



# La (in)justicia electoral a examen



Hugo Alejandro **Concha Cantú**

Saúl **López Noriega**

**Coordinadores**



# LA (IN)JUSTICIA ELECTORAL A EXAMEN

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 297

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Irma Martínez Hidalgo  
*Formación en computadora*

?????????  
*Elaboración de portada*

# LA (IN)JUSTICIA ELECTORAL A EXAMEN

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ  
SAÚL LÓPEZ NORIEGA  
*Coordinadores*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS  
México, 2016

Primera edición: 5 de septiembre de 2016

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

## CONTENIDO

Presentación . . . . .	IX
Sergio LÓPEZ AYLLÓN Pedro SALAZAR UGARTE	
El fenómeno del Partido Verde Ecologista de México: el resurgimiento de la política sobre el derecho . . . . .	1
Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ	
El manto protector del financiamiento público. Análisis de la sentencia SUP-RAP-714/2015 . . . . .	29
Arturo ESPINOSA	
Nuevas facultades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral. La sentencia SUP-RAP-277/2015 y acumuladas. . . . .	51
Alejandro DÍAZ DOMÍNGUEZ	
David Monreal Ávila y el funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización . . . . .	69
Fabiola NAVARRO	
La paridad de género en las sentencias del Tribunal Electoral: historia de la impostura . . . . .	89
Daniel VÁZQUEZ	
El Tribunal Electoral y los peligros de su decisionismo judicial. . . . .	117
Saúl LÓPEZ NORIEGA	
La procedencia de los recursos como discrecionalidad judicial: el caso de la sentencia SUP-REC-869/2015 . . . . .	139
José Antonio CABALLERO JUÁREZ	

La anulación de la elección de gobernador en el estado de Colima y su impacto en el federalismo electoral. . . . .	155
Rosa María CANO MELGOZA	
La muerte (y resurrección) del conteo rápido: el Tribunal Electoral no entiende que no entiende . . . . .	181
Javier MARTÍN REYES	
La conservación del registro del Partido del Trabajo en las elecciones de 2014-2015. Una decisión a golpe de sentencias . . . . .	215
Bárbara TORRES MÉNDEZ	
La incoherencia de la libertad de expresión (electoral) en México . . .	235
Issa LUNA PLA	
La regularidad constitucional medida en transitorios. Recurso de reconsideración 622/2015 . . . . .	253
Javier ANGULO	
Las (in)justicias electorales y el caso de la paridad de género: a propósito del caso Morelos SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados . . . . .	269
Imer B. FLORES	
Autores . . . . .	303

## PRESENTACIÓN

Sergio LÓPEZ AYLLÓN\*  
Pedro SALAZAR UGARTE\*\*

Este volumen recoge un conjunto de ensayos que —en su mayoría— fueron presentados en el Seminario “La (in)justicia electoral a examen”, que tuvo lugar el 16 de mayo de 2016 y fue organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), bajo la coordinación de Hugo Concha Cantú y Saúl López Noriega. Dicho evento tuvo como finalidad principal llevar a cabo un análisis crítico de algunas decisiones recientes, particularmente polémicas, de la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

De alguna manera, el ejercicio fue la continuación de otro similar que dio origen a un volumen intitulado *Democracia sin garantías: las autoridades vs. la reforma electoral*, que fue publicado en 2009 por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y que contiene ensayos, también críticos, sobre el desempeño de diferentes autoridades —destacadamente el propio TEPJF— ante la reforma electoral de 2007. En ese volumen se expresaron preocupaciones por el desempeño de las instituciones electorales y otras autoridades, pues algunas decisiones del Consejo General del IFE, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y aun de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los jueces ordinarios habían puesto en jaque varios aspectos centrales de la reforma electoral de 2007. En el mismo volumen se explicó por qué era necesario que, desde la academia, se ejerciera una crítica permanente de las decisiones jurisdiccionales, ya que de la “capacidad analítica y argumentativa de las sentencias depende la fortaleza, legitimidad y aceptación de los tribunales”.<sup>1</sup>

---

\* Director del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

\*\* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>1</sup> Magaloni Kerpel, Ana Laura, “¿Por qué criticar las decisiones judiciales? Premisas para el diálogo entre jueces y académicos”, en Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, 2009, p. xvii.

El libro que ahora presentamos complementa el anterior y ofrece a los lectores elementos y argumentos para valorar el desempeño de los tribunales —y de los jueces que los integran— responsables de aplicar e interpretar al derecho electoral que, como es bien sabido, constituye el soporte normativo de la democracia mexicana.

El dato no es irrelevante porque, dado que —como nos enseñó Norberto Bobbio— la forma de gobierno democrática está constituida por un conjunto de reglas y las autoridades electorales —en particular las jurisdiccionales— son las responsables de garantizar la vigencia de las mismas y, por lo tanto, su última misión es la de salvaguardar a la democracia en su conjunto. Precisamente por ello, desde la academia, debemos estudiar y analizar con rigor el funcionamiento de dichas autoridades. Esa es la manera en la que podemos contribuir a crear el contexto de exigencia necesario para que rindan cuentas de su desempeño. Este volumen está orientado en esa dirección.

De hecho, en México, la gran apuesta de toda una generación fue la de crear ese andamiaje institucional que hiciera posible la democracia electoral. Durante años —décadas en realidad— se crearon y ajustaron instituciones para dotar de certeza y credibilidad a los procesos electorales. La premisa de partida era simple y certera: las reglas que hacen a la democracia posible deben ser claras, abiertas, conocidas, predecibles y parejas. Esas reglas las crea el legislador, las aplica, ejecuta y precisa —mediante reglamentos— la autoridad administrativa en la materia (antes el Instituto Federal Electoral; actualmente el Instituto Nacional Electoral) y las garantiza e interpreta —cuando es inevitable y necesario hacerlo— un órgano jurisdiccional, que en el peculiar diseño mexicano corresponde en última instancia la Sala Superior del TEPJF.

Es importante recordar que esa Sala Superior tiene competencia y facultades equivalentes a las de un tribunal constitucional especializado en materia electoral, pues tiene la última palabra en esa materia y es también el órgano responsable de salvaguardar los derechos políticos de los ciudadanos y de calificar —entre otras— la elección del presidente de la República. Además, sus decisiones no son revisables por la Suprema Corte de Justicia y, en algunos casos, tienen efectos de carácter general. Por eso decimos que los magistrados que la integran tienen la responsabilidad de ser los garantes últimos del sistema electoral —y, por ende, de la democracia— en México.

Ese tribunal es una instancia muy poderosa que está adscrita al poder judicial federal y tiene capacidades propias para interpretar las reglas y controlar su constitucionalidad. De hecho, a lo largo de su historia ha tomado

decisiones que han servido para robustecer al andamiaje jurídico de la democracia mexicana —por ejemplo, al fortalecer la democracia al interior de los partidos políticos y ampliar el acceso a la información en materia electoral— y ha enfrentado coyunturas muy complejas, como cuando calificó la elección presidencial de 2006. En esa ocasión la legitimidad ganada por los magistrados electorales de aquella primera generación (1996-2006), a través de sus sentencias, constituyó un factor clave para que la decisión judicial que zanjó el conflicto post-electoral fuera acatada por todos los actores.

Sin embargo, durante la última década, el Tribunal Electoral ha tomado decisiones que desconciertan al observador y preocupan por sus implicaciones en el conjunto del sistema electoral. En particular los cambios inesperados de criterios jurisprudenciales han impedido crear un sistema sólido de precedentes que den estabilidad al sistema y orienten la conducta de los actores. Por lo mismo, la Sala Superior se ha convertido en un factor de incertidumbre, pues con frecuencia adopta decisiones que se alejan de sus precedentes y cuya argumentación resulta insuficiente para justificar el cambio. A esa clase de decisiones están dedicados los ensayos que componen este libro.

Esto último merece un comentario aparte. El ejercicio de análisis que ofrecemos a los lectores no pretende ser un balance integral del desempeño del TEPJF a lo largo de una década. Por lo mismo no se ofrece una muestra aleatoria de sus decisiones ni se ponderan temáticamente el conjunto de las mismas. Lo que ofrecemos es una selección puntual de algunas decisiones que, por sus defectos técnicos o sus sesgos políticos, han debilitado —y, en esa medida puesto en riesgo— al entramado institucional electoral mexicano. Esta clase de decisiones han resuelto algunos casos paradigmáticos: la anulación de elecciones en Colima, Aguascalientes y Guanajuato, las multas al PVEM y Morena, el registro del PT, las consecuencias de no entregar los informes de gasto de los candidatos, el alcance de la propaganda electoral.

El sesgo en la selección es claro y está justificado porque, en una materia como la electoral, una sola decisión puede dar al traste con todo un diseño normativo. Lamentablemente la Sala Superior del TEPJF ha adoptado muchas de esas decisiones y con ello ha puesto en jaque esfuerzos institucionales en áreas estratégicas como la regulación de los medios masivos de comunicación, la fiscalización de las campañas o la definitividad de las etapas de los procesos electorales, por citar algunos ejemplos emblemáticos. Lo ha hecho, además, en un halo de impunidad total, que se explica por su naturaleza de órgano constitucional límite, pero que no puede pasar desapercibido y debe ser roto —para los fines académicos atinentes— por los estudiosos del derecho electoral.

\* \* \*

Más allá de los comentarios puntuales a las sentencias que se analizan, el libro que ahora presentamos plantea algunas preguntas más generales sobre las que conviene reflexionar. ¿Cuándo y en qué circunstancias un tribunal —particularmente uno de última instancia— puede alejarse de sus precedentes? ¿Cuáles son las consecuencias de esta acción? ¿Cómo puede explicarse esta circunstancia en una lógica que vaya más allá de razones volitivas o coyunturales?

Esta introducción no es el lugar para dar respuesta cabal a estas cuestiones, pero nos atrevemos a aventurar una explicación que retoma algunos elementos de la sociología del derecho elaborada por Max Weber. La hipótesis es que, si bien la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación actúa la mayor parte del tiempo dentro de una lógica propia del tipo ideal de justicia racional-formal y que es el característico del Estado de derecho occidental, en el cual la decisión del caso concreto se basa en la aplicación de normas abstractas con criterios de decisión exclusivos del ordenamiento jurídico —lo cual genera un alto grado de previsibilidad—, existen casos en los que claramente se aleja de este modelo y actúa como un tribunal de justicia racional-material, en la que sus criterios de decisión atienden a principios externos al orden jurídico, principalmente de orden político. Este tipo de actuación genera necesariamente que el tribunal se aleje de sus precedentes e introduzca un grado de incertidumbre en sus decisiones.

Advertimos que el uso de los tipos ideales weberianos es complejo y requiere precaución, pues no constituyen categorías que busquen reproducir o “fotografiar” la realidad, sino herramientas analíticas para observar la compleja realidad social. Los “tipos ideales” son conceptos elaborados para la investigación, que suponen reconstruir el sentido de un conjunto de rasgos comunes (el tipo medio), pero también aquel de una estilización que pone en relieve los elementos característicos, distintivos o “típicos” de una realidad social.

Hecha esta advertencia, el uso de estos tipos ideales nos permite arrojar luz sobre el comportamiento del tribunal electoral mexicano. Si, como lo muestran la mayor parte de los ensayos que integran este volumen, la *ratio* de las sentencias no se encuentra en la lógica jurídica, entonces tenemos que buscarla en otra parte, y es aquí donde los tipos ideales de Weber pueden ayudar. En efecto, si el tribunal actuara únicamente bajo un modelo de racionalidad formal, sus decisiones tendrían que darse bajo la lógica del estricto apego al precedente, en el cual las consideraciones extra-jurídicas no

tendrían lugar. Sin embargo, como advierte Weber, este es un modelo ideal, y raramente se da este tipo de comportamiento en su estado puro.

En el caso del TEPJF, una explicación posible a su proceder, en particular la manera en que deja de lado sus propios precedentes, nos obliga a proponer como explicación que existen ciertos casos en que, para resolverlos, se acude a principios materiales originados en la política, que generan una resolución diversa a los precedentes y por ello se alejan del razonamiento jurídico estricto. Las decisiones después se “racionalizan” mediante una argumentación que intenta darle un soporte jurídico puro, pero que en realidad refleja cambios de criterio orientados por la política. Cuando esto sucede, tanto los precedentes como la construcción de la fundamentación jurídica que supuestamente sostiene a la decisión se vuelven irrelevantes.

Valorar la actuación de un tribunal no es cosa sencilla, especialmente cuando la tarea de un órgano jurisdiccional linda en la difícil frontera entre el derecho y el poder. Ciertamente el TEPJF es un tribunal moderno, quizá el más moderno de las jurisdicciones mexicanas, y actúa normalmente bajo principios derivados de la racionalidad formal propia del derecho occidental. Sin embargo, su actuación no se da en el vacío, sino que irremediablemente está influenciado por la lógica política que —como en el caso del Rey Midas— convierte en “político” todo lo que toca. De este modo, el tribunal muestra paradigmáticamente la línea de tensión que existe entre los modelos de formalidad y materialidad.

Existen decisiones que se generan con base en principios materiales pero, como señala Weber, no puede haber una justicia que dependa exclusivamente de criterios cambiantes. Por ello, estos principios de decisión se formalizan y racionalizan, bien en forma de normas generales abstractas, o de precedentes que estabilizan la justicia y hacen predecible la actuación de un tribunal. El problema reside en que este proceso se rompe cuando aparecen casos que, por una lógica ajena al derecho, obligan al tribunal o al menos a una mayoría de éste, a alejarse de esos principios formalizados y a generar nuevas decisiones materiales, que rompen con la secuencia de previsibilidad inherente al modelo de justicia racional-formal. En estos casos límites —que, como ya dijimos, suelen tener graves consecuencias— lo que importa es qué se decide, no cómo.

Quizá sea la materia en la que juzga el tribunal, inserta en el campo político, lo que conduce a esta situación al límite. Pero esta posible explicación no justifica lo que sucede porque la consecuencia, también siguiendo a Weber, es que se genera una justicia que no es predecible. Y justicia que no es predecible genera inseguridad jurídica. Este es justamente el problema central de las decisiones de la Sala Superior, cuando su misión debería

estar orientada a dar certidumbre y seguridad al conjunto del sistema para disminuir el litigio político entre los actores políticos. De ahí que sea crucial contar con un tribunal capaz de imponer la lógica del derecho a la lógica del poder, esto es, un tribunal constitucional digno de ese nombre.

\* \* \*

En noviembre de 2016 el Senado de la República, a propuesta de la SCJN, elegirá a los siete nuevos integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral. En los años recientes, la opinión pública —para bien— ha prestado una atención creciente al proceso de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, pues existe una mejor comprensión del papel que tienen como jueces constitucionales. Pero no sucede lo mismo con los magistrados que integran la Sala Superior del TEPJF.

