del Tribunal, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, los asuntos de su competencia en los que hubiere establecido jurisprudencia, atendiendo a un principio de racionalidad que privilegie la pronta y expedita impartición de la justicia electoral. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. La determinación que emita la Sala Superior respecto de ejercer o no la facultad de delegación será inatacable.

³⁸ En la sentencia de la SUP-SFA-17/2009, se citan los siguientes criterios de la SCJN: “FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO”, SJFG9, t. XXVII, abril de 2008, p. 150. Tesis: 1a./J. 27/2008. No. Registro: 169,885; “ATRACCIÓN. PARA EJERCER ESTA FACULTAD EN AMPARO EN REVISIÓN, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE TOMAR EN CUENTA LAS PECULIARIDADES EXCEPCIONALES Y TRASCENDENTES DEL CASO PARTICULAR Y NO SOLAMENTE LA MATERIA”, SJFG9, t. XXIV, noviembre de 2006, p. 195. Tesis: 2a./J. 123/2006. No. Registro: 173,950; “FACULTAD DE ATRACCIÓN. EL INTERÉS Y TRASCENDENCIA QUE JUSTIFICAN SU EJERCICIO SON DE ÍNDOLE JURÍDICA”, SJFG9, t. XXIV, octubre de 2006, p. 335. Tesis: 2a./J. 143/2006. No. Registro: 174,097.

³⁹ *Diario Oficial de la Federación*, 9 de octubre de 2009.

A diferencia de la facultad de atracción, la LOPJF no hace mayor referencia a la figura. Por su parte el RITEPJF en su artículo 96, señala que en los términos del artículo 189, fracción XVII, LOPJF, la SSTEPJF podrá delegar a las Salas Regionales para su resolución, aquellos asuntos de su competencia en los que hubiere dictado jurisprudencia, siempre que ello no provoque una demora en los asuntos que implique la consecuente irreparabilidad de la violación reclamada, de lo contrario, deberá resolverlos.

Por último debe mencionarse que el artículo 95 RITEPJF menciona que la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial deberá integrar al sistema de captura, los datos y resoluciones que se dicten en los expedientes relativos a la facultad de atracción y de delegación.

Tratándose del ejercicio de esta facultad, debe señalarse que la Sala Superior ha recibido hasta enero de 2012, 5376 solicitudes,⁴⁰ cuya distribución por medio de impugnación de origen es la siguiente:

Tipo de medio	Asuntos
JDC	5,290
JIN	2
JLI	3
JRC	67
RAP	13
Total	5,375

El número puede parecer muy elevado, pero debe señalarse que muchos de los asuntos están relacionados o vinculados o fueron resueltos en una sola sentencia que los acumuló.

Por otra parte, tratándose de la facultad de delegación, la SSTEPJF remitió 978 JDC a la Sala Distrito Federal con fundamento en el *Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 3/2011, de doce de octubre de dos mil once, que ordena la remisión de asuntos de su competencia, para su resolución, a las salas regionales.*⁴¹ Dichos JDC eran impugnaciones presentadas contra un mismo partido político, como se desprende de los puntos del mencionado acuerdo:

⁴⁰ Debe mencionarse que de las 5376 solicitudes, una solicitaba el ejercicio de la facultad de atracción respecto de un medio de impugnación local.

⁴¹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 17 de octubre de 2011.

PRIMERO. Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se presenten en contra del Partido Acción Nacional, por supuestas violaciones al derecho de afiliación, vinculados con el procedimiento para ser miembro activo o adherente del mismo, serán resueltos por la Sala Regional que ejerza jurisdicción en la circunscripción correspondiente al domicilio del promovente.

SEGUNDO. Para el trámite de los asuntos que encuadren en el supuesto previsto en el punto anterior, deberá estarse a las siguientes reglas: [...]

TERCERO. Si alguna de las Salas Regionales estima motivadamente que un asunto remitido no se encuentra en el supuesto previsto en el punto de acuerdo primero, o bien que existen razones relevantes para que la Sala Superior asuma su competencia originaria, deberá enviar el expediente exponiendo dichas razones.

CUARTO. La Secretaría General de Acuerdos de la Sala Superior informará a los Magistrados integrantes de la misma, sobre la aplicación del presente acuerdo y de la información remitida por las Salas Regionales.

C. Aspectos competenciales relevantes

Debe mencionarse que la SSTEPJF ha establecido criterios interesantes sobre la competencia que le corresponde en torno a la interpretación del texto constitucional y el reconocimiento de nuevos derechos. Un ejemplo es la jurisprudencia 22/2002 en donde señaló la competencia para conocer de “posibles violaciones a normas constitucionales no electorales” a través del juicio de revisión constitucional, lo cual, con la reforma de noviembre de 2007 y la del 10 de junio de 2011 se entiende aplicable al JDC. El argumento empleado enfatizó que, del análisis de la CPEUM y de las LOPJF y LGSMIME,

se desprende la posibilidad de que la Sala Superior conozca de violaciones a preceptos constitucionales que no guarden relación con la materia electoral, es decir, cualquier acto de autoridad, positivo o que implique una abstención, podrá combatirse a través del medio de impugnación que corresponda, con independencia del precepto constitucional que se estime violado, siempre y cuando se cumpla con los requisitos genéricos de procedencia y especiales establecidos en el propio

ordenamiento legal. Lo anterior en razón de que para proteger y mantener el orden constitucional, se dispone de un sistema de control que permite garantizar su observancia ante la posibilidad de ser infringida o vulnerada por las autoridades, es decir, **mientras la supremacía constitucional consiste en que ninguna autoridad, ley federal o local pueden contravenir la Ley Fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al otorgar los mecanismos necesarios para garantizar que la Constitución sea respetada.** En efecto, para el pleno ejercicio de ese control, se requiere que los medios de defensa y las autoridades competentes para conocerlos, estén expresamente regulados en la Ley Fundamental. [...] Así las cosas, **es incuestionable que, a través del juicio de revisión constitucional electoral se puedan conocer posibles violaciones al derecho de petición previsto en los artículos 8o. y 35, fracción V de la Constitución federal, siempre y cuando: a) quien alegue la violación constitucional lo sea un partido político, a través de su representante legítimo y b) que el acto de omisión provenga necesariamente de una autoridad local, administrativa o jurisdiccional, de carácter electoral.** [El énfasis es nuestro]⁴²

De igual manera, se advierte que en la jurisprudencia 19/2010, derivada de los SUP-JDC 3060/2009, 5 y 25 de 2010, la SSTEPJF enfatizó la posibilidad de que aquellos “nuevos derechos” que se desprendan del conocimiento de las impugnaciones planteadas, sean, en principio, competencia de la misma Sala Superior:

COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR. Del análisis del desarrollo histórico del sistema de medios de impugnación electoral y de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 189, fracción I, inciso e), y 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso d), y 83 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se colige que tanto la Sala Superior como las Salas Regionales del

⁴² *Justicia Electoral*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 15-16.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tienen **competencia** para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano en las hipótesis específicas previstas expresamente por el legislador ordinario. En ese sentido, **dado que la tutela del derecho fundamental de ser votado, en su modalidad de acceso y desempeño de un cargo de elección popular, no está expresamente contemplada en alguno de los supuestos de competencia de las Salas Regionales, se concluye que es la Sala Superior la competente para conocer de esas impugnaciones.** [El énfasis es nuestro]⁴³

En la jurisprudencia 10/2010, la SSTEPJF definió la competencia en los casos de impugnaciones relacionadas con el acceso y desempeño de cargos partidistas estatales y municipales, a favor de las salas regionales del TEPJF. Dicho criterio proviene de los SUP-JDC 2975 y 3002 de 2009 y 22/2010:

COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES VINCULADAS CON EL ACCESO Y DESEMPEÑO DE CARGOS PARTIDISTAS ESTATALES Y MUNICIPALES. [...] si a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación compete resolver las impugnaciones promovidas respecto de la integración de los órganos nacionales de los partidos políticos, así como de cualquier conflicto interno relacionado con esa materia, **a fin de otorgar funcionalidad al sistema, la competencia de las Salas Regionales para conocer de las impugnaciones vinculadas con la elección de dirigentes distintos a los nacionales, es decir, estatales y municipales, se surte también respecto de todo aspecto inherente a la integración de los respectivos órganos de los partidos políticos, esto es, con el acceso y desempeño del cargo.** [el énfasis es nuestro]⁴⁴

Igual ocurre con la materia de los derechos políticos de los miembros de pueblos y comunidades indígenas, en cuyo caso, la Sala Superior ha ido construyendo un modelo competencial específico. Así, la tesis XXXV/2011, derivada del SUP-JRC-24/2011, señala:

COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELATIVOS A LA INCORPORACIÓN EN EL CATÁLOGO DE COMUNIDADES QUE SE

⁴³ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 3, No. 7, 2010, pp. 13-14.

⁴⁴ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 3, No. 6, 2010, pp. 18-19.

RIGEN POR EL SISTEMA DE USOS Y COSTUMBRES. [...] se desprende que **si bien no está expresamente determinada en la ley la competencia** para conocer de los medios de impugnación en los que se controvierte, entre otros, la incorporación de una comunidad en el catálogo de las que se rigen por el sistema de usos y costumbres, dada la naturaleza del acto, de la autoridad que lo emite, **debe concluirse que corresponde conocer de esos medios de impugnación a la Sala Superior.**[El énfasis es nuestro]

El tema de la competencia no se agota en tales aspectos, pero da muestras claras de la dinámica interpretativa que tiene la materia de los derechos políticos y su protección a través del JDC. Al revisar los supuestos de procedencia veremos algunos criterios adicionales en torno a la competencia de las salas del TEPJF.

VII. REGLAS DE PROCEDENCIA

Las “reglas comunes aplicables a los medios de impugnación” contenidas en los artículos 6-33 LGSMIME le resultan aplicables al JDC. Este régimen general no merecerá mayor abundamiento en este trabajo, por ser materia de otro ensayo, y nos ocuparemos sólo de las reglas que ostentan un carácter específico, reguladas en los artículos 79-85 LGSMIME. Sin que esto sea obstáculo para indicar algunas de esas reglas generales aplicables en la tramitación del JDC.

El artículo 79.1 LGSMIME señala que el JDC “sólo procederá cuando el ciudadano por sí mismo y en forma individual, o a través de sus representantes legales, haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”, siempre y cuando se cumpla con determinados requisitos.

El artículo 79.2 LGSMIME señala que también resultará procedente el JDC “para impugnar los actos y resoluciones por quien teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas”. Ya mencionamos lo novedoso e impreciso de este derecho político, sin embargo, respecto del aspecto competencial puede señalarse que en la jurisprudencia 23/2011, derivada de los acuerdos de Sala dictados en los SUP-JDC-9880 y 9881 de 2011 y SUP-JRC-258/2011, se consideró:

**COMPETENCIA. LAS SALAS REGIONALES DEBEN CONOCER DE
LOS JUICIOS RELACIONADOS CON LA INTEGRACIÓN DE**

AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES, CUYA ACTUACIÓN NO INCIDA EN LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR O JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. [...] se colige que corresponde a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y de revisión constitucional electoral, promovidos en relación con las elecciones de autoridades municipales, diputados locales y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal. En consecuencia, las Salas Regionales deben conocer de los juicios promovidos contra actos y resoluciones relacionados con la integración de las autoridades electorales locales, cuya actuación se circunscriba a la organización, desarrollo y vigilancia de los comicios en los que se elijan dichas autoridades, cuando no incida en la elección de Gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Asimismo, de manera previa en la jurisprudencia 3/2009, se había señalado:

COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. [...] se concluye que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer de las impugnaciones de actos o resoluciones vinculados con la designación de los integrantes de las autoridades electorales de las entidades federativas, sea mediante juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano o juicio de revisión constitucional electoral, porque como máxima autoridad jurisdiccional electoral le corresponde resolver todas las controversias en la materia, con excepción de las que son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y las salas regionales, sin que la hipótesis mencionada esté dentro de los supuestos que son del conocimiento de éstas, además de que en el ámbito electoral local debe velar por la observancia de los principios de imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad que rigen los procesos electorales.⁴⁵

⁴⁵ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, No. 4, 2009, pp. 13-15.

La jurisprudencia 2/2012, derivada de los SUP-JDC 1121/2008 y 1156 y 1169 de 2010, estableció la improcedencia del JDC contra actos de asociaciones y sociedades civiles adherentes a un partido político por su especial naturaleza jurídica:

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE ASOCIACIONES Y SOCIEDADES CIVILES ADHERENTES A UN PARTIDO POLÍTICO. [...] se advierte que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede para controvertir actos de la autoridad electoral y de los partidos políticos; por tanto, el referido medio de impugnación es improcedente contra actos de asociaciones y sociedades civiles adherentes a partidos políticos, cuando se trate de entidades de carácter autónomo e independiente, que no se rijan por la normativa electoral o partidista, ya que no tienen como objetivo promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, ni sus actividades se vinculen directa e inmediatamente con los comicios y los derechos político-electorales de los ciudadanos.

Otro supuesto de improcedencia es el relativo a la revocación de mandato. La SSTEPJF en la tesis XVIII/2008, derivada del SUP-JDC-132/2008, consideró que no existe la afectación a derechos políticos exigida para la procedencia del JDC, por tratarse de una medida excepcional de naturaleza político-legislativa y por tanto no electoral:

REVOCACIÓN DE MANDATO. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNARLO. El mandato en materia político-electoral es la expresión de la soberanía del pueblo al otorgar la representación del poder político a quien fue electo democráticamente mediante elecciones libres, periódicas y auténticas para ejercer un cargo de elección popular durante el periodo de ley. Con base en lo anterior, y de una interpretación funcional del artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es posible establecer que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **no procede contra la revocación del mandato, cuando constituye una medida excepcional prevista**

constitucionalmente, cuyo control excede de la jurisdicción en materia electoral. En efecto, conforme a los citados preceptos legales, para la procedencia del juicio referido se exige una afectación a los derechos político-electorales del ciudadano, entre ellos, el derecho de ser votado que abarca el desempeño del cargo. Sin embargo, **el artículo constitucional mencionado prevé una excepción a la regla general citada, al disponer que las legislaturas de los Estados podrán revocar el mandato de alguno de los miembros de los ayuntamientos locales, en los términos previstos por el propio artículo y la legislación secundaria, de lo que se sigue que, se trata de una medida excepcional de naturaleza político-legislativa autorizada por el propio sistema jurídico que resulta ajena a la materia electoral y, consecuentemente, del ámbito de protección del juicio mencionado.**⁴⁶

Respecto de los demás derechos, de manera adicional, el artículo 80 LGSMIME señala hipótesis precisas sobre la procedencia del JDC. Así, dicho medio de impugnación procederá en los siguientes casos:

- a) Cuando habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto (credencial para votar con fotografía);
- b) Cuando habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Cuando considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Cuando considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado porque, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto, a solicitud de la Sala que sea competente, remitirá el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;

⁴⁶ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 1, No. 2, 2008, pp. 68-69.

- e) Cuando habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;
- f) Cuando considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales (asociación, afiliación o a integrar autoridades electorales locales), y
- g) Cuando considere que los actos o resoluciones del partido político al que está afiliado violan alguno de sus derechos político-electorales. Lo anterior es aplicable a los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular aún cuando no estén afiliados al partido señalado como responsable de la vulneración.

El artículo 80.2 LGSMIME establece que el JDC “sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto”.

El artículo 80.3 LGSMIME señala que en el supuesto de supuesta vulneración de derechos político-electorales por actos o resoluciones de partidos políticos (art. 80.1.g LGSMIME) los ciudadanos deberán agotar previamente las instancias de solución de conflictos previstas en las normas internas del partido de que se trate, salvo que los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso. En estos últimos casos se podrá acudir *per saltum* a la justicia electoral de manera directa.

Tratándose de vulneraciones al derecho político de votar, relacionados con la autoridad encargada de la expedición de credenciales e inclusión-exclusión en la lista nominal de electores, el artículo 81.1 LGSMIME señala que los ciudadanos agraviados deberán agotar previamente la instancia administrativa que establezca la ley. Se menciona que en dicho casos, “las autoridades responsables les proporcionarán orientación y pondrán a su disposición los formatos que sean necesarios para la presentación de la demanda respectiva”.

A continuación estudiaremos, diversos aspectos relacionados con la procedencia del JDC.

En los preceptos contenidos en los artículos 80.2, 80.3 y 81.1 LGSMIME el legislador incorporó como requisito de procedibilidad el agotamiento de las instancias previas, es decir la exigencia de que se estuviera en presencia de actos definitivos y firmes.

Dicho requisito se reitera al analizar el artículo 10.1.d) LGSMIME que señala que los medios de impugnación en materia electoral serán improcedentes

Cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, o por las normas internas de los partidos políticos, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales o las determinaciones de estos últimos, en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado, **salvo que se considere** que los actos o resoluciones del partido político violen derechos político-electorales o los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso.