Por ello, conviene reiterar la importancia que tienen estos jueces que, en su materia, ostentan las vestes de jueces constitucionales. Vale la pena reiterarlo: además de ser los garantes últimos de los derechos políticos de los mexicanos, son los jueces de última instancia de los litigios electorales de todo el país y, además —entre otras responsabilidades muy relevantes—, calificarán la elección nacional de 2018.

Por estas razones, y por el delicado estado que guarda nuestra joven democracia,<sup>2</sup> pensamos que es necesario fortalecer a las dos instituciones diseñadas para dar imparcialidad y certeza al proceso democrático, el INE y el TEPJF. El primero se encuentra ahogado por las innumerables obligaciones que le impone una legislación electoral diseñada en la feria de las desconfianzas, que pone candados sobre los candados y con ello genera altos costos sin remediar los males. El segundo tiene responsabilidades estratégicas —mal cumplidas con su desempeño reciente— que deben ser observadas con escrúpulo. El TEPJF —en particular su Sala Superior— debe ser un factor de estabilidad, certidumbre y seguridad jurídica y no una “caja negra” que procesa y arroja componendas políticas. Su asidero y brújula debe ser el derecho y no la conveniencia o el cálculo de corto plazo.

Es por ello que necesitamos que los nuevos magistrados respondan a un perfil bien definido para los jueces constitucionales: capacidad técnica, independencia política, autonomía de los sujetos —algunos muy pode-

---

<sup>2</sup> Dos ensayos recientes dan cuenta de esta situación. Véase Aguilar Camín, Héctor, “Nocturno de la democracia mexicana”, *Nexos*, núm. 461, mayo de 2016 y la respuesta de Woldenberg, José, “Sobre Nocturno de la democracia mexicana. Convergencias y divergencias”, *Nexos*, núm. 463, julio de 2016.

rosos— bajo su jurisdicción, honestidad y probidad probadas, habilidades emocionales para trabajar en equipo, básicamente. Esos magistrados y magistradas deben ser capaces de entender y asumir la función estabilizadora del derecho, y generar un entorno que responda a una lógica de reglas y no de oportunidades coyunturales.

México ha invertido mucho en el diseño de su sistema electoral. En conjunto constituye una de las arquitecturas normativas e institucionales más complejas y detalladas del mundo en la que la función del derecho es un elemento central. A través de la ley se regula cada paso del proceso electoral con el propósito de dar certidumbre, confianza y garantizar equidad en las contiendas electorales. Por eso las autoridades —en particular las jurisdiccionales— deben ajustar escrupulosamente su actuación a los rigores del expediente jurídico y abstenerse de malearlo o manipularlo con el pretexto de que son sus intérpretes en última instancia.

Con sus bemoles, los ciudadanos aún confían en las elecciones, muestra de ello son las altas tasas de participación y los resultados de las recientes elecciones —en 2015— en 16 entidades federativas que sorprendieron a más de uno. La responsabilidad de nuestra generación es apuntalar esa apuesta civilizatoria. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y de manera especial su Sala Superior, juegan un papel crítico para que el sistema que hace eso posible funcione. Su misión central es apuntalarlo ejerciendo sus facultades con deferencia al legislador, prudencia interpretativa, responsabilidad institucional y, por supuesto, firmeza jurídica.

Por eso, le haríamos un flaco favor a la democracia mexicana si permitimos que sean los criterios políticos y los intereses particulares los que determinen quiénes serán los siete magistrados que integrarán a la Sala Superior en los próximos años. De hecho, si esa fuera la lógica que prevalece, ¿por qué no —mejor— nos ahorramos los costos y complejidades del sistema y regresamos las decisiones electorales a la casona de Bucareli?

## EL FENÓMENO DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO: EL RESURGIMIENTO DE LA POLÍTICA SOBRE EL DERECHO

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ\*

SUMARIO: I. *Introducción: la indomable política en México.* II. *Los antecedentes inmediatos.* III. *Los hechos camino a la sentencia: el desprecio de la legalidad.* IV. *Un tribunal político: la sentencia SUP-RAP 35/2012 y acumulados.* V. *Los problemas de la sentencia.* VI. *Los efectos de la sentencia.* VII. *Conclusiones.*

### I. INTRODUCCIÓN: LA INDOMABLE POLÍTICA EN MÉXICO

El Partido Verde Ecologista de México (PVEM) es el fenómeno político más importante de los últimos años en la historia de la democracia mexicana y no por buenas razones.

Como sucede en la clásica fábula “El rey desnudo”, mejor conocida como “El traje nuevo del emperador”,<sup>1</sup> donde nadie se atreve a denunciar la desnudez del emperador por miedo a ser tildado de estúpido, pocas voces han señalado con claridad y detalle los efectos destructivos del PVEM en el sistema electoral mexicano. Con razón dice un famoso ensayista mexicano que existe un tabú respecto a no hablar mal de la democracia mexicana.<sup>2</sup>

Esta agrupación, disfrazada formalmente como un partido político, se ha convertido en el mayor desafío al funcionamiento de nuestro sistema

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, co-coordinador de esta obra.

<sup>1</sup> Cuento de hadas danés de 1837, de Hans Christian Andersen.

<sup>2</sup> Aguilar Camín, Héctor, “Nocturno de la democracia mexicana”, *Nexos*, mayo de 2016, p. 17.

electoral, antes y después de la reciente reforma político-electoral de 2014.<sup>3</sup> A diferencia de otros fenómenos surgidos en el calor de contiendas electorales recientes que han puesto a prueba diferentes aspectos de la ley y de las instituciones electorales,<sup>4</sup> pero que han motivado cambios en la ley, los actos cometidos por el PVEM no se han convertido aún, a pesar de su gravedad y profundos efectos negativos, en razones específicas para llevar a cabo reformas al sistema.

Aunque existen varias hipótesis para intentar explicar esta situación, lo cierto es que se trata de una organización con enorme poder político tanto por su integración, sus vínculos y relaciones, como por su capacidad económica y, sobre todo, por su gran capacidad de adaptación y dinamismo en un sistema compuesto hoy en día por normas de enorme variación y complejidad e instituciones sobrerreguladas, muy rígidas y lentas en su capacidad de acción o respuesta.

Por estas razones el PVEM trasciende las definiciones teóricas existentes de un partido político en una democracia constitucional. Aunque íntimamente relacionado con el poder político (formalmente y de hecho), se trata de una organización que cuenta con los medios mercadológicos para lograr mayores niveles de votación. Desarrolló una estrategia publicitaria basada en encontrar puntos de contacto con la ciudadanía en temas que generan apoyo y simpatía. No importa si estos temas encuadran o no con la supuesta ideología ambientalista del partido, o si su desmedida difusión rompe una y otra vez las prohibiciones de ley o incumple las sanciones emitidas por las instituciones electorales, pues el objetivo es tener éxito a toda costa, en un increíble ejemplo práctico de análisis costo-beneficio. Y lo logró, al convertirse, tras los comicios de 2015, en la cuarta fuerza política nacional aunque también impulsando y promoviendo este tipo de conductas que claramente

---

<sup>3</sup> La reforma político-electoral de 2014, como la conformada por la reforma constitucional de 2014 que modificó 31 artículos constitucionales, la expedición de la Ley General en Materia de Delitos Electorales de mayo de 2014, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos, ambas de agosto de 2015.

<sup>4</sup> Como sucedió, por ejemplo, en el proceso electoral de 2006 con las intervenciones desmedidas e inequitativas de los medios electrónicos de comunicación, la aparición de un candidato no registrado conocido como “Dr. Simi”, con amplio poder de compra de espacios publicitarios que confundían al electorado, y que provocaron cambios radicales al modelo de comunicación política en la reforma constitucional y legal aprobada en 2007 o, también durante 2006, aspectos organizativos como las insuficientes causales existentes para abrir paquetes electorales con el fin de recontarlos o la aparición de un primer ciudadano que solicitó sin éxito ser registrado como candidato independiente que acabaría desatando un largo proceso que culminaría con la incorporación de esta figura en la reforma constitucional de 2012.

van en contra del sistema establecido, doblegando y debilitando de distintas formas a las autoridades electorales.

Este ensayo es el recuento de algunas de las acciones practicadas por el PVEM y de sus efectos, justo después de la entrada en vigor de la reforma política de 2007-2008 que, entre otras cosas, alteró de manera radical el modelo de comunicación político-electoral en nuestro país. Con los cambios llevados a cabo en dicha reforma constitucional y legal, los partidos políticos tuvieron que abstenerse de comprar propaganda política en radio y televisión, y ajustar sus estrategias de difusión de manera mucho más estricta tanto a los tiempos permitidos para las campañas, como a los montos de dinero permitidos conocidos como “topes de campaña”. Si bien estas nuevas medidas afectaban especialmente, en teoría, a los partidos grandes por ser los que más recursos destinaban a los medios electrónicos, el PVEM era un claro beneficiario de este modelo abierto, pues al estar íntimamente vinculado con los medios de comunicación, se beneficiaba de manera desmedida y sin control de su cercanía e intereses. Así, no fue sorprendente que en 2009, año electoral, en que se pusieron a prueba estas nuevas reglas, el partido verde iniciara una desafiante estrategia de difusión que pondría a prueba a las autoridades electorales.

Ante las sanciones establecidas por diversas violaciones a la ley electoral por parte del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE), el partido interpuso diversos recursos de apelación en contra de dichos acuerdos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La resolución del Tribunal es una sentencia larga, que acumula diversas impugnaciones, con múltiples elementos importantes para ser analizados, especialmente los que se desprenderían del análisis de los agravios presentados por el PVEM. Sin embargo, este análisis no sólo no fue exhaustivo, ni sus conclusiones coherentes con el largo desenvolvimiento de los agravios planteados, sino que agregó elementos de manera un tanto sorprendente, e incluso injustificada, por lo menos en cuanto a argumentos se refiere, para llegar a una sanción que acabó por exculpar al PVEM de cualquier sanción. Resulta importante destacar que el proyecto de resolución fue subido de manera sumaria en el momento en que dos magistrados se encontraban con licencia y ante el voto particular de la única magistrada que no aceptó que la sentencia dejara impune al partido que se encontró responsable de conductas indebidas.

La justicia electoral, al igual que cualquier ámbito de administración de justicia, existe para canalizar los conflictos de manera racional, con argumentos que busquen explicar por qué la conclusión a la que se llega a través de una sentencia se apegue a la ley y, por tanto, es la mejor opción para resolver el caso específico que se plantea. Existe como espacio alternativo a la

discrecionalidad política, a la parcialidad de intereses o, incluso, a la fortuna. Lo que se intenta buscar a través de la actuación de este tipo de órgano es la seguridad jurídica, esto es, la certeza de que los conflictos se resolverán de la mejor manera posible, lo más apegado a lo que dice la ley.

Cuando la sentencia de un órgano impartidor de justicia no conlleva argumentos completos y razonables, no llega a las conclusiones de manera lógica y coherente, a partir de un análisis argumentativo de los supuestos que la demanda y los agravios establecen y, por el contrario, resuelve de manera inconsistente, sorpresiva y poco clara, el derecho deja de brindar seguridad y aún más, deja de tener sentido y de cumplir con sus importantes principios y objetivos. Si en términos generales el principio de imparcialidad es necesario para la labor de impartición de justicia, éste se vuelve crítico cuando se trata del ámbito electoral, donde diferentes intereses de tipo político buscan zanjar sus diferencias. La imparcialidad del órgano jurisdiccional es un asunto fundamental para la salud del régimen democrático, y su ausencia, un tema de la mayor preocupación que pone en riesgo a la democracia constitucional en su conjunto.

Es cierto que el análisis de una sola sentencia no es material suficiente para hacer un juicio contundente y final sobre el desempeño de un órgano impartidor de justicia, pero la gravedad de sus efectos, así como el acumular éste con otros similares, sí permite hacerlo. Más aún, al referirse a sentencias que involucran al partido que recurrente y sistemáticamente incumple las normas y desobedece los requerimientos de la autoridad, la negativa del Tribunal Electoral de sancionar en razón de formalismos legales genera escepticismo respecto a su imparcialidad. Si se trata del órgano que por mandato constitucional es la “máxima autoridad jurisdiccional”,<sup>5</sup> su actuación deficiente o parcial crea el peor de los escenarios posibles, donde la política en última instancia utiliza al derecho para justificar sus intereses y para crear una realidad simulada. Genera una enorme frustración y desconfianza respecto a las instituciones que han costado enormes recursos y esfuerzos en su construcción.

El objetivo de este trabajo, así como el de los otros que integran este libro, es sumar una visión crítica respecto a instituciones que no cuentan con controles, que son la última instancia y cuyo actuar, por arbitrario o deficiente que sea, pareciera no tener consecuencias. En una democracia,

---

<sup>5</sup> El artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su primer párrafo, dice: “El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”.

esta visión crítica es parte de la labor del trabajo académico, junto con el resto de la ciudadanía.

## II. LOS ANTECEDENTES INMEDIATOS

Existen dos antecedentes inmediatos a los hechos que forman parte del expediente clasificado SUP-RAP 35/2012. Son antecedentes de la misma, pues, como trataré de explicar, los hechos que conforman la litis o el conflicto se desarrollaron en junio de 2009, a pesar que la sentencia cuyo análisis nos ocupa se emitió hasta el 7 de febrero de 2012.

El primer antecedente de la sentencia que queremos analizar se remonta a marzo de 2009, cuando seis miembros del grupo parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados llevaron a cabo una amplia campaña en radio y televisión, a través de la cual difundían sus “informes de labores”, los cuales sí son permitidos por la ley electoral. La campaña coincidía en varios de sus elementos con la propaganda electoral del PVEM, ya que utilizaba el logo del partido de una forma notoria, así como las frases que formaban parte de la misma.

El IFE inició un procedimiento especial sancionador en contra de esta campaña y concluyó que estos informes en realidad eran propaganda electoral encubierta. El Consejo General del Instituto Federal Electoral sancionó al PVEM con \$9 489 641 (nueve millones, cuatrocientos ochenta y nueve mil, seiscientos cuarenta y un pesos) al estimar que el partido tenía responsabilidad indirecta por beneficiarse de la acción de sus miembros y no haberlo impedido. En esa ocasión, el PVEM impugnó mediante un recurso de apelación el Acuerdo del IFE ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, la cual, mediante la sentencia SUP-RAP 75/2009, revocó la sanción impuesta al considerar que no se trataba de actos de propaganda encubierta.