Lo establecido actualmente en el artículo 10.1.d) LGSMIME se corresponde con el contenido de la jurisprudencia 4/2003, derivada de los SUP-JDC 807 y 1181 de 2002, y 5 de 2003, que estableció:

MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.- [...] permite arribar a la conclusión de que los medios de defensa que los partidos políticos tienen obligación de incluir en sus estatutos, conforme al citado artículo 27, forman parte de los juicios y recursos que se deben agotar previamente, por los militantes, como requisito de procedibilidad, para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, en defensa de sus derechos político-electorales que estimen conculcados por parte de los órganos o dirigentes de un partido político, siempre y cuando: 1. Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos; 2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes; 3. Se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y 4. Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos. De manera que, cuando falte algún requisito o se presenten inconvenientes a que su inexistencia da lugar, no existe el gravamen procesal indicado, sino que tales instancias internas quedan como optativas, ante lo cual el afectado podrá acudir directamente a las autoridades jurisdiccionales, per saltum, siempre y cuando acredite haber desistido previamente de las instancias internas

que hubiera iniciado, y que aún no se hubieran resuelto, a fin de evitar el riesgo de la existencia de dos resoluciones contradictorias. Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta lo siguiente: los partidos políticos están elevados constitucionalmente al rango de entidades de interés público, en razón de las importantes actividades que la Carta Magna les confiere, como: a) promover la participación del pueblo en la vida democrática, b) contribuir a la integración de la representación nacional, y c) hacer posible, como organización de ciudadanos, el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Para la realización de estos fines, el Estado tiene la obligación de otorgarles prerrogativas, e incluso la ley secundaria les confiere el monopolio para la postulación de candidatos, circunstancias que los erige en protagonistas indispensables de los procesos electorales y les otorga un status de relevancia frente a los ciudadanos, incluyendo a los de su propia membresía. Los ciudadanos ingresan a un partido político con el cúmulo de derechos fundamentales consignados en la Constitución y en las leyes, los que se incrementan y robustecen con los que adquieren dentro del partido, pues el derecho de asociación política para formar parte de un partido, tiene por objeto que los ciudadanos, al unirse con otros, puedan potenciar y optimizar sus derechos político-electorales. Por la interacción que puede tener lugar al interior del partido político, es posible que tales derechos resulten violados. Los partidos políticos requieren del establecimiento de un conjunto de medios de impugnación a favor de sus militantes, en virtud de que, según se infiere de las disposiciones constitucionales interpretadas y de su naturaleza, deben ser entidades regidas por los postulados democráticos, dentro de los cuales, conforme a lo establecido en el artículo 27 citado, resulta indispensable la institución de medios efectivos y eficaces de defensa del conjunto de derechos político-electorales de los militantes, frente a la actuación de los órganos directivos del partido que los vulneren. La jurisdicción corresponde exclusivamente a los órganos del Estado idóneos para su ejercicio, y no puede delegarse, sino por una ley sustentada constitucionalmente, de lo cual se concluye que la facultad de los partidos políticos para establecer en sus estatutos las instancias encaminadas a la resolución, prima facie, de sus conflictos jurídicos internos, sin constituir el ejercicio de la función jurisdiccional exclusiva del Estado, es una función equivalente a la jurisdicción, que los coloca en condiciones de

alcanzar la calidad de organizaciones democráticas, pues con esos medios de defensa se puede conseguir, en principio, el objeto de la función jurisdiccional, consistente en remediar la violación de los derechos político-electorales de los militantes, con lo cual la acción de los tribunales jurisdiccionales estatales queda como última instancia. La instrumentación de esas instancias internas debe apegarse a los mandamientos constitucionales y legales establecidos para la jurisdicción, lo que inclusive debe ser verificado por la máxima autoridad electoral administrativa, como requisito sine qua non para su entrada en vigencia, según lo previsto por los artículos 30 y 31 en cita, lo que sitúa a los estatutos partidarios en un rango superior a los de otras asociaciones; asimismo, esta obligación de los partidos políticos de instrumentar medios de defensa para sus militantes, se traduce en la correlativa carga para estos de emplear tales instancias antes de ocurrir a la jurisdicción del Estado, a fin de garantizar, al máximo posible, la capacidad auto-organizativa de los partidos políticos en ejercicio de la más amplia libertad, pero asegurar, al mismo tiempo, el respeto irrestricto a los derechos individuales de sus miembros, dejando a salvo la garantía esencial que representa para éstos la jurisdicción. Lo anterior encuentra armonía con la interpretación gramatical del artículo 10, apartado 1, inciso d), de referencia, pues la expresión utilizada por el precepto cuando establece los medios previstos en las leyes federales o locales, no determina que se trate de medios creados y regulados directa y totalmente por tales leyes, sino sólo que los haya previsto, por lo que es admisible que el legislador disponga en la ley (prevea) la obligación de establecer la clase de medios de impugnación intrapartidista, aunque remita para su regulación a los estatutos de los partidos; supuesto que se da con el artículo 27, apartado 1, inciso g) que se interpreta.⁴⁷

No abundaremos sobre la excepción a la exigencia mencionada, es decir sobre el *per saltum*, remitiendo a un trabajo previo.⁴⁸ Nos ocuparemos por ahora de la noción de definitividad y firmeza exigidas.

⁴⁷ *Justicia Electoral*, Suplemento 7, Año 2004, pp. 20-22.

⁴⁸ Carlos Báez Silva y David Cienfuegos Salgado, "El *per saltum* en el derecho procesal electoral federal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, DF, núm. 126, septiembre-diciembre de 2009, pp. 1201-1236.

De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), lo definitivo es aquello “que decide, resuelve o concluye”, acepción que se emplea en el mundo jurídico al referirnos a una sentencia definitiva. De Santo se refiere a lo resolutorio, lo decisivo.⁴⁹ Así, lo definitivo es aquel acto de cualquier órgano que concluye un determinado procedimiento, proceso o etapa de trámite.

La exigencia de la definitividad radica en la pretensión de que los actos impugnados no puedan ser modificados, y que por ese solo hecho causen agravio a quien los impugna. La RAE señala como acepciones principales de lo firme, aquello que resulta “estable, fuerte, que no se mueve ni vacila”, así como lo “entero, constante, que no se deja dominar ni abatir”. En lo que nos interesa, la firmeza reside en la imposibilidad de que los actos o resoluciones que se impugnan sean modificados, revocados o anulados por algún instrumento jurídico. Sobre el particular, Leonel Castillo González señala que “la definitividad exigida como requisito de procedibilidad se satisface cuando el acto o resolución combatido resuelve la materia de que se trate o concluye de cualquier modo, sin posibilidad de mera impugnación o modificación oficiosa ante autoridades locales, con lo que incluye las resoluciones de fondo y las que no lo deciden por falta de requisitos formales”.⁵⁰

No debemos olvidar que tal exigencia quedará exceptuada en el caso de que el agotamiento de los medios ordinarios de impugnación implique o produzca un menoscabo para los derechos sustanciales del justiciable, sean contrarios a sus derechos sustanciales o por que los trámites a realizar impliquen una merma de las pretensiones planteadas; por lo que bajo dichas circunstancias los promoventes están relevados del agotamiento u observancia del principio de definitividad, ante lo cual podrán interponer su demanda con base en el principio de *per saltum*. En este último punto se sigue el criterio establecido por la SSTEPJF en la jurisprudencia 9/2001, derivada de los SUP-JDC 20, 27 y 28 de 2001, que señala:

DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO. El actor queda exonerado de agotar los medios de impugnación previstos en la ley electoral local, en los casos en que el agotamiento previo de los medios de impugnación, se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, porque los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a

⁴⁹ Víctor de Santo, *Diccionario de derecho procesal*, 2ª ed., Buenos Aires, Argentina, Editorial Universidad, 1995, p. 91.