Pocos días después, como segundo antecedente, del 20 al 28 de junio del mismo año, en el periodo de prohibición legal marcado como “veda”, por la cercanía a la elección, el mismo grupo parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados, publicó un total de 16 desplegados en los periódicos *Reforma* y *Excelsior*, donde reiteraban sus propuestas de campaña relativas a la “Pena de muerte”, los “Vales de medicinas” o el “Bono educativo, inglés y computadoras”, así como con la inclusión de elementos de identificación del PVEM.

El Partido Acción Nacional presentó una queja ante el IFE por violación a la prohibición dispuesta en la ley y por violación al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos. Para el IFE dicha propaganda

electoral tenía como finalidad posicionar al PVEM, considerando que se violó la imparcialidad y equidad en la contienda. Por tal motivo se determinó la responsabilidad del PVEM y se le estableció una sanción de \$2 500 000 (dos millones quinientos mil pesos). Nuevamente el partido político impugnó ante la Sala Superior del Tribunal Electoral solicitando se disminuyera la sanción, pues en realidad la responsabilidad no era del partido sino de sus militantes. A pesar de que la sentencia del Tribunal SUP-RAP 225/2009 consideró que “la propaganda del grupo parlamentario y la propaganda utilizada por el partido político en la campaña electoral, son similares en sus frases y contenido, incluso se hace uso de la leyenda ‘Por un México Verde’, lo que denota la intención de influir en las preferencias electorales”, ésta resolvió individualizar la sanción en tan sólo \$1 000 000 (un millón de pesos).

### III. LOS HECHOS CAMINO A LA SENTENCIA: EL DESPRECIO DE LA LEGALIDAD

Para efectos de claridad, analizaré uno a uno los diferentes hechos que acabaron siendo expedientes acumulados en la sentencia que analizamos.

1) En junio de 2009, a tan sólo unos días de la elección federal para la renovación del Congreso, la empresa Televisa difundió en los canales 2 y 5, dos promocionales de la revista de espectáculos *TV y Novelas*. En el primero se anunciaba la entrevista que el semanario había realizado al actor Raúl Araiza en donde hablaba de su preferencia electoral por el PVEM y emitía su opinión respecto a la propuesta del partido con referencia a la imposición de la pena de muerte a secuestradores y asesinos.

Un segundo promocional de la revista difundía la entrevista realizada a la actriz Maité Perroni, en la cual hablaba de la importancia de preservar especies como la tortuga marina y la mariposa monarca, y su convencimiento de que el PVEM trabajaba por el medio ambiente.

Estos dos promocionales se transmitieron por ambos canales un total de 397 ocasiones, con una duración de 15 segundos cada uno. En los dos promocionales televisivos aparecían el emblema del partido político y algunas de las inserciones propagandísticas del PVEM contenidas en las ediciones 22 y 24 de la revista sobre “Bono educativo”, “Vales para medicinas”, “Pena de muerte a secuestradores”, “Preservar especies en peligro de extinción”, “Para que vivas tranquilo”, “Protegiendo nuestros recursos naturales” y “Si no te dan los servicios médicos que te los paguen”.

Los partidos políticos Acción Nacional y Convergencia interpusieron una queja ante el IFE, el 4 de junio, que dio origen a utilizar el procedimiento especial sancionador, creado recientemente.

En el Acuerdo del Consejo General 321/2009 del 26 de junio de 2009 se resolvió sancionar al PVEM con la cantidad de \$4 000 000 (cuatro millones de pesos) ya que

...el Partido Verde Ecologista de México adquirió tiempo en televisión a través de un tercero para difundir su propaganda electoral y omitió implementar medidas idóneas, eficaces y proporcionales a sus derechos y obligaciones, encaminadas a lograr la suspensión de los promocionales contrarios al orden electoral y violentó el principio de equidad en la contienda.<sup>6</sup>

La sanción impuesta se debía a una figura conocida como *culpa in vigilando*, es decir, responsabilidad indirecta del partido al no impedir que un tercero (Televisa y la revista *TV y Novelas*) difundieran propaganda electoral del partido en clara violación a lo dispuesto por la Constitución y la ley. Es importante destacar que en el Acuerdo también se impusieron sanciones a la empresa editora de la revista y a la televisora.

2) Adicionalmente, los días 22, 23 y 24 de junio de 2009 se registraron 6, 7 y 10 apariciones del actor Raúl Araiza durante la transmisión de la telenovela del canal 2 de Televisa, “Un gancho al corazón”, en las que portaba una playera con la leyenda “Soy Verde”.

A partir del procedimiento especial sancionador que se inició con motivo de la queja del 24 de junio de 2009 presentada por los partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, el IFE constató que dichas apariciones tuvieron un total de 23 impactos con una difusión a nivel nacional de 18.73 minutos.

En el Acuerdo del Consejo General 423/2009, del 19 de agosto del mismo año, se determinó que el partido debía ser sancionado, “...incurriendo el partido político en una omisión a su deber de cuidado que como instituto político debe observar respecto de sus simpatizantes, en virtud de la transmisión en televisión de los capítulos en mención...”<sup>7</sup> La sanción que el IFE determinó fue una amonestación pública, al igual que la sanción a la tele-

<sup>6</sup> Acuerdo del Consejo General del IFE, CG321/2009, <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/Junio/26junio2aSesion/CGe260609rp2.pdf>, en la parte relativa a la individualización de la sanción, medios de ejecución, p. 181.

<sup>7</sup> Acuerdo del Consejo General del IFE, CG423/2009, p. 95. <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/agosto/19agosto/CGe190809rp6.pdf>.

visora. A juicio de la autoridad se trató de una infracción ordinaria, donde no existía la reincidencia.

3) De la misma manera que el primero de estos casos, mientras que en los canales de Televisa se difundían los promocionales de la revista *TV y Novelas*, la empresa Televisión Azteca (TV Azteca) difundió dos promocionales del semanario *Vértigo* (revista política del mismo grupo empresarial) que incluían publicidad del PVEM. Es decir, una vez más se buscaba darle la vuelta a la prohibición constitucional y legal aprobada recientemente para que los partidos políticos o particulares contrataran directamente publicidad en radio y televisión, pues de esta manera se trataba de publicidad de la revista, en donde se mostraba su contenido y, casualmente, éste incluía propaganda del partido.

El IFE comprobó que un primer promocional (donde aparecían jóvenes con la camiseta del PVEM) se transmitió del 1 al 5 de junio en el canal 7 (50 ocasiones) y en el canal 13 (60 veces). Un segundo promocional (donde aparecía el logotipo del PVEM y la leyenda “con 10 puntos en las encuestas... la cuarta fuerza política”) se transmitió del 22 al 27 de junio en el canal 7 (30 veces) y en el canal 13 (32 veces).

En el Acuerdo del Consejo General 461/2009 del 2 de septiembre de 2009<sup>8</sup> se determinó sancionar al PVEM con la cantidad de \$3 000 000 (tres millones de pesos) por “incumplir con su deber de cuidado que, como instituto político, debía observar para la no transmisión de los promocionales de la revista *Vértigo* en los cuales se hizo referencia expresa a su emblema y sus propuestas electorales, dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos”. La sanción se impuso al partido por incurrir nuevamente en la *culpa in vigilando*, o responsabilidad indirecta al no impedir que un tercero (TV Azteca y la revista *Vértigo*) difundieran su propaganda electoral en clara violación a lo dispuesto por la Constitución y la ley. Nuevamente se impusieron sanciones a la empresa editora de la revista y a la televisora. Sin embargo, no obstante el reconocimiento de la infracción, en el Acuerdo se detectan serias y graves anomalías. En el mismo, se descarta la reincidencia o repetición de la conducta del partido, argumentando un criterio formalista ajeno al ámbito electoral, en donde se define a la repetición de la conducta desde una posición jurisdiccional formalista, haciendo caso omiso que se trata de una situación diferente a la jurisdiccional penal, la del derecho administrativo sancionador, “...sólo será reincidente el sujeto que

<sup>8</sup> Acuerdo del Consejo General del IFE, 461/2009, <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2009/septiembre/CGe20909rp10.pdf>.

al momento de cometer el nuevo ilícito, ya tuviere la calidad de condenado por sentencia ejecutoriada”. Es claro que en esta interpretación nunca podrá existir la reincidencia pues la autoridad electoral nunca condenará a través de sentencia ejecutoriada.<sup>9</sup> Además, es importante destacar que en el punto de sanción al PVEM (punto décimo), como en el de sanción a TV Azteca (punto quinto), las sanciones se impusieron por una escasa mayoría de 5 votos a 4, con el voto en contra de los consejeros electorales Virgilio Andrade Martínez, Marco Antonio Baños Martínez, Marco Gómez Alcántar y Francisco Javier Guerrero Aguirre.<sup>10</sup>

4) De manera muy importante para la narración de los hechos, hay que destacar que en cada uno de los acuerdos mencionados el IFE acordó dar vista de los casos a su Unidad de Fiscalización, pues, aunque se tratara de los mismos hechos, las posibles violaciones eran diferentes. En los Acuerdos citados anteriormente el IFE, a través de los procedimientos especializados sancionadores, investigó conductas relacionadas con la violación a normas establecidas para la propaganda electoral,<sup>11</sup> pero la vista a la Unidad de Fiscalización se debió a que también encontró elementos que estaban relacionados con violaciones a las normas sobre financiamiento y topes de campaña.<sup>12</sup>

La investigación de la Unidad de Fiscalización del IFE concluiría sus trabajos en 2011, pero sería hasta el 25 de enero de 2012<sup>13</sup> cuando

---

<sup>9</sup> Se cita totalmente fuera de lugar la tesis de jurisprudencia, identificada con el número tesis: VI.2o.P.80 P, p. 1759, bajo el rubro: “REINCIDENCIA. Sólo se actualiza dicha figura si al momento de cometer el nuevo delito el activo ya tiene la calidad de condenado por una sentencia ejecutoriada (Legislación del estado de Puebla)”, en el Acuerdo CG 461/2009, *op. cit.*, p. 222.

<sup>10</sup> Estos consejeros, en junio de 2016, son el secretario de la Función Pública, Consejero Electoral que repitió en el nuevo INE, consultor privado y secretario de Asuntos Políticos de la OEA, respectivamente.

<sup>11</sup> Competencia que se refrendó en la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales de mayo de 2014, en la que, de acuerdo con lo establecido en el capítulo IV, artículo 470, se utilizará el procedimiento especial sancionador para investigar y, en su caso, sancionar aquellas conductas que “...b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña”.

<sup>12</sup> El 9 de noviembre de 2009, mediante oficio UF/DQ/4838/09, la Unidad de Fiscalización notificó al representante propietario del Partido Verde Ecologista de México ante el Consejo General del Instituto el inicio del procedimiento identificado con el número de expediente Q-UFRPP 61/09. Igualmente sucedería con los expedientes Q-UFRPP 37/09, Q-UFRPP 60/09 y Q-UFRPP 02/10, que serían acumulados el 25 de octubre de 2010.

<sup>13</sup> El asunto se postergó debido a que el Consejo General del IFE permaneció sin tres de sus miembros durante casi un año por falta de acuerdos de los partidos mayoritarios en

las investigaciones se convertirían en dos Acuerdos del Consejo General, CG22/2012 y CG23/2012, mediante los cuales se votarían sanciones en materia de fiscalización. De acuerdo con estos proyectos, en los casos ya narrados, de *spots* promocionales en los canales de TV Azteca de la revista *Vértigo* (CG 22/2012), y en los casos de promocionales de los canales de Televisa de entrevistas de *TV y Novelas* y de las inserciones en una telecomedia (CG 23/2012), existieron aportaciones en especie indebidas que representaron rebases a los topes de campaña permitidos, conductas de las que se encontró que el PVEM era responsable directo. En total, las sanciones votadas por el IFE se muestran en el cuadro 1.

En ambos casos, las infracciones se determinaron en razón de la responsabilidad directa del partido por haberse beneficiado económica y directamente de la propaganda ilegal, así como del rebase del límite establecido en la ley, a diferencia de la culpa indirecta o “*in vigilando*” que se había determinado en las sanciones de 2009 por violación a las normas del código. Se trataba de responsabilidad directa frente a la anterior responsabilidad indirecta.

De la misma manera, en ambas resoluciones el IFE establecía que las sanciones serían cubiertas a partir de reducciones a las ministraciones que el PVEM recibía en razón del monto de su financiamiento público para actividades ordinarias y también, en los dos acuerdos, se daba vista a los institutos estatales electorales de las violaciones que seguramente debieron haber impactado y generado efectos ilegales en las diferentes entidades.

#### IV. UN TRIBUNAL POLÍTICO: LA SENTENCIA SUP-RAP 35/2012 Y ACUMULADOS

La sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al recurso de apelación SUP-RAP 35/2012, acumula varios expedientes,<sup>14</sup> en donde se encuentran los interpuestos por el Partido Verde Ecologista de México en contra de los acuerdos del Consejo General del IFE 22/2012 y 23/2012 comentados en el punto anterior.

---

la Cámara de Diputados, hasta que el 15 de diciembre fueron designados los faltantes. El asunto, por su importancia, se postergó hasta que el Consejo General estuviera completo.

<sup>14</sup> El expediente acumula además bajo el mismo número 35/2012 los SUP-RAP 28/2012, SUP-RAP 36/2012 y SUP-RAP 37/2012 interpuestos por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Nueva Alianza.

CUADRO 1

	<i>Acuerdo CG 22/2012</i>	<i>Acuerdo CG 23/2012</i>
<i>Spots revista Vértigo</i>	\$18 417 213 (dieciocho millones, cuatrocientos diecisiete mil, doscientos trece)	
Rebase de tope de campaña	\$40 927 (cuarenta mil, novecientos veintisiete)	
<i>Spots TV y Novelas</i>		\$118 733 795 (ciento dieciocho millones, setecientos treinta y tres mil, setecientos noventa y cinco)
Telenovela “Un gancho...”		\$39 700 017 (treinta y nueve millones, setecientos mil, diecisiete)
Rebase de tope de campaña		\$17 880 489 (diecisiete millones, ochocientos ochenta mil, cuatrocientos ochenta y nueve)
Totales	\$18 458 140 (dieciocho millones, cuatrocientos cincuenta y ocho mil, ciento cuarenta)	\$176 314 302 (ciento setenta y seis millones, trescientos catorce mil, trescientos dos)
Total	\$194 772 442 (ciento noventa y cuatro millones, setecientos setenta y dos mil, cuatrocientos cuarenta y dos)	

Es importante iniciar el análisis con la descripción de la sentencia. Es una sentencia muy larga (568 páginas más doce de un voto particular) y muy repetitiva en múltiples segmentos, especialmente en la parte de los considerandos, ya que utiliza la tradicional práctica de copiar de inicio, de manera completa los acuerdos que son impugnados que a su vez contienen los escritos de queja íntegros. Esta práctica se convierte en un instrumento dirigido casi de manera exclusiva a las partes y no al público en general, y olvida cualquier posible beneficio que se pudiera tener con un análisis que resumiera y enfatizara los puntos de la litis. Una persona interesada en entender el conflicto y, sobre todo, los razonamientos que hacen los magis-

trados electorales se va a enfrentar a enormes dificultades para lograrlo. El asunto no es menor, puesto que se trata de sentencias del máximo órgano jurisdiccional que trata de asuntos que, como este, acaban estableciendo la dirección de todo el régimen democrático electoral.