⁵⁰ Leonel Castillo González, *Reflexiones temáticas sobre el derecho electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006, p. 82.

cabo puedan implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias, por lo que el acto electoral se considera firme y definitivo. En efecto, la razón que constituye la base lógica y jurídica para imponer al justiciable la carga de recurrir previamente a los medios ordinarios, antes de acceder a la justicia constitucional federal, radica en la explicación de sentido común de que tales medios de impugnación no son meras exigencias formales para retardar la impartición de la justicia, obstáculos impuestos al gobernado con el afán de dificultarle la preservación de sus derechos ni requisitos inocuos que deben cumplirse para conseguir la tutela efectiva que les garantiza la Constitución federal, sino instrumentos aptos y suficientes para reparar, oportuna y adecuadamente, las violaciones a las leyes que se hayan cometido en el acto o resolución que se combata; y al ser así las cosas, se impone deducir que, cuando ese propósito o finalidad no se puede satisfacer en algún caso concreto, ya sea por las especiales peculiaridades del asunto, por la forma en que se encuentren regulados los procesos impugnativos comunes, o por las actitudes de la propia autoridad responsable o de la que conoce o deba conocer de algún juicio o recurso de los aludidos, entonces se extingue la carga procesal de agotarlos, y por tanto se puede ocurrir directamente a la vía constitucional, pues las situaciones apuntadas **imposibilitan la finalidad restitutoria plena que por naturaleza corresponde a los procesos impugnativos, lo que se robustece si se toma en cuenta que en la jurisdicción electoral no existen medidas o procesos cautelares, ni es posible fáctica ni jurídicamente retrotraer las cosas al tiempo pasado en que se cometieron las violaciones, mediante la reposición de un proceso electoral.** [El énfasis es nuestro]⁵¹

En la jurisprudencia 9/2008, derivada de los SUP-JDC, 343, 344 y 345 de 2008, la SSTEPJF sostuvo con relación al principio de definitividad lo siguiente:

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES EL MEDIO IDÓNEO PARA LOGRAR LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO INTRAPARTIDISTA Y EL

⁵¹ *Compilación Oficial* 2005, pp. 80-81.

CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR LA CADENA IMPUGNATIVA. [...] para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos político-electorales, con motivo de actos u omisiones del partido político al que se encuentre afiliado, tiene la obligación de agotar, previamente, las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas. El cumplimiento de ese requisito tiene como presupuesto que los procedimientos previstos para la solución de conflictos establecidos en la normatividad de los institutos políticos, cumplan con los principios fundamentales del debido proceso legal, de modo que éstos sean efectivos para reparar, oportuna y adecuadamente, las violaciones que se hayan cometido con el acto o resolución que se combata [...]. **En consecuencia, cuando presentado el medio de defensa intrapartidario, el órgano responsable de tramitar y resolver la instancia impugnativa, indebidamente deja de resolver la controversia planteada, se aparta de los principios inherentes al debido proceso que exige la restitución efectiva en los términos que imponen los preceptos constitucionales invocados, entonces se extingue, por excepción y bajo ciertas condiciones, la carga procesal de agotarlos, y se puede ocurrir directamente a la vía constitucional, pues las situaciones apuntadas imposibilitan la finalidad restitutoria plena que por naturaleza corresponde a los procesos impugnativos.** [El énfasis es nuestro]⁵²

Resultan numerosas las variedades de casos en los cuales se ha hecho uso de la figura del *per saltum*, lo cual representa una cuestión relevante acerca de la eficacia de que se ha dotado a la justicia electoral federal al introducirse esta figura.

Finalmente, debe señalarse que en la tesis II/2009, derivada del JDC-2676/2008, la SSTEPJF sostuvo que la sustanciación paralela de un juicio de amparo no afecta el principio de definitividad exigido en el JDC, ello porque dicho medio de control de la constitucionalidad es independiente de la cadena impugnativa electoral:

DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA SUSTANCIACIÓN PARALELA DE UN JUICIO DE AMPARO ES INDEPENDIENTE DE LA CADENA IMPUGNATIVA RESERVADA A

⁵² *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 2, No. 3, 2009, pp. 22-23.

LA MATERIA ELECTORAL. El principio de definitividad [...] debe ser analizado a la luz de la cadena impugnativa de los medios ordinarios de impugnación propios de la materia electoral. De lo anterior se sigue que **la sustanciación paralela de un juicio de amparo no trasciende al citado requisito, ni define la improcedencia del juicio ciudadano, por no formar parte de la referida cadena impugnativa en materia electoral.** [El énfasis es nuestro]⁵³

Lo anterior también permite advertir una característica que ha sido ampliamente utilizada por el TEPJF respecto del JDC: maximizar los derechos.

VIII. INTERÉS JURÍDICO, LEGITIMACIÓN Y PERSONERÍA

Tratándose de la defensa de derechos políticos a través del JDC, el artículo 79.1 LGSMIME, dispone que este juicio podrá ser promovido por “el ciudadano por sí mismo o a través de sus representantes legales” y en el artículo 79.2 LGSMIME se menciona “por quien teniendo interés jurídico”. En principio, esto resulta aparentemente contradictorio si lo comparamos con el artículo 13.1.b) LGSMIME que señala que la interposición de un medio de impugnación corresponde “los ciudadanos y los candidatos por su propio derecho, **sin que sea admisible representación alguna**”. En este último caso, debe atenderse a lo establecido en el régimen especial del JDC, que resulta más favorable a los intereses de los ciudadanos. Al final de este apartado destacamos el elemento de la legitimación tratándose de los derechos políticos de miembros de pueblos y comunidades indígenas.

El artículo 79.1 LGSMIME establece una hipótesis adicional, tratándose de la interposición del JDC por considerar que hubo una violación al derecho político de asociación para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, cuando “se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política”, se establece que “la demanda deberá presentarse por conducto de quien ostente la representación legítima de la organización o agrupación política agraviada”. Esto en consonancia con el artículo 13.1.c) LGSMIME.

En este aspecto, la Sala Superior ha definido al *interés jurídico* como el presupuesto procesal para acceder a la sede jurisdiccional a dirimir conflictos, para el acceso a la tutela de los derechos políticos y político-electorales, ante lo que se ha establecido un esquema generalizado de procedencia, pues solamente exige el cumplimiento de los requisitos propios de cada medio de impugnación

⁵³ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 2, No. 4, 2009, pp. 37-38.

como mera excepción, pues dice la Sala que de una interpretación del artículo 10.1.b) LGSMIME, el interés jurídico se desprende de la infracción de algún derecho sustancial del actor, y a la vez éste demuestra que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de ese daño, mediante la formulación de algún planteamiento tendiente a obtener una sentencia que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o resolución reclamados, lo que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado, por lo tanto, si se satisface lo anterior, existirá el interés jurídico.⁵⁴

La jurisprudencia 7/2010, derivada de la contradicción de criterios SUP-CDC-3/2010, prescribió la posibilidad de que sea la propia autoridad jurisdiccional la que derive el cumplimiento del mencionado requisito:

INTERÉS JURÍDICO EN LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, CUANDO SE ALEGAN PRESUNTAS VIOLACIONES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. [...] para que el interés jurídico procesal se surta si bien es necesario que el actor exprese en la demanda que con el acto o resolución combatida se cometieron violaciones a ese derecho y que lo vincule con el ejercicio de alguno de los derechos político-electorales de votar, de ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos o de integrar las autoridades electorales de las entidades federativas, ello no impide que, en caso de que el actor no exprese esa vinculación en la demanda, del análisis de ésta ese vínculo pueda ser advertido por el órgano jurisdiccional competente y, en consecuencia, tener por acreditado el referido requisito de procedencia.⁵⁵

Asimismo, de manera clara el artículo 13.1.b) LGSMIME señala que tratándose de candidatos, éstos “deberán acompañar el original o copia certificada del documento en el que conste su registro”.

⁵⁴ INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO. Tesis S3ELJ 07/2002. *Compilación oficial 2005*, pp. 152-153.

⁵⁵ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 3, No. 6, 2010, pp. 28-29.

A. Legitimación tratándose de comunidades indígenas

Aunque la reforma constitucional y legal permitió superar el criterio de que no procedía la representación tratándose del JDC, debe destacarse que tempranamente la SSTEPJF estableció un criterio trascendente para el acceso a la justicia electoral al señalar en la tesis XXIV/2000, derivada del SUP-JDC-37/99 y en interpretación al contenido del artículo 4º CPEUM,⁵⁶

PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. En el artículo 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que, en la ley, se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas “el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado”, lo cual, aunado a lo dispuesto en el artículo 17, párrafos segundo y tercero, de la propia Constitución, por cuanto a que los tribunales deben estar expeditos para impartir justicia en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, así como el que se garantizará la independencia judicial y la plena ejecución de sus resoluciones, obligan a tener un mayor celo en la aplicación de las causas de improcedencia que se prevén expresamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y las que derivan de la normativa aplicable en la materia. Una intelección cabal del enunciado constitucional “**efectivo acceso a la jurisdicción del Estado**”, derivada de una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones citadas, debe entenderse como el derecho de los ciudadanos que conforman las respectivas comunidades indígenas a lo siguiente: a) La obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado; b) La real resolución del problema planteado; c) La motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional, y d) La ejecución de la sentencia judicial. Esta última conclusión se apunta porque **los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no virtual, formal o teórico, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que**

⁵⁶ En la compilación de jurisprudencia se señala que “el contenido del primer párrafo del artículo 4.º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual se interpreta en la presente tesis, corresponde con el 2.º, Apartado A, fracción VIII, del ordenamiento vigente a la fecha de publicación de la presente Compilación”. *Compilación oficial 2005*.

se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescindiera de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado. [El énfasis es nuestro]⁵⁷

En igual tenor está el criterio sustentado en la tesis XX/2008, derivada de los SUP-JDC-2542 y 2568 de 2007:

COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE POR LAS PARTICULARIDADES DE SUS INTEGRANTES. La interpretación sistemática de los artículos 2o., apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación conduce a considerar que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, que planteen el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres, **el juzgador debe analizar la legitimación activa de manera flexible por las particularidades que revisten esos grupos o comunidades, y las posibilidades jurídicas o fácticas que tengan sus integrantes para allegarse de los elementos necesarios para acreditarla, debiendo evitar en lo posible, exigir requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción electoral, que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de los mencionados grupos o comunidades.**⁵⁸

⁵⁷ *Justicia Electoral*, Suplemento 4, Año 2001, pp. 51-52.