Una vez que la sentencia pasa al análisis propio de los magistrados, éstos llevan a cabo una suerte de malabarismo digna del mejor de los escenarios circenses o teatrales, pero alejada del todo de un razonamiento lógico, congruente y que ofrezca certeza.

El PVEM desarrolla con detalle los agravios que desde su perspectiva la autoridad electoral administrativa le ha infringido en sus resoluciones. De manera muy breve podemos decir que a lo largo de su impugnación, el PVEM establece cinco agravios principales:

1. *Actualización de la caducidad.* Para el recurrente, la autoridad ya no puede volver a sancionar después de pasado el tiempo en que se abrieron los primeros expedientes y se establecieron las primeras sanciones ordinarias.
2. *Cosa juzgada.* Para el PVEM, las sanciones de las que fue objeto en materia de fiscalización son en realidad un juicio repetido sobre las mismas violaciones de las que había sido sancionado en 2009, por la autoridad electoral.
3. *Improcedencia de “culpa in vigilando”.* Para el partido, no es posible ser sancionado por la conducta de otros actores de los cuales no podía tener ningún conocimiento o control.
4. *Individualización de la sanción.* El PVEM argumenta que la manera de establecer la sanción es inadecuada y establece montos desmedidos en su contra.
5. *Ilegalidad en la cuantificación del rebase de tope de campañas.* Finalmente, el recurrente establece que la autoridad violenta la norma que establece la manera de calcular los rebases de los techos permitidos para el gasto de campaña de los partidos políticos.

En la lógica argumentativa que podría esperarse de un tribunal, la sentencia debería de hacer un análisis detallado de cada uno de estos agravios y su posible validación o no. Sin embargo, la Sala Superior decide establecer que encuentra un tema adicional, que le parece más importante que cualquier otro de los puntos señalados y que su resolución condiciona el analizar los agravios.

Así, en la larga sentencia, el punto del considerando *número 7* de la misma, establece “Suplencia por la deficiente expresión de los conceptos de

agravio” (p. 509), en donde en tan solo *una cuartilla*, intenta argumentar que la Sala decide explorar un análisis diverso de los agravios planteados por el PVEM y establece su justificación legal con la figura de la suplencia de la queja.

A partir de ello, en el siguiente considerando *número 8*, intitulado “Método de análisis”, los magistrados deciden que el camino a seguir será uno distinto al dictado por una argumentación lógica y exhaustiva. En su lugar, “...esta Sala Superior se avocará al análisis del concepto de agravio relativo a la incongruencia de las resoluciones controvertidas, porque de existir tal violación, sería suficiente para revocar lisa y llanamente las resoluciones controvertidas”.<sup>15</sup>

En otras palabras, la máxima instancia jurisdiccional en materia electoral del país decide analizar lo que, a su juicio, es más importante que el largo desarrollo que ha venido constituyendo el conflicto. Encuentra que en las resoluciones del INE, a su juicio, existe una violación al principio de congruencia que no ha sido estudiado y advierte, de una buena vez, que de confirmarse, las resoluciones controvertidas serán revocadas. La falta de argumentos suficientes y explicativos abre así una clara intención de parcialidad del tribunal para anunciar su decisión, nada argumentada, nada convincente, nada dotada de certeza y, por tanto, nada jurídica, de lo que está a punto de decidir respecto a las violaciones del PVEM.

Así, en 17 párrafos, que ocupan cinco páginas del total de casi 600 (pp. 510 a 515 de la sentencia), de las cuales la mitad son citas del concepto de “incongruencia”, el tribunal prácticamente decidió un delicado caso de agravio a la ley y a las instituciones electorales. Lo que en realidad hizo el TEPJF fue un ejemplo de la aplicación del caso de incongruencia de la más alta importancia, que justamente intentó disfrazar sus deficiencias en la aplicación de este principio.

Una vez hecho este “razonamiento”, se decide aplicarlo a cada una de las resoluciones del INE contempladas, para llegar irremediablemente a su propia conclusión (ya anunciada), que se resume en uno de los últimos párrafos:

...la autoridad responsable incurre en violación al principio de congruencia, porque, por la misma conducta, en un segundo procedimiento administrativo sancionador atribuye otro tipo de responsabilidad, lo cual implica violación al principio de congruencia, lo que hace que la última resolución sea incons-

---

<sup>15</sup> SUP-RAP 35/2012, p. 511.

titucional, razón por la cual lo procedente, conforme a derecho, es revocar la resolución controvertida, en forma lisa y llana.<sup>16</sup>

Los dos puntos resolutivos de la sentencia se encargan de revocar las resoluciones 22 y 23 de 2009 del Consejo General del IFE, y dejar al PVEM en la más pura de las situaciones de impunidad.

La sentencia fue aprobada por cuatro personas el 7 de febrero de 2013. Votaron a favor de la misma los magistrados José Alejandro Luna Ramos, entonces presidente de la Sala, Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza y Pedro Esteban Penagos López. Se encontraban de licencia, fuera de la ciudad, los magistrados Constancio Carrasco Daza y Salvador Olimpo Nava Gomar. La magistrada María del Carmen Alanís Figueroa emitió un voto particular que analizamos en el siguiente apartado.

## V. LOS PROBLEMAS DE LA SENTENCIA

La sentencia que estudiamos hace uso de un enorme ingenio para desvirtuar lo que el IFE había realizado, y de esta manera no sancionar al PVEM. Vamos a plantear cuatro problemas de la propia sentencia, específicamente en relación con la figura de congruencia utilizada por la Sala Superior.

1. En primer lugar, dejó de lado el estudio de los agravios del partido recurrente para centrar su atención en si había existido o no violación al principio de congruencia en la manera en que el IFE había resuelto los casos de 2009 (los acuerdos ya descritos CG 461/2009, CG 321/2009 y CG 423/2009) frente a los casos de fiscalización de 2012 (CG 22/2012 y CG 23/2012). Para hacer este cambio en el tema a analizar, la Sala Superior utilizó la figura de la suplencia del agravio y que el movimiento quedara plenamente justificado desde una perspectiva legalista.

De esta manera, lo que sucedió en realidad es que el TEPJF pudo encontrar y revisar un concepto en donde era la autoridad administrativa la que incurría en falta y no el PVEM, para entonces revocar las sanciones impuestas y dejar intacto al partido político que había violado la ley en más de una ocasión y forma. Es así como, de repente, en una parte muy avanzada de la sentencia, entra en juego el principio de congruencia, como el concepto definitivo sobre el cual la Sala Superior decidió sobre la violación a la norma electoral.

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 566.

De acuerdo con el argumento desarrollado,<sup>17</sup> la autoridad administrativa, de manera análoga a cualquier autoridad jurisdiccional, debe de atender al principio de congruencia que se establece en el artículo 17 de la Constitución cuando dice que toda resolución de autoridad debe ser pronta, completa e imparcial. El principio de congruencia significa entonces tres cosas:

- a) La resolución no puede contener más de lo pedido por las partes.
- b) La resolución no puede contener menos de lo pedido.
- c) La resolución no puede establecer algo distinto de lo pedido.

Para los magistrados electorales, el IFE incumplió con este principio pues al establecer una *responsabilidad directa* al PVEM por beneficiarse de los *spots* de televisión, de las inserciones en la telecomedia y, por ende, de haber rebasado su tope de gastos, fue incongruente con lo resuelto en 2009 en donde la misma autoridad había establecido una *responsabilidad indirecta (culpa in vigilando)* al no haber impedido que terceros llevaran a cabo actos de violación a la norma electoral. Este cambio en la manera de juzgar por parte del IFE es inaceptable para la Sala Superior del TEPJF por ser incongruente. En ese sentido la sentencia dice:

Precisado lo anterior, esta Sala Superior debe determinar si en las resoluciones CG22/2012 y CG23/2012, ambas dictadas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el veinticinco de enero de dos mil doce, se vulnera el aludido principio de congruencia, porque se sanciona a los partidos políticos Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, por una supuesta

---

<sup>17</sup> Y así queda justificado cuando se establece: “Este criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior, como se advierte de la lectura de la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 28/2009, consultable a fojas doscientas a doscientas una, de la Compilación 1997-2010, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, vol. 1, Jurisprudencia, cuyo rubro y texto es:

CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que toda decisión de los órganos encargados de impartir justicia, debe ser pronta, completa e imparcial, y en los plazos y términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, la congruencia que debe caracterizar toda resolución, así como la exposición concreta y precisa de la fundamentación y motivación correspondiente. La congruencia externa, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia. La congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos. Por tanto, si el órgano jurisdiccional, al resolver un juicio o recurso electoral, introduce elementos ajenos a la controversia o resuelve más allá, o deja de resolver sobre lo planteado o decide algo distinto, incurre en el vicio de incongruencia de la sentencia, que la torna contraria a derecho”. *Ibidem*, p. 514.

recepción de aportación en especie de empresas mercantiles y por rebase de tope de gastos de campaña, siendo que en las resoluciones CG321/2009, CG423/2009 y CG461/2009, se les atribuyó responsabilidad indirecta por haber omitido actuar con diligencia y eficacia para evitar la transmisión de los promocionales en los que se difundió propaganda electoral alusiva a esos partidos políticos.<sup>18</sup>

2. Un segundo problema es que aun aceptando la incorporación (fuera de toda lógica y justificación) del principio de congruencia, la Sala Superior cae en una contradicción inexplicable, pues el principio de congruencia se entiende como un criterio para evaluar los puntos resolutiveos de una sentencia frente a los argumentos que se presentaron y desarrollaron por las partes en un juicio. En el caso que nos ocupa, el Tribunal decidió aplicar el principio de congruencia entre resoluciones diversas, que atendieron a violaciones distintas y en donde la autoridad esgrimió argumentos diferentes en cada caso. Se desvirtúa en tanto el significado de este principio para ser utilizado de manera abusiva y fuera de lugar.

3. En seguimiento a la línea argumentativa que la magistrada Alanís desarrolló en su voto particular, aceptando la incongruencia que los cuatro magistrados que votaron fuera aplicable, esto no puede significar dejar de lado la sanción a quien se demostró que violó la normatividad electoral en repetidas ocasiones. A juicio de la magistrada disidente, las resoluciones debían de revocarse por faltar al principio de congruencia y así ordenar al Consejo General que dictara una nueva resolución en donde se corrigiera la falta por responsabilidad indirecta y a partir de ahí volver a sancionar al PVEM. Sin embargo, la sentencia simplemente revocó y dejó impune al infractor, y volvió a ejercer una injustificada superioridad sobre la autoridad administrativa al corregir sus actos en lugar de establecer los criterios a seguir en estricta aplicación de lo señalado en la norma.

4. Finalmente, el caso que analizamos es un ejemplo donde la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación decidió resolver de una manera discrecional, poco apegada a lineamientos legales, sin lógica argumentativa y, precisamente, sin congruencia en su estructura. Si nos apegamos al significado utilizado por la propia sentencia para explicar y argumentar el principio de congruencia necesario para que una resolución judicial sea completa e imparcial, los puntos resolutiveos de la misma, en el caso de la SUP-RAP 35/2012 debían atenerse a lo solicitado por las partes, específicamente en los puntos de agravio. Al no hacerlo, e introducir mediante la

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 515.

suplencia de agravios el principio de congruencia para, a partir del mismo resolver el fondo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cometió la misma violación que imputó al Consejo General y emitió una sentencia que además de confusa y desarticulada, es incongruente en sus términos y estructura.

Así, esta sentencia nos habla de una interpretación del propio papel del Tribunal Electoral poco conveniente para el avance de la democracia, donde ser la “máxima autoridad jurisdiccional” equivale a ser una instancia sin límites en su actuar, siempre y cuando se encuentre alguna norma que sea interpretada conforme lo que conviene, para entonces decir que es un fallo legal (como fue en este caso el uso de la suplencia en materia de agravios), y que puede enmendar el trabajo del órgano administrativo hasta donde el propio tribunal lo estime necesario. Tomando en cuenta el polémico partido involucrado en este caso, y los incentivos que la sentencia en cuestión le transmitió para que siguiera actuando en contra de la legislación y la autoridad, es difícil no concluir que la Sala Superior del Tribunal actuó al margen de intereses políticos, poniendo en entredicho el sistema electoral en su conjunto.

## VI. LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA

Como si la actuación del Tribunal Electoral hubiera sido ejemplar, el diseño para la tramitación, investigación y sanción de violaciones en materia de propaganda fue modificado, en el sentido de darle más atribuciones en este tema al órgano jurisdiccional. En febrero de 2014 se aprobó una reforma constitucional en materia político-electoral que, entre otras cosas, modificó la operación de los procedimientos especiales sancionadores. Si bien estos procedimientos se consolidaron formalmente como los mecanismos a través de los cuales la autoridad verifica la violación normativa en torno a actos de propaganda político-electoral o bien actos anticipados de precampaña o campaña,<sup>19</sup> el nuevo Instituto Nacional Electoral ya no sería autoridad para resolverlos y establecer sanciones. De acuerdo con el artículo 41 constitucional, en su fracción III, apartado D, al INE ahora sólo le correspondería recibir la queja sobre una posible violación en estos temas, llevar a cabo la investigación para conjuntar todas las pruebas y documentos necesarios para la debida instrucción del caso y remitirlo a una nueva Sala Regio-

---

<sup>19</sup> Véase nota 11, además de verificar violaciones a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional sobre prohibiciones a los servidores públicos.

nal Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, la cual ahora asumiría las funciones de resolver dichos procedimientos en primera instancia. Junto con esta nueva autoridad intermedia, la Sala Superior se mantendría como el órgano con facultades para revisar y resolver en definitiva este tipo de procedimientos especializados.

En el nuevo escenario, los efectos de la sentencia en la vida político-electoral no se hicieron esperar.