⁵⁸ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Año 1, No. 2, 2008, pp. 53-54.

Finalmente, el primero de febrero de 2012, la SSTEPJF, en la jurisprudencia 4/2012, derivada de los SUP-JDC 11 y 2569 de 2007 y 358 de 2008, estableció tratándose de la legitimación en materia de derechos políticos de los miembros de pueblos y comunidades indígenas:

COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.- De la interpretación sistemática de los artículos 2º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, párrafo 1, inciso c), 15, apartado 2, 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se colige que la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con el carácter de integrante de una comunidad indígena, con el objeto de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas. Por tanto, basta que un ciudadano afirme que pertenece a una comunidad indígena, para que se le reconozca tal calidad.

La reforma constitucional de 10 de junio de 2011 seguramente será crucial para configurar un nuevo modelo de legitimación procesal, a la vista de la posibilidad de ampliar el acceso a la justicia electoral.

IX. TRAMITACIÓN Y SUSTANCIACIÓN

A. Identificación e integración de los expedientes

Si bien el trámite del JDC inicia, por regla general, con la presentación de la demanda ante la autoridad señalada como responsable, también debe atenderse al hecho de que el trámite formal corresponde al inicio de actuaciones en las distintas salas del TEPJF, por ello conviene señalar lo relativo a la identificación de los expedientes que se generan por tales impugnaciones.

En los *Lineamientos generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*,⁵⁹ del 3

59

http://www.te.gob.mx/Secretaria_general/acuerdos/superior/archivos/2011/Lineamientos_Expedientes.pdf Consulta del 20 de febrero de 2012.

de octubre de 2011, se señala que la identificación de los expedientes de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano se hará a partir de la integración de una clave con los siguientes elementos:

a) Las siglas de identificación asignadas a cada sala:

SUP	Sala Superior
SG	Sala Guadalajara
SM	Sala Monterrey
SX	Sala Xalapa
SDF	Sala Distrito Federal
ST	Sala Toluca

b) La denominación del medio de impugnación: en el caso del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano las siglas que hemos venido utilizando a lo largo de este trabajo: JDC.

c) El número progresivo del expediente. Al respecto los mencionados *Lineamientos* señalan que el registro progresivo de cada tipo de asunto se hace mediante enumeración ininterrumpida, a partir de uno, en previsión de la cantidad de impugnaciones de la misma naturaleza que se pudieran presentar, y

d) El año correspondiente. Conforme con el *Acuerdo General conjunto número 3/1999, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, del seis de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, relativo a la referencia del año dos mil*, los *Lineamientos* señalan que se hará la enumeración progresiva por año calendario, anotando los cuatro dígitos del año en que se presente el medio de impugnación.⁶⁰

Conforme con los lineamientos mencionados, los expedientes de JDC en las diferentes salas se identifican de la siguiente manera, para el año 2013:

Sala Superior	SUP-JDC-1/2013
Sala Guadalajara	SG-JDC-1/2013
Sala Monterrey	SM-JDC-1/2013
Sala Xalapa	SX-JDC-1/2013
Sala Distrito Federal	SDF-JDC-1/2013
Sala Toluca	ST-JDC-1/2013

⁶⁰ El artículo único de dicho Acuerdo señaló: "En los datos de identificación de los asuntos, acuerdos, tesis y documentos del Poder Judicial de la Federación del próximo año, después del número de orden progresivo ascendente que les corresponda, se anotará una línea diagonal y a continuación el número 2000 completo". *Diario Oficial de la Federación*, 16 de diciembre de 1999.

Estos datos corresponden a la identificación del expediente, sin embargo, para un rápido manejo y acceso a la información relativa a cada medio de impugnación, se elabora una portada en la cual aparecen diversos datos, como se advierte en el ejemplo de portada de un expediente de JDC tramitado en la Sala Superior:⁶¹

B. Presentación de la demanda

La demanda se presenta por escrito ante la autoridad responsable, dentro de los cuatro días contados partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable (artículos 8 y 9 LGSMIME).

Los requisitos que deben cumplirse en el escrito donde se promueva el JDC son: a) hacer constar el nombre del actor; b) señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; c) acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; d) identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; e) mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la CPEUM; f) ofrecer y aportar las pruebas que tenga en su poder, las que habrán de aportarse u las que deban requerirse, y, g) hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.

El incumplimiento de algunos de los requisitos mencionados, trae aparejado la improcedencia del medio de impugnación.

Se prevé sin embargo, artículo 9.2 LGSMIME, que si “la violación reclamada versa exclusivamente sobre puntos de derecho, no será necesario cumplir con el requisito” de ofrecer y aportar las pruebas, señalar las que se aportarán y las que deben requerirse. Más adelante, el artículo 19.2 LGSMIME señala que “la no aportación de las pruebas ofrecidas, en ningún supuesto será motivo para desechar el medio de impugnación [...] En todo caso, la Sala resolverá con los elementos que obren en autos”.

Respecto de la presentación de la demanda, resulta aplicable lo señalado por la Sala Superior en la jurisprudencia 11/2007, donde se consideró que “en relación con el principio de economía procesal, se advierte que cuando el actor pretenda acudir a la instancia constitucional, *per saltum*, una vez que se desistió del medio de defensa ordinario, la presentación de la demanda ante la autoridad u

⁶¹ Véase

http://www.te.gob.mx/Secretaria_general/acuerdos/superior/archivos/2011/Formatos/F_SalaSuperior.doc
Consulta del 20 de febrero de 2012.

órgano responsable es correcta si lo hace, a su elección, ante la autoridad u órgano emisor del acto reclamado o bien, ante la que estaba conociendo del medio de defensa del cual desistió. [...] en esa virtud, si bien en la etapa inicial de un proceso las obligaciones se distribuyen: para el justiciable, en presentar la demanda ante la autoridad u órgano responsable y, para el juzgador, en integrar la relación procesal, esta regla no debe considerarse indefectiblemente aplicable, cuando en la demanda se invoca la procedencia del juicio *per saltum*, al haberse desistido del medio ordinario de defensa intentado, porque tal circunstancia involucra a más de una autoridad, pues el promovente debe desistirse del medio de impugnación ordinario ante el órgano o autoridad encargado de resolverlo y, además, presentar la demanda, ante la autoridad responsable del acto, de modo que, el considerar que indefectiblemente se debe acudir ante la autoridad responsable, se traduce en una excesiva carga procesal, al tener que realizar dos actuaciones, pese a tratarse de un mismo acto reclamado, ya que por regla general el expediente integrado se encuentra ante la autoridad que está conociendo del medio de impugnación ordinario, por lo que, debe estimarse correcta la presentación de la demanda cuando se interpone ante alguna de las autoridades u órganos involucrados en los términos mencionados”.⁶²

C. Trámite y sustanciación

En las reglas particulares (arts. 79-85 LGSMIME) no se señalan reglas específicas para el trámite y resolución de los JDC, lo cual remite al capítulo respectivo de la LGSMIME (arts. 17-21) que establece las reglas generales.

Una vez presentada la demanda ante la autoridad que se considera responsable, ésta, en términos del artículo 17.1 LGSMIME, **bajo su más estricta responsabilidad y de inmediato, deberá:**

- a) Por la vía más expedita, dar aviso de su presentación al órgano competente del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral, precisando: actor, acto o resolución impugnado, fecha y hora exactas de su recepción, y
- b) Hacerlo del conocimiento público mediante cédula que durante un plazo de setenta y dos horas se fije en los estrados respectivos o por cualquier otro procedimiento que garantice fehacientemente la publicidad del escrito.