1. En septiembre de 2014, un mes antes de iniciar formalmente el proceso electoral para renovar la Cámara de Diputados, así como procesos electorales en 17 entidades del país, varios legisladores miembros del PVEM iniciaron nuevamente su estrategia de campaña ilegal, consistente en la difusión de diversos promocionales con motivo de sus “informes de labores”, bajo el *slogan* de “El Verde sí cumple”. Estos promocionales estarían vigentes hasta el mes de diciembre, coincidiendo con el proceso electoral. La difusión se hizo principalmente en televisión y pantallas de cine de todo el país. La estrategia del PVEM en esta ocasión fue más elaborada pues los promocionales de informes se fueron presentando uno a uno, de manera escalonada, para así mantener una publicidad permanente del PVEM bajo el disfraz de informes de labores. Durante 72 días estos promocionales estuvieron al aire, con un total de 239 301 impactos.

De acuerdo con un cuadro elaborado por la consultora *Strategia Electoral*,<sup>20</sup> el escalonamiento se desarrolló como se muestra en el cuadro 2.

Ante la queja presentada ante el INE, en diciembre del mismo año, la Sala Especializada sancionó al PVEM con una “amonestación pública”. Sería el 11 de marzo de 2015 cuando la Sala Superior ordenó a la Sala Especializada volver a reindividualizar la sanción, ya que estimó “como fundados los agravios vertidos en el sentido de que la Sala Especializada en forma indebida estimó que el Partido Verde Ecologista de México incurrió en *culpa in vigilando* por desatender su deber de cuidado ante las conductas de los legisladores que emanaron de sus filas”.<sup>21</sup> De acuerdo con la Sala Superior, el PVEM incurrió en responsabilidad directa al violar los preceptos normativos en tiempos de campañas.

La Sala Especializada determinó entonces ordenar la suspensión de la publicidad a que el PVEM tenía derecho en televisión durante siete días, lo que equivalía a 24 519 impactos, que representaba un 11.04% del total de los *spots* que ilegalmente habían difundido los legisladores. La ejecución debería de llevarse a cabo en el periodo de inter-campaña y sólo en televisión.

<sup>20</sup> Tomando como fuente la información contenida en la sentencia SUP-REP 120/2015.

<sup>21</sup> SUP-REP 003/2015, p. 190.

CUADRO 2

<i>Legislador</i>	<i>Fechas de difusión de promocionales</i>			
	<i>Septiembre</i>	<i>Octubre</i>	<i>Noviembre</i>	<i>Diciembre</i>
Senador Carlos Alberto Puente	18 al 19			
Diputado Enrique Aubry de Castro Palomino		3 al 14		
Diputada Ana Lilia Garza Cadena		17 al 29		
Senadora María Elena Barrera Tapia			30 de oct. al 11 de nov.	
Senador Pablo Escudero Morales			13 al 25	
Diputado de R.P. Rubén Acosta Montoya				27 de nov. al 9 de dic.

Unos días después el asunto volvería a la Sala Superior por inconformidad del PVEM, en donde se sancionó al mismo por un total de \$76 160 361.80 (setenta y seis millones, ciento sesenta mil, trescientos sesenta y un pesos).

2. De manera simultánea a lo mencionado en el numeral anterior, el PVEM difundía su campaña electoral a través de múltiples medios, tales como espectaculares, transporte público, salas de cine, anuncios en vía pública, cartelones, revistas, Internet, papel para envolver tortillas, todo con el lema “El Verde sí cumple”.

Nuevamente el impresionante despliegue propagandístico ocasionó que otros partidos políticos se quejaran. El INE, a través de la Comisión de Quejas, ordenó medidas cautelares para detener de manera inmediata los “cine-minutos”, ya que éstos formaban parte de una estrategia que posicionaba de manera indebida al partido. No obstante la orden que se le dio al PVEM para suspender la difusión y retirar la propaganda fija, así como de abstenerse de contratar propaganda similar, durante enero y febrero se continuó difundiendo ampliamente la propaganda mencionada en todas las salas de cine de Cinépolis y Cinemex del país.

En razón de los cine-minutos, el 6 de febrero de 2015, la Sala Regional Especializada del Tribunal dictó sentencia en la que estableció la violación por considerar una exposición indebida en el proceso electoral, contravieniendo el principio de equidad. La sanción para tal conducta, de acuerdo con la Sala Especializada fue una amonestación pública. La Sala Superior

volvería a corregir la multa establecida, revocando la sentencia y ordenando su reposición a la Sala Especializada. En acato a la sentencia, la Sala fijó en esta ocasión una sanción por \$7 000 000.00 (siete millones de pesos).

3. En el desarrollo de los acontecimientos relacionados con los cincin minutos existieron dos condenas. La primera que fue la que acabó sancionando la Sala Especializada por un monto desproporcionado y hasta ridículo, y la segunda sanción con motivo del desacato a la medida cautelar determinada por el INE a través de su Comisión de Quejas. En razón de este desacato el INE estableció una sanción de \$67 112 123.52 (sesenta y siete millones, ciento doce mil, ciento veintitrés pesos).

4. En mayo de 2015 el Consejo General emite un acuerdo donde sanciona nuevamente al PVEM por pagos realizados a través de terceras personas en violación a las normas de fiscalización por un total de \$322 000 000 (trescientos veintidós millones de pesos), y una más por \$ 85 000 000 (ochenta y cinco millones de pesos) por la distribución de camisetas con el logo del partido. Esta sanción se convierte en la tercera sanción más alta jamás impuesta a un partido, después de las conocidas como “Pemex-gate” y “Amigos de Fox”.

Estas sanciones fueron impugnadas por el PVEM sin que a la fecha el Tribunal Electoral haya dictado sentencia.

## VII. CONCLUSIONES

El 11 de agosto de 2015 el Consejo General tuvo que debatir y decidir el planteamiento hecho por varios representantes de partidos políticos y por un documento firmado por 140 mil ciudadanos que solicitaron al INE quitar el registro al PVEM. De acuerdo con el artículo 456, fracción V, de la nueva Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, una de las sanciones que pueden imponerse a los partidos políticos es la pérdida de registro cuando existan violaciones graves y reiteradas a la Constitución o a las leyes de la materia. El punto de la orden del día causó tensión y apasionados debates en la mesa del órgano colegiado.

El proyecto de acuerdo que negaba la cancelación del registro tuvo 7 votos en contra y 4 a favor. Entre los que votaron a favor de que el PVEM conservara su registro estuvo el propio Presidente del organismo, Lorenzo Córdoba, quien argumentó:

...El Partido Verde Ecologista de México violó la Ley y por eso fue sancionado, lo hizo de manera grave y por eso fue sancionado gravemente, pero el

conjunto de ilícitos en los que incurrió a lo largo de estos meses no puso en riesgo ni al sistema democrático ni al Estado constitucional, precisamente lo que en el ámbito comparado, aquí menospreciado, ha ocurrido cuando se ha echado mano del recurso punitivo por parte del Estado de retirar el registro a algún partido político.<sup>22</sup>

La lógica argumentativa del presidente del INE tiene serias deficiencias, pues si se acepta que ha habido violaciones graves de manera sistemática, lo único que el funcionario y sus compañeros en el Consejo General deberían hacer es cumplir con lo que manda el artículo 456 en su fracción V, aplicar la norma y retirar el registro. Sin embargo, aun cuando acepta la existencia de esta situación, para él lo que dice la ley no es suficiente e interpreta que la gravedad no puso en peligro a la democracia y al Estado constitucional. Estas consideraciones las hace el presidente a título personal, pues la ley no habla de tales situaciones, ni le faculta para hacer esos matices al encontrar violaciones a la norma. Evaluar si algo pone en riesgo o no a la democracia y al Estado constitucional se convierte, de acuerdo con su razonamiento, en algo sujeto a interpretaciones subjetivas y en ese sentido bien podría afirmarse que el desgaste y pérdida de autoridad de las instituciones encargadas del sistema electoral ante la incapacidad o imposibilidad de tomar medidas para impedir la continua violación a la ley, sí ha puesto en peligro a la democracia y a sus instituciones.

En un artículo periodístico Lorenzo Córdoba afirmaba que no podía dejar a miles o millones de simpatizantes sin la opción política por la que votaron, ya que retirar el registro, a pesar de reconocer las violaciones graves y sistemáticas del PVEM, era afectar los derechos de sus simpatizantes.<sup>23</sup> El argumento, teóricamente, es correcto, pero el problema es que la ley claramente establece la causal de retiro por dichas conductas. Muchos de los “simpatizantes” aludidos por el presidente del INE pudieron haber sido también engañados por las conductas ilegales del partido para votar por esa opción. En todo caso, la ley no señala que el retiro del registro será a juicio de los consejeros evaluando en qué medida se afectan derechos o se afecta

---

<sup>22</sup> En la página del INE correspondiente a los Acuerdos del Consejo General, no existe el proyecto que fue votado. Lo que sí existe es la minuta de la sesión del 12 de agosto, en donde el punto es debatido y votado a partir de la página 53 de la misma: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/08\\_Agosto/VECGext1\\_12AGO15.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CNCS/CNCS-VersionesEstenograficas/2015/08_Agosto/VECGext1_12AGO15.pdf).

<sup>23</sup> En un artículo publicado en el diario *El Universal*, Córdoba repetía sus argumentos vertidos en la sesión extraordinaria del Consejo General, <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/lorenzo-cordova-vianello/nacion/2015/08/13/quitarle-el-registro-al>.

la democracia. Sólo se debe constatar la conducta referida en la ley y actuar de conformidad.

Lo que hubiera sido interesante escuchar al consejero presidente es cómo evalúa la actuación del Tribunal Electoral en los casos relacionados con el PVEM, y de qué manera esto continuó la serie de “embates” en contra de la democracia mexicana que ya denunciaba él mismo en el libro antecesor de éste. Córdoba, junto con Pedro Salazar, decían: “...Las y los responsables de esta defensa omisa tienen nombre y apellido pero el gran perdedor es el Estado —protoconstitucional y democrático— mexicano”.<sup>24</sup> Para ellos, la crítica académica debía de señalar las deficiencias y omisiones en que habían caído los consejeros del IFE, los ministros de la Suprema Corte de Justicia y los magistrados del TEPJ, los cuales se habían equivocado en varias decisiones, faltando a la función que les correspondía.<sup>25</sup> Los magistrados del TEPJF siguen siendo los mismos del periodo que tanto preocupaba a Córdoba. Lo que cambió, fue la integración del Instituto Electoral que ahora le toca presidir.

Si las afirmaciones de Córdoba sobre la conducta del PVEM son ciertas, entonces estamos frente al mayor desafío que el sistema electoral, y la democracia mexicana en su conjunto ha enfrentado. El PVEM ha desplegado una estrategia que va más allá de la de un partido dentro del pluralismo político mexicano tratando de sacar ventaja sobre los demás. Se trata de una organización de poder hecho para servir al poder conforme se requiera. En sus filas militan numerosos miembros pertenecientes a las dos televisoras del país, de ahí su mote de “telebancadas”, así como varios ex funcionarios gubernamentales.

El PVEM cuenta con varias características que revelan su verdadera naturaleza. Es un *partido ajustable*, ya que de ser un partido familiar se convirtió en un partido incluyente y flexible. Creado en 1986 por el empresario Jorge González Torres, obtuvo su registro definitivo en 1993 y se mantuvo bajo el control de la familia hasta el año 2011. Sin embargo, ha sido un partido primero influenciado, después compartido y finalmente usado por el grupo en el poder, en una alianza entre las televisoras y el actual gobierno del presidente Peña Nieto y su partido, el PRI. A pesar de ser un partido chico, en cuanto al número de sus militantes, ha sabido entrar en útiles alianzas para

---

<sup>24</sup> Córdoba Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro, *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. La reforma electoral*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, p. VIII de la presentación. En línea: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2679>.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. X.

obtener posiciones de poder. En 2000 lo hizo con el PAN, y desde 2003 lo ha venido haciendo con el PRI.

Es un *partido para el poder*. Rompe las tipologías teóricas tradicionales que caracterizan a los partidos políticos. Es un modelo de partido a conveniencia del poder, sin ideología verdadera,<sup>26</sup> sin vinculaciones con grupos políticos o sociales que establezcan compromisos, ideologías o programas a seguir. Sólo tiene interés de ganar y obtener más posiciones de poder sin límites en su forma de obtenerlo. Cuenta con una gran capacidad de ajuste, adaptación e inclusión de aquellas personas que le convenga.

Igualmente, el partido verde es un *partido del poder*. De ahí proviene, a él se debe. Tiene capacidad de negociar cualquier cosa, cualquier tema. La ley o las instituciones, no le resultan un límite en su actuar, como hemos podido constatar con los hechos y casos aquí descritos. Además, posee recursos ilimitados, pues despliega campañas de propaganda que exceden con mucho los recursos de los demás partidos, aun cuando es el tercer partido con más sanciones y multas en la historia electoral mexicana. Al final del día, su estrategia ha sido exitosa, pues ha logrado colocarse como la cuarta fuerza electoral del país, y a ello han contribuido las instituciones electorales, pues las sanciones no han cumplido su fin de prevenir o inhibir las conductas que transgreden la institucionalidad.

Por todo lo anterior, es posible decir, finalmente, que se trata de un *partido antidemocrático*, a pesar del contrasentido del término. No hay procedimientos internos de corte democrático para elegir a sus representantes. Las decisiones llegan de otros espacios y simplemente se formalizan. No existen programas del partido que busquen una vinculación con la ciudadanía más allá de la búsqueda de votos. Su agenda difícilmente es la de los problemas nacionales. Al contrario, es selectiva, como forma de contar con una estrategia que le rinda frutos más como si se tratara de una estrategia comercial.

Ahora bien, la pregunta inevitable es qué se puede hacer frente a un desafío de esta naturaleza, frente a los impulsos de los grupos empoderados para seguir manteniendo sus posiciones de autoridad y no abrir los espacios a la auténtica pluralidad. El único camino en un sistema democrático es simplemente más democracia, es decir, fortalecer las instituciones de la democracia, que en el caso mexicano se refiere de manera muy particular a las instituciones del sistema electoral. En la medida que este trabajo y este

---

<sup>26</sup> Aunque se dice Partido Verde Ecologista no cuenta con un programa sólido en la materia. Además en 2009, su campaña a favor de la pena de muerte ocasionó que el Partido Verde Europeo le retirara el reconocimiento como partido verde y solicitó analizar si procedía su expulsión de las organizaciones políticas ambientalistas. <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/165665.html>.

libro se concentran en el estudio del actuar del tribunal electoral, me limito a exponer cinco reflexiones en ese ámbito.

- I. Como primer punto, de secuencia lógica del análisis hecho a lo largo de este ensayo, es importante señalar con toda precisión y la mayor objetividad posible, las deficiencias que guardan las sentencias del tribunal. En el caso particular de la sentencia aquí analizada podemos decir que existen las siguientes deficiencias:
  - a. *Sentencia larga, formalista y con lenguaje poco claro.* Un trabajo que repite constantemente hechos por el simple hecho de estar en los diversos documentos que fue generando la cadena impugnativa y donde no hay claridad para destacar los razonamientos del juzgador y la forma en que éstos llevan a las conclusiones o puntos resolutivos. El lenguaje debe simplificarse lo más posible pensando que una sentencia es del interés de cualquier ciudadano, y no sólo de la persona afectada o los abogados, funcionarios y especialistas electorales.
  - b. *Argumentación insuficiente, particularmente en lo referente a los considerandos del juzgador.* Esta es la parte medular donde el juzgador explica al lector de la sentencia por qué considera que los hechos constituyen o no una violación y por qué se debe de actuar de cierta manera. Los argumentos deben de considerar los agravios que la parte recurrente o denunciante está presentando, así como el derecho a aplicar.
  - c. *Incongruencia.* Como ya se anotó en un apartado anterior, una sentencia jurisdiccional debe necesariamente ser congruente, es decir, los argumentos que se plantean deben llevar a los puntos resolutivos. Hacer otra cosa, como introducir agravios diferentes, o dejar fuera sin justificación algunos puntos, hacen que la sentencia en su totalidad sea inexplicable.
  - d. *Parcialidad.* Derivado de lo anterior, podemos decir de manera un tanto simple que una sentencia que no sigue el camino de una construcción lógica, completa y congruente acaba por ser una decisión que reviste una enorme discrecionalidad.
- II. Es necesario superar la interpretación que el propio Tribunal Electoral ha hecho de la disposición constitucional del artículo 99 que lo posiciona como “máxima autoridad jurisdiccional”. El significado es claro en cuanto a su limitación competencial. No existe ninguna

otra autoridad que pueda impartir justicia en última instancia en la materia y, por tanto, que pueda corregir los fallos del tribunal. Pero los fallos deben acoplarse a lo dispuesto en el artículo 17 y tienen que ser pronto, completos e imparciales. Y esto, como bien señaló la propia Sala Superior en la sentencia que analizamos, no es cosa menor. Las sentencias del órgano jurisdiccional deben apearse tanto en su forma como en su contenido en lo que estrictamente le corresponde a un órgano jurisdiccional, su competencia constitucional. Es cierto que la cantidad de medios de impugnación que el propio tribunal debe resolver (y en gran medida la Sala Superior como instancia última) ha crecido y es muy diversa, pero también es cierto que la Sala Superior ha excedido su ámbito competencial. Un órgano jurisdiccional debe resolver los conflictos que se le plantean, estableciendo cuál de las posiciones que entran en conflicto es la que se apega a derecho. En ese papel le corresponde indicar si hubo violaciones a la norma y detallar cuáles fueron. Pero lo que no puede hacer el tribunal es sustituir a la autoridad administrativa. Muchas de las sentencias del mismo parten de ese error. No sólo señalan errores por parte del INE en sus acuerdos, sino que, con frecuencia y en casos importantes, la Sala Superior dice lo que se debe de hacer y pasa por alto la competencia y funciones del instituto electoral. El tribunal debe señalar la falta existente, y cuando se trate de revocar acuerdos de la autoridad electoral, debe simplemente re-enviar los asuntos para que ésta pueda rehacerlos. Hay voces especializadas que con acierto indican que esto generaría un problema infinito de re-envíos entre ambas instituciones. No obstante, éste sería un problema secundario al principal que tiene que ver con un entendimiento claro de la distribución competencial establecida en la Constitución.

No se puede pasar por alto que el artículo 41 señala que el INE es la autoridad que tiene a su cargo organizar los procesos electorales (federales y de acuerdo con la reforma de 2014, eventualmente los locales), y que también señala que es la “única” autoridad en materia de administración de los tiempos de radio y televisión con fines político-electorales. En ningún caso se menciona que todo acto del Instituto Nacional Electoral será corregido necesariamente por el Tribunal Electoral de la Federación. Entender al TEPJF como la máxima autoridad en todas las funciones materiales del INE, lleva justamente al escenario donde nos encontramos. Todo acto y toda decisión de éste es impugnabile y existen los incentivos

para que así sea. Los partidos políticos han entendido esta dinámica y la han convertido en su estrategia de negociación. Frente a un tribunal que no desecha ni sobresee ninguna impugnación, a los partidos les conviene impugnar hasta los asuntos que inicialmente no considerarían con posibilidades de ganar, para ver si en ese proceso logran obtener algún beneficio, ya sea por una sentencia incongruente por parte del tribunal o bien porque ante el desgaste del proceso judicial, un partido puede preferir negociar con otro para evitarlo. Los procesos electorales de 2015 y de 2016 han hecho patente esta situación de interminables cadenas impugnativas que acaban negando la existencia de la justicia.

En esa medida es necesario rectificar la distribución competencial y limitar el alcance de lo que las sentencias hacen. Es necesario fijar criterios (o bien llevar a cabo una reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral) que posibiliten al tribunal excluir los casos claramente improcedentes o sobreseer aquellos que padecen deficiencias de forma.

En los casos de revocaciones de acuerdos de las autoridades electorales (recursos de apelación, revisión o reconsideración), el tribunal por regla general debe re-enviar los asuntos a la autoridad administrativa. Esta autoridad es la que cuenta con toda la estructura, recursos materiales y humanos para poder preparar los acuerdos y las acciones en los distintos temas electorales. Los re-envíos deben de tener un límite para evitar que se abuse de los mismos o que éstos generen un problema de eficiencia en la organización electoral. El tribunal debe de hacerse cargo de los asuntos a detalle cuando el transcurso del tiempo sea algo fundamental para la decisión o, en ciertos casos, en razón de la gravedad del asunto.

De la misma manera, tratándose sobre todo de los asuntos en materia de procedimientos sancionadores especializados, debe considerarse la posibilidad de que las sentencias tengan efectos generales. Esta es la tendencia necesaria en tribunales constitucionales, incluido el mexicano. Esto convertiría a estos procedimientos en las oportunidades del TEPJF para fijar criterios en la muy delicada temática de propaganda política, del uso de los tiempos en radio y televisión y del actuar de los servidores públicos. Hay que recordar que esos procedimientos están diseñados para lograr que, de manera sumaria, el tribunal fije lineamientos y no se obstaculice el devenir del proceso electoral. Las partes en estos casos son de im-

portancia secundaria al establecimiento de los criterios a seguir por parte de todos los actores.

- III. Aun cuando la reforma constitucional de 2014 quitó al INE la facultad para resolver los procedimientos especiales sancionadores,<sup>27</sup> en realidad esto no significó un aligeramiento en las cargas de trabajo ni una simplificación de los procedimientos. Mientras al INE se le mantuvo como órgano de instrucción, esto es, la institución encargada de hacerse de las pruebas y los elementos para remitírselos a la nueva Sala Regional Especializada, la estructura del procedimiento se volvió más grande. Ahora en estos procedimientos intervienen cuatro órganos de ambas instituciones. Una nueva Unidad Contenciosa dependiente de la Secretaría Ejecutiva del INE para recibir las quejas y hacer el trabajo de instrucción de los procedimientos; la Comisión de Quejas del INE para determinar si hay que imponer medidas cautelares; la Sala Regional Especializada del TEPJF que actúa como primera instancia jurisdiccional, y la Sala Superior que recibe los recursos para decidir en definitiva. Este diseño no parece ser coherente con la idea de un procedimiento ágil y sumario. Lo que resultaría interesante sería explorar un diseño en donde toda la actividad jurisdiccional, incluidos los procedimientos de inicio e instrucción, quedaran en manos de la autoridad jurisdiccional.
- IV. La falta de consistencia en las resoluciones de la última instancia electoral genera incertidumbre. Esta situación es muy delicada, pues lo que el tribunal debe de hacer es justamente lo contrario, proveer de seguridad jurídica a la ciudadanía y a los actores que se someten a su jurisdicción. Si bien es cierto que no todas las sentencias del Tribunal Electoral pueden, por sí solas, ser siempre actos perfectos, libres de cualquier deficiencia, también es importante señalar cuando se percibe que este tipo de problemas se presenta con regularidad estableciendo una tendencia que acaba por cuestionar la labor en su conjunto de una institución tan importante. La falta de certeza en la actuación del órgano que tiene la responsabilidad de establecer criterios y dirección de la organización electoral, trae como consecuencia que los actores políticos busquen entonces regular hasta el más pequeño detalle lo que se debe hacer en cada caso. En otras palabras, un actuar vacilante del órgano jurisdiccional genera sobrerregulación en el sistema, fenómeno que por

---

<sup>27</sup> Como ya se comentó, en el artículo 41, fracción III, apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sí mismo propicia que la autoridad no pueda cumplir con rigor el enorme espectro regulatorio existente. Ante semejantes situaciones, las instituciones electorales pierden credibilidad por su desempeño deficiente y que no cumple con lo que la ley establece.

- V. El último aspecto, claramente vinculado con los anteriores, que apunta al camino para fortalecer el desempeño de las instituciones electorales, tiene que ver con los perfiles de los integrantes que ocupan estos puestos. De manera muy general podemos apuntar que el sistema debe de ser muy cuidadoso y establecer mecanismos para que los más capacitados sean los que ocupen estas posiciones, pero igualmente importante es que estas personas comprueben fehacientemente su desvinculación pasada, durante el proceso de nombramiento, y en el caso de ser nombrados, con todos aquellos actores que pueden tener algún tipo de interés político en el funcionamiento del sistema en su conjunto. Un sistema de prohibiciones o restricciones severas para ocupar cargos posteriores a su encargo en las instituciones electorales, parecería ser un buen incentivo, entre otros posibles mecanismos. La característica más importante que tiene una institución jurisdiccional, y podemos ya agregar que una institución electoral en general, es su imparcialidad e independencia.

## EL MANTO PROTECTOR DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA SUP-RAP-714/2015

Arturo ESPINOSA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Motivos del caso.* III. *Análisis de la sentencia.* IV. *El manto protector del financiamiento público.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

Uno de los principios esenciales del sistema electoral mexicano es la equidad, que todos los partidos políticos y candidatos tengan las mismas oportunidades de competir y llegar a los cargos de elección popular. La explicación de este principio es histórica, de los tiempos en que en las elecciones participaba un partido que hacía uso de todo el aparato de gobierno y un grupo de pequeños institutos políticos que luchaban por no ser devorados por el aparato y los recursos del partido en el gobierno.

A partir de 1977 han sido varias las reformas que se han llevado a cabo para reducir esta brecha que generaba una gran inequidad en los procesos electorales: se introdujeron los diputados de partido y después los de representación proporcional, se creó una autoridad electoral constitucionalmente autónoma, un órgano jurisdiccional revisor de la legalidad y constitucionalidad de los actos en materia electoral, se optó por un sistema de financiamiento preponderantemente público y se construyó un modelo de comunicación política que permitiera a todos los partidos el acceso a la radio y la televisión, se estableció un sistema integral de fiscalización y un régimen de sanciones para evitar la afectación a los procesos electorales, entre algunos otros.

En lo que a este texto interesa, el financiamiento público indirecto se introdujo en la legislación electoral a partir de 1962 con las primeras prerro-

gativas estatales que se concedieron a los partidos políticos, consistentes en la exención de impuestos relacionados con los ingresos privados. En 1973 se incrementaron las prerrogativas de los partidos, pues se incluyeron las franquicias telegráficas y postales, así como el acceso gratuito de los partidos a los medios de comunicación. En 1977 se contempló por primera vez el financiamiento público directo a los partidos políticos, pero fue hasta 1987 cuando se logró establecer una fórmula para el cálculo del monto de financiamiento.<sup>1</sup>

Con las reformas de 1993 y 1996 se introdujeron reglas más detalladas para tener acceso al financiamiento público, el cual buscaba que todos los partidos políticos tuvieran igual acceso a los recursos para sus actividades como institutos políticos y para los gastos de campaña. Con esta reforma se amplió la bolsa de recursos para los partidos políticos y se disminuyó la brecha que separaba al partido en el gobierno del resto de los competidores.<sup>2</sup> Los principales aspectos de las reformas electorales de 1993-1996 son:

- Prohibición de hacer aportaciones a los partidos políticos por parte de entidades públicas en los niveles federal, estatal y municipal.
- El establecimiento de límites al financiamiento privado.
- En la Constitución se determinó la preeminencia del financiamiento público a los partidos políticos.
- Se estableció una fórmula para determinar el monto del financiamiento público que se distribuiría entre los partidos políticos que tuvieran derecho a recibirlo.
- Se determinó la fórmula para distribuir el financiamiento público entre los partidos políticos, 30% de manera igualitaria y 70% de manera proporcional en función de los resultados de la última elección de diputados federales.
- Se establecieron como modalidades de financiamiento público: gastos ordinarios, gastos de campaña y actividades específicas, entre las que se incluían la capacitación y las de tipo editorial.
- Se impusieron límites a las aportaciones de particulares y se establecieron supuestos en los que personas físicas o morales no podían hacer aportaciones en dinero o en especie a los partidos políticos.

---

<sup>1</sup> Bernal Moreno, Jorge Kristian, *El financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 57-81.

<sup>2</sup> Ugalde, Luis Carlos, “Democracia a precio alzado”, *Nexos*, agosto de 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=25810>.

- Se fortalecieron las facultades de la autoridad electoral para la fiscalización de los recursos de los partidos políticos.

Lo destacado de la reforma de 1996 es que se reconoció en la Constitución que los partidos políticos debían contar con un “mínimo de elementos” durante las contiendas electorales para poder realizar sus actividades con la finalidad de obtener el voto popular.<sup>3</sup>

La reforma electoral de 2007-2008 no se ocupó particularmente de cuestiones relacionadas con el financiamiento público de los partidos políticos, sino con la regulación de la compra de tiempos en radio y televisión que realizaban los partidos políticos, un mecanismo indirecto de financiamiento. En esta reforma se creó el modelo de comunicación política para garantizar el acceso permanente de los partidos políticos a la radio y la televisión, durante campañas y en tiempos no electorales, en el cual el Instituto Nacional Electoral es el administrador único de los tiempos de la radio y la televisión. Además, se prohibió que cualquier persona física o moral contrate tiempos en estos medios con fines electorales.

A partir de esta reforma, los partidos políticos tienen acceso a tiempos en la radio y la televisión de manera gratuita, pues los tiempos que usan son los que le corresponden al Estado.

El impacto de esta reforma en el financiamiento público es que uno de los gastos principales que tenían los partidos políticos, la compra de espacios en la radio y la televisión, fue eliminado, por lo que ahora cuentan con mayores espacios en la radio y la televisión sin costo alguno, como parte de sus prerrogativas.