En los casos en que se pretenda impugnar un acto o resolución del Instituto Federal Electoral (IFE), el artículo 17.2 LGSMIME señala que “cuando

⁶² PER SALTUM. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE. Jurisprudencia 11/2007.

algún órgano del Instituto reciba un medio de impugnación por el cual se pretenda combatir un acto o resolución que no le es propio, lo remitirá de inmediato, sin trámite adicional alguno, al órgano del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral competente para tramitarlo”. Este mandato busca garantizar el acceso a la justicia electoral de los justiciables, toda vez que impone a la autoridad una obligación relacionada con la salvaguarda de los derechos que se pretenden proteger con la interposición del JDC.

Una vez que se ha hecho pública la interposición del medio de impugnación, los terceros interesados podrán comparecer, dentro del plazo de las 72 horas, mediante los escritos que consideren pertinentes. Tales escritos, en términos del artículo 17.4 LGSMIME deberán cumplir con los requisitos siguientes:

- a) Presentarse ante la autoridad u órgano responsable del acto o resolución impugnado;
- b) Hacer constar el nombre del tercero interesado;
- c) Señalar domicilio para recibir notificaciones;
- d) Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del compareciente [...];
- e) Precisar la razón del interés jurídico en que se funden y las pretensiones concretas del compareciente;
- f) Ofrecer y aportar las pruebas [...]; mencionar en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dicho plazo; y solicitar las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas, y
- g) Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del compareciente.

El artículo 17.5 LGSMIME señala que el incumplimiento de cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a), b), e) y g) del párrafo anterior, será causa para tener por no presentado el escrito correspondiente. Por su parte el artículo 17.6 LGSMIME señala que no será necesario cumplir con la exigencia probatorio del inciso f, “cuando la controversia verse exclusivamente sobre puntos de derecho”

De acuerdo con el artículo 18.1 LGSMIME dentro de las 24 horas posteriores a que fenezca el plazo de 72 horas de publicidad del medio de impugnación, “la autoridad o el órgano del partido responsable del acto o resolución impugnado deberá remitir” a la Sala competente del Tribunal Electoral, tratándose del JDC, lo siguiente:

- a) El escrito original mediante el cual se presenta el medio de impugnación, las pruebas y la demás documentación que se hayan acompañado al mismo;

- b) La copia del documento en que conste el acto o resolución impugnado y la demás documentación relacionada y pertinente que obre en su poder;
- c) En su caso, los escritos de los terceros interesados y coadyuvantes, las pruebas y la demás documentación que se haya acompañado a los mismos;
- d) El informe circunstanciado, y
- f) Cualquier otro documento que estime necesario para la resolución del asunto.

El informe circunstanciado que, en lo conducente, deberá reunir los requisitos previstos por el artículo 18.2 LGSMIME, a saber: a) en su caso, la mención de si el promovente o el compareciente, tienen reconocida su personería; b) Los motivos y fundamentos jurídicos que considere pertinentes para sostener la constitucionalidad o legalidad del acto o resolución impugnado, y, c) La firma del funcionario que lo rinde.

Conforme con las reglas señaladas en el artículo 19 LGSMIME, una vez recibida la documentación en la Sala que corresponda, la sustanciación del JDC se ajusta a lo siguiente:

El presidente de la Sala turnará de inmediato el expediente recibido a un magistrado electoral, quien tendrá la obligación de revisar que el escrito del JDC reúna los requisitos exigidos [19.1.a) LGSMIME].

El magistrado electoral propondrá a la sala competente el proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación, cuando se dé alguno de los supuestos previstos o se acredite cualquiera de las causales de notoria improcedencia. Asimismo, cuando el promovente incumpla los requisitos de personería o no identifique el acto o resolución impugnados y al responsable de los mismos, y tales datos no se puedan deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se cumple con el mismo, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente [19.1.b) LGSMIME].

Se prevé que si la autoridad u órgano partidista no envía el informe circunstanciado dentro del plazo señalado en el artículo 18.1 LGSMIME, el JDC se resolverá con los elementos que obren en autos y se tendrán como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada, salvo prueba en contrario; lo anterior, sin perjuicio de la sanción que legalmente deba ser impuesta a la autoridad u órgano partidista omisos [19.1.c) LGSMIME].

El magistrado electoral, en el proyecto de sentencia del JDC, propondrá a la sala competente tener por no presentado el escrito del tercero interesado, cuando se presente en forma extemporánea o se den los supuestos previstos en el artículo 17.5 LGSMIME. Asimismo, cuando el compareciente incumpla el

requisito señalado en el artículo 17.4.d) LGSMIME, y éste no se pueda deducir de los elementos que obren en el expediente, se podrá formular requerimiento con el apercibimiento de que no se tomará en cuenta el escrito al momento de resolver si no se cumple con el mismo dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente [19.1.d) LGSMIME].

Si el JDC reúne todos los requisitos establecidos por la LGSMIME, el magistrado electoral, en un plazo no mayor a seis días, dictará el auto de admisión que corresponda; una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. En estos casos, se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados [19.1.e) LGSMIME].

Cerrada la instrucción, el magistrado electoral procederá a formular el proyecto de sentencia de sobreseimiento o de fondo, según sea el caso, y lo someterá a la consideración del pleno de la Sala [19.1.f) LGSMIME].

Respecto de la omisión de la autoridad u órgano partidista de enviar cualquier documento de los mencionados en el artículo 18 LGSMIME, “se requerirá de inmediato su cumplimiento o remisión fijando un plazo de veinticuatro horas para tal efecto, bajo apercibimiento que de no cumplir o no enviar oportunamente los documentos respectivos”, el presidente de la Sala competente del Tribunal Electoral tomará las medidas necesarias para su cumplimiento, aplicando, en su caso, el medio de apremio que juzgue pertinente [art. 20.1.a) LGSMIME].

Tratándose de la sustanciación, el artículo 21.1 LGSMIME señala una importante atribución de los presidentes de las salas competentes del TEPJF, al sustanciar el JDC: “podrán requerir a las autoridades federales, estatales y municipales, así como a los partidos políticos, candidatos, agrupaciones, organizaciones políticas y particulares, cualquier elemento o documentación que obrando en su poder, pueda servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación. Asimismo, en casos extraordinarios, podrán ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre que ello no signifique una dilación que haga jurídica o materialmente irreparable la violación reclamada, o sea un obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, de conformidad con lo señalado en las leyes aplicables”.

D. Efectos, alcances y notificación de la sentencia

Corresponde ahora analizar los alcances y efectos de la sentencia del JDC. De acuerdo con el artículo 84.1 LGSMIME, las sentencias que resuelvan en el fondo los JDC serán definitivas e inatacables, y podrán tener como efecto: confirmar el acto o resolución impugnado, o revocar o modificar el acto o

resolución impugnado y restituir al promovente en el goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

A través de la labor interpretativa la SSTEPJF ha ampliado los efectos de las sentencias en JDC. Así puede entenderse el contenido de la jurisprudencia 7/2003, derivada de los SUP-JDC 1, 2 y 32 de 2003, al señalar:

ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. La interpretación del artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite arribar a la conclusión de que **pueden deducirse acciones declarativas por parte de los ciudadanos en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuando: a) una situación de hecho produzca incertidumbre en algún posible derecho político-electoral y b) que exista la posibilidad sería de que con esa situación se afecte o perjudique en cualquier modo el derecho.** Para arribar a la anterior conclusión, se tiene en cuenta que la acción declarativa o pretensión de declaración, se encuentra reconocida en el derecho positivo mexicano, en el artículo 1o., tanto del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, como del Federal, pues de dichos preceptos se desprende que no sólo es admisible una acción que tenga por objeto la obtención de una condena, que se traduzca en un acto material del reconocimiento del derecho alegado, **sino también la que únicamente persigue una declaración judicial encaminada a eliminar la incertidumbre sobre una determinada situación jurídica para conseguir la plena certeza con fuerza vinculante,** y si el artículo 79 que se interpreta establece que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el medio jurisdiccional previsto por la ley para la protección de los derechos citados, que establece como supuesto de procedencia su presunta violación, la que se puede generar, además de los casos típicos en los que un acto de autoridad administrativa electoral afecta directamente algún derecho del ciudadano, cuando por alguna situación o conducta de ésta, se origina un estado de incertidumbre que da lugar a la seria posibilidad de que el mencionado derecho resulte violado, caso en el cual se requiere de una declaración judicial que disipe esa incertidumbre, al dilucidar si el actor tiene o no el derecho cuya posible afectación se reclama; como sería el caso de que la

autoridad electoral trate determinado asunto en alguna de sus sesiones sin que se pronuncie formalmente de manera colegiada, pero entre sus miembros se asuma una actitud de aceptación o tolerancia con el mismo que revele una posición favorable que ponga en seria posibilidad la afectación a un derecho subjetivo del interesado. [El énfasis es nuestro]⁶³

Respecto del alcance de la sentencia, debe mencionarse el caso especial que se contempla en el artículo 85 LGSMIME, relacionado con el ejercicio del derecho a votar por la falta de expedición de la credencial respectiva o inclusión en las listas nominales:

cuando la sentencia que se dicte resulte favorable a los intereses de los promoventes y la autoridad responsable, federal o local, por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, no los pueda incluir debidamente en la lista nominal de electores correspondiente a la sección de su domicilio, o expedirles el documento que exija la ley electoral para poder sufragar, bastará la exhibición de la copia certificada de los puntos resolutivos del fallo así como de una identificación para que los funcionarios electorales permitan que los ciudadanos respectivos ejerzan el derecho de voto el día de la jornada electoral, en la mesa de casilla que corresponda a su domicilio o, en su caso, en una casilla especial en los términos de la ley de la materia.