En ese entonces, se decía que el nuevo modelo de comunicación política tenía como consecuencia elecciones más baratas, pues los partidos ya no gastarían en espacios en radio y televisión y esto haría que su financiamiento público se redujera. A pesar de la reforma de 2007-2008 el costo presupuestal de la democracia electoral en los últimos años se ha incrementado, el financiamiento público destinado a los partidos políticos tanto a nivel local como federal también se ha incrementado.<sup>4</sup>

Con la reforma electoral de 2014 el financiamiento público de los partidos políticos resultó nuevamente beneficiado. Al buscar homologar las

---

<sup>3</sup> Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos en México”, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, 2011, p. 349.

<sup>4</sup> Guzmán y Montelongo, Mario y Mougrabi Cojab, Celia, “Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano”, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva estatal e internacional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 19-66.

legislaciones locales con la federal, se estableció una fórmula única para el cálculo de los montos de financiamiento público, la cual consiste en multiplicar el número de ciudadanos registrados en el Padrón Electoral por el 65% del salario mínimo general vigente o su equivalente, con lo cual, al establecer una fórmula única para determinar el financiamiento público de los partidos políticos en todo el país, el incremento de los recursos públicos que reciben aumentó sustancialmente.<sup>5</sup>

Reforma tras reforma, en México la legislación electoral refuerza el sistema de partidos mediante condiciones que les permiten tener no sólo una base mínima de recursos para competir entre ellos, sino que, además, los han vuelto excesivamente dependientes del erario público, y desvinculados del electorado.

Adicionalmente a la bondadosa legislación electoral mexicana que, directa e indirectamente, dota de suficientes recursos públicos a los partidos políticos, tienen concesiones suficientes respecto a las restricciones que pueden darse sobre el financiamiento público.

Los partidos políticos tienen acceso a su prerrogativa de recibir financiamiento público desde el momento en que obtienen su registro por parte de la autoridad administrativa electoral, y esta prerrogativa únicamente se les puede restringir o retirar en dos supuestos: por la pérdida de registro como partido político o con motivo de alguna sanción impuesta por la autoridad electoral.<sup>6</sup>

En el caso de la imposición de sanciones, el artículo 458, párrafo 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que las multas que se impongan a los partidos serán restadas de sus ministraciones de gasto ordinario, conforme se determine en la resolución que corresponda, lo cual en la práctica se ha traducido en pagos a plazos para no causar una afectación en el financiamiento que reciben los partidos políticos.

El caso que analizo no trata directamente sobre el otorgamiento del financiamiento público que reciben los partidos políticos, pero considero que, después de estudiar el mismo, y vincularlo con otros asuntos resueltos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, existen elementos suficientes para sostener que no sólo la ley es bondadosa

---

<sup>5</sup> Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, nota 2.

<sup>6</sup> La autoridad electoral tiene la facultad de organizar los procesos internos de tipo electivo de los partidos políticos, por lo cual les cobra el costo administrativo de la organización; en ese supuesto, el INE retiene el monto que deben cubrir del financiamiento público que recibe. Ello no puede considerarse una retención o restricción de su prerrogativa pues atiende a un servicio que presta la autoridad electoral para la organización interna de un partido político.

respecto del financiamiento público que reciben los partidos políticos, sino que también se ha creado una doctrina jurisprudencial que se podría considerar protectora de esta prerrogativa que reciben los partidos políticos.

## II. MOTIVOS DEL CASO

En el SUP-RAP-714/2015, Morena impugnó un oficio del Director Ejecutivo de Prerrogativas del Instituto Nacional Electoral (INE) por el que se le informa sobre los descuentos aplicados respecto del financiamiento público, algo que podríamos considerar como un escrito burocrático que tiene el único propósito de notificar al partido político las consecuencias de una resolución en la que fue sancionado por algún actuar contrario a la normatividad electoral.

A manera de antecedente, es relevante considerar que, con motivo de la revisión de los informes de gastos de campaña de la elección de diputados federales de 2015, el Consejo General del INE en el acuerdo INE/CG771/2015, aprobado el 12 de agosto de 2015, sancionó al partido Morena con la cantidad de \$8 158 214.44 por diversas irregularidades encontradas al momento de realizar la fiscalización de los recursos utilizados en sus campañas federales de ese año.

En ese mismo acuerdo el Consejo General del INE por unanimidad determinó que las multas se harían efectivas una vez que la resolución de la autoridad electoral fuera notificada, lo cual sustentó en el artículo 458, numeral 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>7</sup>

En la resolución no se formuló consideración alguna sobre el momento en que se comenzaría a descontar las ministraciones de recursos con motivo de las sanciones económicas impuestas al partido político. En su momento, el Consejo General del INE debatió sobre la pertinencia de aplicar las sanciones inmediatamente, es decir, previo a que se resolviera cualquier impugnación relacionada con las mismas. Parte del argumento verbal de los Consejeros era que en materia electoral no había suspensión del acto reclamado y, por tanto, las multas se debían ejecutar inmediatamente.

---

<sup>7</sup> Artículo 458...

7. Las multas deberán ser pagadas en la Dirección Ejecutiva de Administración del Instituto; si el infractor no cumple con su obligación, el Instituto dará vista a las autoridades hacendarias a efecto de que procedan a su cobro conforme a la legislación aplicable. En el caso de los partidos políticos, el monto de las mismas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario conforme a lo que se determine en la resolución.

Morena impugnó a través de un recurso de apelación el acuerdo INE/CG771/2015, el cual fue resuelto por la Sala Superior en el SUP-RAP-497/2015, en el sentido de revocar lo relativo a las sanciones para efecto de que se emitiera una nueva resolución en la que se debían considerar los argumentos expuestos en la sentencia del Tribunal Electoral, para lo cual el INE debía realizar una nueva individualización de las sanciones impuestas.

Como consecuencia de las sanciones aprobadas por el Consejo General del INE, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos notificó a la representación de Morena ante el INE las deducciones a sus ministraciones de financiamiento público que se empezarían a realizar derivado de las multas impuestas por las irregularidades encontradas con motivo de la fiscalización de las campañas de 2015, acto que fue impugnado por Morena a través del recurso de apelación al que se asignó el expediente SUP-RAP-714/2015.

El argumento central de Morena para impugnar la retención del importe de las multas impuestas con motivo de la fiscalización de las campañas de diputados federales en 2015, es que, de acuerdo con el artículo 342, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización del INE, y del artículo 43, párrafo 5, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, las multas que imponga el Consejo General del INE deben pagarse si no fueron recurridas ante el Tribunal Electoral, o si fueron confirmadas por el órgano jurisdiccional electoral.

Al resolver el SUP-RAP-714/2015, el 4 de noviembre de 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó revocar el oficio del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE en el que informaba a Morena sobre la deducción de sus ministraciones de financiamiento público con motivo de las sanciones impuestas derivadas de la fiscalización de las campañas de candidatos a diputados federales de 2015.

El argumento central de la sentencia emitida por la Sala Superior consiste en que el Consejo General del INE dejó de aplicar las disposiciones reglamentarias que ellos mismos aprobaron, en el sentido de que las multas se deducirán únicamente si no fueron impugnadas, o si lo fueron, en el momento en que el órgano jurisdiccional las confirme, por lo que la actuación del INE era contraria a los principios constitucionales de certeza y legalidad. Aunado a que en el acuerdo en que se ordenó la deducción de las multas no se justificó el proceder contrario al reglamento de fiscalización del INE.

Al respecto, la Sala Superior consideró que las sanciones económicas que fueron impugnadas no pueden descontarse de las ministraciones de los

partidos por el INE en forma inmediata, pues se encontraban sujetas a lo que se resolviera en la impugnación al respecto.

Es importante considerar que no era la primera vez que la Sala Superior resolvía en ese sentido, pues en el SUP-RAP-151/2015, resuelto el 6 de mayo de 2015, se determinó que hacer efectivas las multas inmediatamente después de la aprobación de la resolución respectiva y su notificación, es contrario a los principios de legalidad y de certeza al dejar de aplicar lo previsto en los reglamentos de fiscalización y de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

### III. ANÁLISIS DE LA SENTENCIA

De la sentencia emitida por la Sala Superior en el SUP-RAP-714/2015, destaco tres aspectos que me parece ameritan un análisis particular.

#### 1. *Tiempos de resolución*

Si se considera los tiempos que transcurrieron desde que se emitió el dictamen de fiscalización por parte del INE en el que se sancionó a Morena, el momento en que se le notificó las deducciones a su financiamiento público y las resoluciones emitidas por el TEPJF, estimo que ni el resultado final de la fiscalización, ni el cobro de las multas puede considerarse como inmediato. Para lo anterior, señalo las fechas que se siguieron en este caso:

- 20 de julio de 2015: El Consejo General del INE emite el primer Dictamen de fiscalización de las campañas de diputados federales de la elección de 2015.
- 7 de agosto de 2015: La Sala Superior resuelve el SUP-RAP-277/2015 y acumulados, en el sentido de revocar el dictamen de fiscalización para que se consideren las quejas de fiscalización.
- 12 de agosto de 2015: El Consejo General del INE emite el segundo Dictamen de fiscalización.
- 7 de octubre de 2015: El Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE notifica al partido Morena las deducciones que se realizarán a sus ministraciones de financiamiento público, por concepto de las multas impuestas con motivo de la fiscalización de las campañas de diputados federales de la elección de 2015.

- 14 de octubre de 2015: La Sala Superior resuelve el SUP-RAP-497/2015, en el sentido de revocar parte del dictamen de fiscalización.
- 4 de noviembre de 2016: La Sala Superior resuelve el SUP-RAP-714/2015 en el sentido de revocar el cobro inmediato de multas impuestas al partido político Morena.

De la fecha en que se emitió el primer dictamen de fiscalización al momento en que el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos notificó las deducciones que se harían a Morena con motivo de las sanciones impuestas en el dictamen de fiscalización, transcurrieron 78 días, y considerando la fecha de emisión de la sentencia que se analiza, fueron en total 106 días.

Por ello, en un simple análisis del tiempo que toma tener una resolución definitiva en materia electoral, no se puede decir que la fiscalización sea expedita y mucho menos que exista un cobro inmediato de las multas impuestas.

## 2. *Acto impugnado*

Morena impugna el oficio emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE en el que le informa sobre las deducciones a sus ministraciones mensuales que recibe por concepto de financiamiento, derivadas de las multas impuestas en el acuerdo INE/CG771/2015 con motivo de la fiscalización de las campañas de diputados federales de 2015.

El estudio de la Sala Superior se enfoca en que el Consejo General del INE, al aprobar el acuerdo INE/CG771/2015 y ordenar la ejecución inmediata de las sanciones, omitió considerar lo dispuesto en los artículos 342, párrafo 1, del Reglamento de Fiscalización del INE, y 43, párrafo 5, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, y a partir de ello determinó revocar el oficio impugnado, ordenando al INE que ejecute las sanciones hasta que las mismas sean definitivas y firmes.

La Sala Superior endereza la impugnación de Morena, pues el acto que realmente le causa perjuicio no es el oficio del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos, en el cual simplemente se informa respecto de las deducciones, sino el acuerdo INE/CG771/2015, en el que el Consejo General ordenó la ejecución inmediata de las sanciones, lo cual en su momento pudo ser impugnado por Morena, ya que sí impugnó diversas sanciones, mas no impugnó el resolutivo del acuerdo en el que determinó la ejecución inmediata de las sanciones.

En ese sentido, Morena omitió impugnar oportunamente el acto que realmente le causaba perjuicio, es decir, el resolutivo trigésimo quinto del acuerdo INE/CG771/2015 en el que se ordena la ejecución inmediata de las sanciones, por lo que en un segundo momento, esto es, cuando se le notifica por parte del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos las deducciones que se realizarán en cumplimiento del acuerdo señalado, es cuando Morena se da cuenta que una de las consideraciones del acuerdo del Consejo General le causa perjuicio, y entonces busca generar la oportunidad de impugnar a través de un oficio que es un simple trámite del INE.

Para la Sala Superior la impugnación es oportuna pues considera el oficio del Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos como el acto de aplicación de las sanciones, sin embargo, considero que la impugnación es extemporánea pues el acto que realmente le perjudica es el acuerdo en el que se ordenó que las multas se dedujeran una vez notificada la determinación.

En la sentencia se reconoce que Morena impugnó el acuerdo INE/CG771/2015 y que incluso en el SUP-RAP-497/2015 se revocaron algunas de las sanciones, pero en ningún momento se justificó que el acto que realmente le causa perjuicio a Morena es un oficio de carácter administrativo y de trámite del INE, y no el acuerdo en el que se aprobó por unanimidad aplicar de manera inmediata las sanciones impuestas, no sólo a Morena, sino a todos los partidos y candidatos independientes sujetos de multas con motivo de la fiscalización de las campañas de diputados federales.

Destaco esta parte, pues no sólo es una cuestión procesal, sino que también es una cuestión de criterio, en cuanto a la manera en que el Tribunal Electoral aplica la suplencia de la queja a favor de los partidos políticos.

Sobre esto podemos advertir dos visiones. Por un lado, los magistrados de la integración anterior de la Sala Superior (1996-2006) consideraban que los partidos políticos eran peritos en derecho electoral, pues de manera directa o indirecta, ellos participan en la elaboración de las leyes electorales, designan a los integrantes de las autoridades electorales, integran las autoridades electorales antes el Instituto Federal Electoral hoy Instituto Nacional Electoral, tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad, entre otras características que indican que los partidos políticos tienen un amplio conocimiento de la legislación electoral. Por ello, el criterio de esos magistrados fue que la aplicación de las reglas electorales para los partidos políticos debía ser mucho más estricta, y la suplencia de la queja en los medios de impugnación también.

Por otro lado, podemos advertir que en la actual integración de la Sala Superior (2006-2016) ese criterio se ha ido diluyendo, pues ahora los ma-

gistrados consideran a los partidos políticos como sujetos titulares de *derechos humanos*, por tanto, en muchas de sus resoluciones los protegen como si fueran indefensos ante la potestad de la ley, y esto se muestra claramente en un debate doctrinario en el que, en diversas ocasiones, se ha discutido si los partidos políticos cuentan con prerrogativas o derechos humanos. El debate no ha sido muy abierto, pero el tratamiento que se le ha dado a los partidos políticos en muchas de las sentencias indica que se ha considerado a los partidos políticos como sujetos titulares de derechos humanos, e indefensos ante la legislación electoral.

### 3. *Las sanciones respecto del financiamiento público*

Lo sostenido por la Sala Superior en la sentencia que se analiza no es novedoso, pues en el SUP-RAP-151/2015 se señaló que la determinación de hacer efectivas las multas inmediatamente después de la aprobación de la resolución respectiva y su notificación, es contrario a los principios de legalidad y de certeza al dejar de aplicar lo previsto en los reglamentos de fiscalización y de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

La Sala Superior en ningún momento analiza si algunas de las sanciones impuestas a Morena han quedado firmes o si todas se encuentran impugnadas, pues el dictamen de fiscalización de los gastos de campaña de la elección de diputados federales de 2015 se revocó al menos dos veces por parte de la propia Sala Superior para distintos efectos, siendo especialmente en la segunda impugnación que se dejaron firmes algunas de las sanciones impuestas al instituto político.