Respecto de los alcances de las sentencias, independientemente del medio de impugnación que resuelvan, vale la pena mencionar que el incumplimiento de las mismas, por parte de las autoridades obligadas, conlleva una consecuencia importante: la pérdida “de la buena reputación”. En el SUP-JRC-5/2009, la Sala Superior del TEPJF consideró que “la vigencia de un sistema democrático de derecho exige que, entre otros sujetos obligados, las autoridades se sometan al estado de derecho, lo que implica el cumplimiento de los principios y valores establecidos en la Constitución Federal y en las sentencias emitidas por órganos jurisdiccionales, dentro de los que se encuentra este Tribunal Electoral, que interpreta y aplica esas disposiciones. [...] Por ello, el Presidente de un Instituto Electoral local, que actúa como árbitro en los procesos democráticos correspondientes, debe observar los principios de equidad y equilibrio entre las partes contendientes, por lo que no puede gozar de buena reputación aquella persona que, ostentando tal cargo, retrase o evada el cumplimiento de una sentencia emitida por un órgano jurisdiccional, en un

⁶³ *Justicia Electoral*, Suplemento 7, Año 2004, pp. 5-6.

sistema democrático. Esta actitud de incumplimiento por parte de un funcionario electoral, implica una falta de apego a sus obligaciones de cumplir y hacer respetar la Constitución y la ley en forma imparcial”. Como puede advertirse, éste es un alcance adicional que tienen las sentencias del TEPJF, cuando son incumplidas.

En el caso de las sentencias que se dicten al resolver el JDC, la LGSMIME regula su notificación tanto al actor y terceros interesados como a la autoridad responsable. Respecto de los primeros, se señala que la notificación se hará “a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia, personalmente siempre y cuando haya señalado domicilio ubicado en el Distrito Federal o en la ciudad sede de la Sala competente”. Se prevé que “en cualquier otro caso [...] la notificación se hará por correo certificado, por telegrama o por estrados”.

En el caso de la autoridad u órgano partidista señalado como responsable, la notificación se hará por oficio acompañado de copia certificada de la sentencia, a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia (artículo 84.2.b LGSMIME).

Finalmente, debe expresarse que el TEPJF puede aclarar sus sentencias. Las salas del TEPJF en distintas ocasiones han realizado el estudio de incidentes de aclaración de sentencia, por supuesto no solo en JDC sino en otros asuntos de la competencia de las salas del TEPJF.⁶⁴ La SSTEPJF en la jurisprudencia 11/2005, derivada de los SUP-JRC 10/2001 y 385/2004 y del SUP-JDC-727/2004, señaló los elementos de tal institución procesal:

ACLARACIÓN DE SENTENCIA. FORMA PARTE DEL SISTEMA PROCESAL ELECTORAL AUNQUE NO SE DISPONGA EXPRESAMENTE. La aclaración de sentencia es un instrumento constitucional y procesal connatural de los sistemas jurídicos de impartición de justicia, que debe estimarse inmersa en ellos, aun en los casos en que su regulación no se aprecie en forma expresa en la legislación electoral de que se trate. [...]Para arribar a la anterior conclusión, se toma en cuenta que el objeto de la jurisdicción, cuyas bases se encuentran en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es resolver en forma pacífica y por la vía jurídica, los litigios que se presentan mediante resoluciones que determinan imperativamente, cuál de los intereses opuestos se encuentra tutelado por el derecho, y proveer eventualmente a la ejecución de las decisiones. Para que esto surta la totalidad de sus efectos, resulta

⁶⁴ Véanse por ejemplo: SUP-JDC-2638/2008 y SUP-JDC-2639/2008 acumulados; SUP-JRC-412/2010 y acumulados; SG-RAP-40/2009; SG-AG-13/2010; SUP-JIN-244/2006; SUP-CDC-3/2011.

indispensable la claridad, precisión y explicitéz de los fallos, de manera que proporcionen plena certidumbre de los términos de la decisión y del contenido y límite de los derechos declarados en ella, porque en el caso contrario, éstos pueden atentar contra la finalidad perseguida, al dejar latente la posibilidad de posiciones encontradas de las partes, ahora sobre el sentido de la resolución, y provocar así un nuevo litigio sobre lo resuelto respecto a otro litigio. Para remediar estas situaciones se ha considerado que sería excesivo, gravoso y contrario a los fines de la justicia, exigir la interposición y prosecución de algún recurso o medio de defensa, ante el mismo tribunal o ante otro, con nueva instrucción y otra resolución, para conseguir precisión en lo que fue objeto de un proceso, cuando de una manera sencilla el propio órgano jurisdiccional puede superar el error o deficiencia, si se percata o se le pone en conocimiento, dentro del tiempo inmediato que fijen las leyes aplicables, o en el que razonablemente se conserva en la memoria actualizado el conocimiento del asunto y de las circunstancias que concurrieron en la toma de la decisión, cuando aún tiene el juzgador a su alcance y disposición las actuaciones correspondientes, así como los demás elementos que lo puedan auxiliar para la aclaración, a fin de hacer efectivos los principios constitucionales relativos a que la justicia debe impartirse de manera pronta y completa. En consecuencia, a falta del citado instrumento en la legislación positiva, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, válidamente permite la aplicación de esta institución procesal, por ser un principio general del derecho, y por tanto considera existente la obligación del órgano jurisdiccional de resolver una cuestión jurídica insoslayable. Conforme a lo dicho, y de acuerdo a la tendencia en el derecho positivo mexicano, **los aspectos esenciales de la aclaración de sentencia son: a) Su objeto es resolver la contradicción, ambigüedad, oscuridad, deficiencia, omisión o errores simples o de redacción de la sentencia; b) Sólo puede hacerse por el tribunal que dictó la resolución; c) Sólo cabe respecto de cuestiones discutidas en el litigio y tomadas en cuenta al emitirse el acto de voluntad de la decisión; d) Mediante la aclaración no se puede modificar lo resuelto en el fondo del asunto; e) La aclaración forma parte de la sentencia; f) Sólo es admisible dentro de un breve lapso, a partir de la emisión del fallo; y, g) Puede**

hacerse de oficio o a petición de parte. La única excepción, se daría en el supuesto de que estuviera rechazada o prohibida expresamente por el sistema de derecho positivo aplicable al caso.⁶⁵

X. EL JDC EN LA PRÁCTICA DEL TEPJF

Hasta el 23 de enero de 2013, el TEPJF había recibido 97,936 JDC. De acuerdo con la siguiente tabla se puede apreciar que el volumen ha crecido de forma impresionante en los últimos años.

Año	Recibidos
1996	5
1997	7,543
1998	109
1999	43
2000	1,453
2001	142
2002	1,184
2003	684
2004	1,001
2005	918
2006	2,441
2007	2,585
2008	3,326
2009	13,819
2010	3,407
2011	34,121
2012	24,777
2013	459
Total	97,936

El dato se puede leer en el sentido de que los ciudadanos han considerado que el JDC es un medio idóneo para la satisfacción de sus pretensiones acerca de los derechos de naturaleza política, aun con las restricciones que hemos advertido al destacar el reconocimiento de la categoría de *derechos político-electorales*.

En la actual integración, y hasta el 31 de diciembre de 2011, habían acudido 96,372 ciudadanos a promover algún medio de impugnación. De ellos,

⁶⁵ *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 8- 10.

86,178, es decir el 89.4%, habían promovido JDC. No solo es interesante el dato de que se trate del medio más promovido, sino que la participación de hombres y mujeres muestra que del total de actores de JDC el porcentaje más alto (50.4%) corresponde a mujeres.

Tipo de asunto	Mujeres	Hombres
JDC	43,405	42,773
	50.4%	49.6%

Por otra parte, la protección de los derechos políticos se ha planteado frente a los actos o resoluciones de las más diversas autoridades, destacando por supuesto los partidos políticos, que han acumulado más del 56% de las impugnaciones.

Autoridad	Total
Partido	42,160
Registro Federal de Electores	11,618
Tribunal Estatal	9,355
Instituto Estatal Electoral	6,679
Legislatura Federal	1,701
IFE	1,474
Varias autoridades	543
Ayuntamiento	351
Legislatura Local	266
Coalición	214
Sala Superior	170
Ejecutivo Local	27
Sala Regional	25
Otros	25
Total general	74,608

Del total de asuntos llevados ante el TEPJF han sido fundados el 33.7% y parcialmente fundados el 4.8%. De los 73043 JDC resueltos al 31 de enero de 2012, el 8.4% han sido infundados, sin embargo, llama también la atención que el 37.6% de los JDC haya sido desechado y el 3% sobreesido.

La temática de dichos asuntos se puede observar en la siguiente tabla, que lista la mayoría de los 73403 asuntos resueltos al 31 de enero de 2012:

Tema	Fundado	Fundado en parte	Infundado	Desechamiento	Sobreseimiento
Vida interna de partidos	12,987	173	3,645	12,649	617
Credencial para votar	9,621	22	188	239	39
Resultados electorales	173	27	450	6,240	699
Proceso interno	417	3,166	753	2,166	186
Derecho a votar				2,717	
Registro de candidatos	226	37	549	1,659	54
Nuevo pacto federal				835	
Lista Nominal	823		159	117	22
Negativa/cancelación de registro de partido o agrupación	32	7	108	69	598
Otras impugnaciones	49	23	71	324	9
Actos de preparación	12	13	76	231	18
Integración de autoridades electorales	52	54	44	146	14
Voto en el extranjero	142		67	25	
Acceso y ejercicio del cargo	86	10	34	52	9
Procedimientos sancionadores	20	7	36	15	5
Fiscalización	1		4	1	1
Total	24,641	3,539	6,184	27,485	2,271

En temas más específicos, a la fecha la actual integración del TEPJF (2006-2012) ha conocido de 257 asuntos vinculados con elecciones por usos y costumbres, provenientes de diez entidades federativas, de los cuales 198 fueron JDC, es decir el 77% de los asuntos:

Entidad	Año					Total
	2007	2008	2009	2010	2011	
Oaxaca	16	40	2	57	101	216
Sonora			9			9
Tlaxcala	1		2	3	3	9
Distrito Federal		2	3		1	6
Michoacán		1			4	5
Estado de México			3			3
Chiapas	2			1		3
Guerrero			2	1		3
Puebla	2					2
Tabasco				1		1
Total	21	43	21	63	109	257
JDC	13	40	14	54	77	198

Como puede advertirse la labor del TEPJF al resolver los JDC tiene una riqueza mayúscula, sobre todo si se entiende que la labor judicial ha venido a colmar las pretensiones que miles de ciudadanos tienen respecto a su concepción sobre el derecho a participar en la vida pública del país.

XI. APUNTE FINAL

El 15 de julio de 2011, durante la presentación de un libro en la Universidad Americana de Acapulco, el Dr. González Oropeza me indicó que había que escribir sobre el juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Recuerdo aquel evento porque el Dr. González Oropeza hizo hincapié en diversos aspectos de la justicia electoral: desde la necesidad de entenderla con una perspectiva más amplia, hasta el hecho de cuestionar sobre algunos cambios en el futuro próximo, por ejemplo, la posibilidad de que las elecciones de rectores u otros funcionarios de las universidades públicas pudieran ser cuestionados;⁶⁶ o que se reconozca la designación de gobernador interino como un acto impugnabile ante la justicia electoral; o la pertinencia de estructurar un principio de efectos generales para

⁶⁶ Acababa de resolverse el expediente SUP-JRC-108/2010, en el cual se pretendía impugnar la elección de rector de la Universidad Autónoma de Guerrero.

aquellas sentencias en las que se controvierta la constitucionalidad de un precepto legal.⁶⁷ Otro de los participantes, Mario Mendoza Castañeda, rector de la Universidad Americana de Acapulco, señaló que cuando un órgano jurisdiccional edita un libro opta por hacer algo permanente, algo para la historia; sin embargo, considero que juzgar también es algo permanente, algo para la historia. Juzgar y editar van de la mano. El mejor ejemplo era la renovada discusión sobre las sentencias dictadas en algunos de los amparos más conocidos del siglo XIX: el amparo Morelos, el amparo Vega, el amparo León Guzmán, por citar algunos.

Este breve trabajo trata de recoger esas dos visiones, innovar y permanecer, de la justicia electoral. La invitación de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional para participar en esta obra colectiva, sirve de marco para afirmar que nadie puede dudar de que el TEPJF con el tiempo y con imaginación jurídica logró rebasar los límites impuestos por la interpretación de la SCJN mediante el control de convencionalidad (de manera previa a la reforma de junio de 2011) y que, por encima de cualquiera crítica, pues ningún órgano del Estado mexicano está exento de ellas, puede afirmarse que ha realizado un buen papel en la construcción de un nuevo paradigma de los derechos. Por ello, esta revisión espero dé pautas sobre las posibilidades que tienen los justiciables que acuden ante el TEPJF a la luz de un nuevo régimen general protector de los derechos, ahora sí reconocidos como derechos humanos.

La justicia electoral ha sido una interesante salida para el criterio, firmemente consolidado, de la improcedencia del amparo en las cuestiones políticas vía amparo. Estos 16 años recorridos deben ser revisados para entender la gran transformación jurídica que supuso la reforma constitucional, primero en 1994 y luego 1996, que permitió el reconocimientos de nuevas vías de control constitucional y legal. Tal revisión se antoja imprescindible a la luz de las reformas de junio de 2011, que permiten numerosas expectativas, cuyo horizonte invita a pensar en el rompimiento de diversos paradigmas.

Solo debatiendo, discutiendo y reflexionando estaremos en camino de consolidar nuestras instituciones electorales. Ese es el camino, eficaz y pertinente, para que en el corto plazo podamos realmente aspirar a la consolidación de un Estado Constitucional, Democrático y Plural, como requiere nuestro país.

El JDC con 16 años de experiencia acumulada es la guía de este nuevo momento de la justicia electoral. No solo en el plano jurisdiccional, pues ha quedado evidenciado que la jurisprudencia emitida por el TEPJF ha sido retomada por el Congreso de la Unión en la discusión y aprobación de diversas

⁶⁷ El caso en cita fue el artículo 154, párrafo octavo, de la Ley electoral del Estado de San Luis Potosí, cuya inaplicación se decretó sólo para quien había impugnado la aplicación del mismo, lo cual podía terminaba afectando la equidad en la contienda. Véase sentencia del SUP-JDC-2766/2008.

reformas legislativas. Falta mucho qué hacer, pero la labor del TEPJF no se detiene. Nuevas reflexiones sobre las interpretaciones que se susciten en el proceso electoral 2012 serán necesarias para decidir sobre el futuro de la justicia electoral, sobre su diseño y organización, sin olvidar que la labor jurisdiccional, y por tanto la construcción de una doctrina jurisprudencial, ha terminado por incidir en las reformas realizadas a la normatividad electoral. Tanto el legislador nacional como el local han modificado en diversas ocasiones la legislación electoral incorporando soluciones que fueron pronunciadas en el debate público suscitado en los tribunales electorales.

En efecto, los avances que se han dado sirven de pauta para los legisladores y juzgadores electorales en el ámbito local. El conjunto de ensayos aquí reunidos le apuesta a contribuir a un replanteamiento de los medios de impugnación en materia electoral, pero especialmente a aceptar un nuevo estadio de la cultura jurídica nacional, estadio en el cual todas las órganos del poder público, en sus distintos niveles, tienen un papel de primerísimo orden. Todos deben contribuir a la discusión que propicie un adecuado diseño y regulación respecto de la coexistencia de los JDC locales y federal.

Para apreciar en justicia al JDC, debe recalcarse que México no es sino hasta 1996, es decir 149 años después de haberse instituido en el ordenamiento federal mexicano el juicio de amparo, que se crea un mecanismo de tutela jurisdiccional de los derechos políticos de los mexicanos: el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. A partir de entonces, y no sin ciertas dificultades, el referido juicio ha servido para que, cada vez con mayor frecuencia, los ciudadanos, y sobre todo los militantes de los partidos políticos, traten de tornar plenamente efectivos sus derechos de participación política. Eso, para nuestra cultura jurídica fue un cambio trascendental, ojalá y así se advierta en este breve trabajo.