Adicionalmente, considero que se debe tomar en cuenta que, tanto la ley como las autoridades electorales, son bondadosas en el momento de realizar el cobro de las sanciones económicas a los partidos políticos, pues les permiten que el pago de las mismas se haga a plazos, lo cual es una atribución que la autoridad electoral ha adoptado en sus propios reglamentos y, además, la ley protege el financiamiento de los partidos políticos, pues las sanciones nunca se descuentan del financiamiento para gastos de campaña, debe hacerse del financiamiento para gastos ordinarios.

La costumbre sobre cuándo debe realizarse el descuento de las sanciones no tiene sustento legal, pues el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, señala en el artículo 43, párrafo 4, que las multas que se impongan serán pagadas en el plazo que fije la resolución que corresponda, de manera que son los propios consejeros electorales quie-

nes determinan el plazo que tienen los partidos políticos a efecto de cubrir las sanciones que les impongan.

A lo anterior habrá que adicionarle los efectos de lo resuelto en el SUP-RAP-714/2015, en el que se establece que la autoridad electoral no puede cobrar inmediatamente una sanción económica a un partido político, pues tiene que esperar a que se resuelvan todas las impugnaciones presentadas con motivo de la misma, e incluso aquellas generadas artificiosamente, lo cual, como señalé, puede tomar cientos de días.

Esto ha generado una protección al financiamiento público respecto de una de las sanciones que se les impone a los partidos políticos como consecuencia de su actuación contraria a la ley, en la cual el impacto de las sanciones económicas se minimiza, de manera que la afectación sobre el financiamiento de los partidos políticos sea la menor posible. Esto cobra especial fuerza cuando el inicio del cobro de multas está cercano a la celebración de procesos electorales. Aun cuando las multas se aplican al financiamiento ordinario, debe repensarse si no sería más efectivo y disuasorio para evitar violaciones a la ley, que las multas se aplicaran al financiamiento de campaña. O bien un esquema mixto, si las infracciones se cometieron con motivo de actos ajenos a los procesos electorales, las multas se aplican al financiamiento ordinario, por el contrario, si las infracciones se cometieron durante los procesos electorales, se deben descontar del financiamiento destinado a tal fin.

#### IV. EL MANTO PROTECTOR DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

La Sala Superior ha asimilado la prerrogativa del financiamiento público de los partidos políticos a un derecho fundamental que tienen los institutos políticos, con lo cual se justifica que exista una máxima protección a los recursos que reciben.

En el SUP-RAP-714/2015 se establece que, si bien son los propios reglamentos del Instituto Nacional Electoral los que establecen que las sanciones sólo pueden ser ejecutadas una vez que se hubieren resuelto las impugnaciones interpuestas en contra de las mismas, o que hubiere vencido el término para ello, considero que el detalle que deja ver un ánimo de proteger al financiamiento público que reciben los partidos políticos es la suplencia de la queja que hace la Sala Superior para determinar el acto impugnado, lo cual ya expliqué en el apartado correspondiente. Al suplir la deficiencia de la queja es que realiza una lectura de la norma reglamenta-

ria que restringe a la autoridad electoral realizar un cobro inmediato de las sanciones económicas.

A diferencia de otros casos en los que la Sala Superior hace un esfuerzo interpretativo mayor a efecto de matizar la aplicación de una norma reglamentaria, como es el caso de David Monreal que se analiza en otro capítulo de este libro, en el caso que analizo se optó por hacer una aplicación textual de los reglamentos del INE, sin considerar que algunas de las sanciones impuestas a Morena habían quedado firmes en otras impugnaciones resueltas por el propio órgano jurisdiccional.

El caso que analizo forma parte de una línea jurisprudencial en la que la Sala Superior, a través de distintos asuntos, ha ido fallando de manera favorable a los partidos políticos, sobre todo en el sentido de evitar que las decisiones de las autoridades electorales tengan consecuencias sobre el financiamiento público que reciben, lo cual trataré de demostrar a partir de algunos casos.

### 1. *Elementos para individualizar las sanciones*

El sistema electoral mexicano cuenta con un robusto y complejo sistema para sancionar las faltas o violaciones a la ley que realicen los partidos políticos, candidatos y militantes. Las sanciones se pueden imponer por incumplir las reglas en temas de propaganda electoral, publicidad en radio y televisión, actos anticipados de campaña o precampaña y fiscalización de gastos ordinarios y de campaña, entre otros.

Existe un catálogo amplio de sanciones, las cuales pueden ser económicas o relacionadas con la cancelación de registros. El artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como sanciones para los partidos políticos: amonestación pública, multa, reducción del financiamiento público, interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita en radio y televisión,<sup>8</sup> y cancelación del registro como partido político.

En cuanto a las sanciones económicas, los propios reglamentos del Instituto Nacional Electoral establecen que, para la individualización de las sanciones, se deben considerar los siguientes elementos:

---

<sup>8</sup> Esta sanción, que también impacta en el financiamiento indirecto que reciben los partidos políticos, únicamente ha sido aplicada una vez al Partido Verde Ecologista de México en 2015, cuando se suspendieron sus tiempos en radio y televisión por un día.

1. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan en cualquier forma las leyes electorales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él.
2. El dolo o culpa en su responsabilidad.
3. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la falta.
4. Las condiciones socioeconómicas del infractor.
5. Las condiciones externas y los medios de ejecución.
6. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
7. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Adicionalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que en todos los casos la autoridad administrativa electoral, al individualizar una sanción, debe tomar en consideración varios aspectos.<sup>9</sup>

Especialmente, ha señalado que, a efecto de realizar una correcta individualización se debe atender a la capacidad económica del sujeto responsable, de manera que la determinación de la sanción pecuniaria no resulte desproporcionada. Para atender la capacidad económica, la autoridad administrativa electoral debe recabar la información y elementos de prueba necesarios a efecto de comprobar la capacidad económica del sujeto sancionado, ello con independencia de que la carga probatoria corresponda al denunciante y sin perjuicio del derecho del denunciado de aportar pruebas al respecto.<sup>10</sup>

Estos criterios, los cuales no necesariamente se han originado a partir de impugnaciones de partidos políticos, pero que de alguna manera sí les han generado un beneficio, buscan objetivar la imposición de las sanciones a los sujetos infractores, entre ellos a los partidos políticos, y han servido también para justificar la reducción de las sanciones, pues a efecto de poder determinar el monto idóneo de una sanción es necesario acreditar cada uno de los elementos citados y, además, justificar que puede cubrir dicha cantidad.

---

<sup>9</sup> SUP-RAP-497/2015, en donde se citan los elementos que en concepto de la Sala Superior se deben considerar para individualizar una sanción.

<sup>10</sup> Jurisprudencia 29/2009, de rubro Procedimiento especial sancionador. La autoridad electoral está facultada para recabar pruebas que acrediten la capacidad económica del sancionado.

## 2. *Diferimiento o retraso en la resolución de imposición de sanciones*

En 2012 el Instituto Nacional Electoral sancionó al Partido Verde Ecologista de México con más de 194 331 516.28 millones de pesos por diversas conductas contrarias a la legislación electoral. El instituto político recurrió la determinación de la autoridad electoral, apelación que recibió el número de expediente SUP-RAP-35/2012, la materia de esa impugnación es tema de un capítulo distinto de este texto, sin embargo, lo interesante para este capítulo es la solicitud que hace el Partido Verde para aplazar la resolución que emita la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En el escrito de demanda, el Partido Verde Ecologista de México solicitó el aplazamiento de la resolución de la apelación interpuesta por el propio instituto político, su argumento esencial era el siguiente:

Solicito a esta H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se resuelva este recurso hasta después de que haya concluido la jornada electoral del primero de julio del 2012, para permitir la participación del partido que represento de manera igualitaria con los demás partidos.

En caso de que la resolución materia de este recurso se llegue a ejecutar, y en el supuesto no concedido de que se confirme la resolución impugnada, resultarían perjuicios irreparables al Partido Verde Ecologista de México, dada la naturaleza y monto de las sanciones impuestas por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, que son excesivas e irracionales, generando una participación del partido en desigualdad con los demás actores en el proceso electoral, pues la consecuencia de la ejecución total es la reducción de más del cincuenta por ciento de las ministraciones mensuales que deba recibir el Partido Verde Ecologista de México.

A efecto de dar respuesta a lo solicitado, la Sala Superior abrió un incidente de previo y especial pronunciamiento, cabe señalar que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral únicamente prevé en el artículo 21 bis, el *incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones federales o locales*, y la jurisprudencia del propio Tribunal Electoral contempla el incidente de ejecución de sentencias.

En ese sentido, la propia ley de medios de impugnación contempla en el artículo 6, párrafo 4, que la interposición de los medios de impugnación previstos en la ley no produce efectos suspensivos sobre el acto o resolución impugnada.

A pesar de lo anterior, a través de una sentencia incidental, la Sala Superior consideró que se debía aplazar la resolución del recurso de apelación, pues al ser el monto de las sanciones una cantidad importante en relación con el financiamiento público para actividades ordinarias que recibe el Partido Verde Ecologista de México,<sup>11</sup> y estar en curso un proceso electoral federal, estimó que comprometer los recursos financieros de los partidos políticos en el porcentaje que implican las sanciones, inclusive el destinado para sus actividades ordinarias, es razón suficiente para considerar que la afectación a su patrimonio puede vulnerar el principio de equidad, y en dado caso, ser determinante para el desarrollo de las elecciones.

De esta forma consideró que, a pesar de que las sanciones económicas se descuentan del financiamiento público y no del de campaña, el financiamiento ordinario indirectamente también tiene repercusión en la elección, ya que si un instituto político no puede llevar a cabo libremente sus actividades ordinarias, como pudiera ser *el mantenimiento de su infraestructura e instalaciones, difícilmente podrá participar de forma equitativa en la elección.*

La Sala Superior no sólo inventó un incidente para atender la petición del Partido Verde Ecologista de México, sino que también justificó el aplazamiento para resolver una impugnación en la que la autoridad administrativa electoral sancionó una conducta que en su concepto resultaba ilegal, al considerar que reducir el financiamiento público ordinario de un partido político durante un proceso electoral podría ponerlo en condiciones de desventaja frente a sus oponentes, pues ello impediría tener instalaciones e infraestructura con el mantenimiento suficiente, sin señalar de manera directa cómo el mantenimiento de las instalaciones de un partido político puede afectar una contienda electoral.

De esta forma, una sanción impuesta al Partido Verde Ecologista de México con motivo de una conducta cometida durante el proceso electoral federal de 2009, fue resuelta hasta 2013, pues la impugnación correspondiente se resolvió en febrero de 2013. En ese caso, claramente no hubiera podido darse una inmediatez en el cobro de la sanción.

### 3. *Financiamiento público inembargable*

En el SUP-RAP-87/2012 la Sala Superior determinó que el Consejo General del Instituto Federal Electoral está constitucional y legalmente im-

---

<sup>11</sup> En 2012 al Partido Verde Ecologista de México le correspondió por concepto de financiamiento público para llevar a cabo sus actividades ordinarias \$313 014 202.45, según el acuerdo CG431/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

pedido para retener financiamiento a los partidos políticos con motivo de un mandato judicial, pues únicamente se encuentra autorizado para administrar y otorgar a cada partido político el financiamiento público que le corresponda y, conforme al mismo sistema, la única posibilidad jurídica para retener el financiamiento público de un partido es con motivo de lo que se determine en un procedimiento administrativo sancionador seguido por la propia autoridad electoral.

Derivado de una sentencia de un juez de distrito en la que se ordena embargar el financiamiento público del Partido de la Revolución Democrática a efecto de cubrir la contraprestación derivada de un contrato celebrado con un particular, mismo que había sido incumplido por el partido, la Sala Superior se pronunció en el sentido de que el financiamiento público que reciben los partidos políticos es inembargable. Al respecto, señaló:

...los recursos de los partidos políticos no pueden ser embargados o “retenidos” en tanto los mantenga la autoridad electoral y no sean entregados o puestos a disposición de los partidos, pues todavía forman parte del patrimonio del Estado y no de los partidos políticos, ante lo cual, en esa etapa, no pueden ser afectados por un mandato judicial, a menos que se ubique en el supuesto mencionado (sanción), o bien, que exista una ley que así lo disponga.

La sentencia de la Sala Superior ocupa gran parte de las consideraciones que sustentan el criterio para justificar por qué, a pesar de que fue un juez de distrito quien, mediante una sentencia, ordenó al Instituto Federal Electoral retener el financiamiento público del Partido de la Revolución Democrática, la autoridad electoral no se encontraba obligada a observar el mandato jurisdiccional y ello no implicaría un desacato al órgano jurisdiccional o un incumplimiento del mandato judicial.

Este caso es paradigmático, pues fue preferible justificar que, en aras de proteger el financiamiento de los partidos políticos, se debía desatender un mandato judicial, al señalar que la orden de embargo respecto del financiamiento público venía de un juez y, por tanto, ésta debía cumplirse en atención a la fuerza que tiene una determinación judicial de este tipo.

## V. CONCLUSIONES

El financiamiento público que reciben los partidos políticos en México es bastante bondadoso, pues no sólo se compone de cantidades cuantiosas de recursos públicos que sirven para garantizar el funcionamiento ordinario

de los partidos políticos, así como la realización de campañas electorales bajo condiciones competitivas, y de paso otras actividades como son capacitación, editoriales y promoción política de la mujer, sino que adicionalmente reciben financiamiento indirecto como es el acceso permanente a la radio y la televisión, las franquicias postales y un régimen fiscal privilegiado.

Aunado a lo anterior, la ley también es benevolente respecto de las posibilidades de restringir el financiamiento público, pues esto únicamente puede ocurrir en el caso de la imposición de una sanción, o ante la pérdida del registro como partido político.

En el caso de la imposición de sanciones, sostengo que tanto la ley como las autoridades electorales han creado un manto que protege y blinda los recursos que reciben los partidos políticos, de manera que la afectación del financiamiento público con motivo de las sanciones económicas sea la menor posible. Podríamos decir que es otra prerrogativa más de los partidos políticos.

En primer lugar, las sanciones que se imponen, de acuerdo con los reglamentos del Instituto Nacional Electoral y los criterios de la Sala Superior, para determinar un monto económico, es necesario que se justifique plenamente la cantidad a imponer a través de diversos parámetros que deben quedar plenamente justificados. Al ser tantos los requisitos que se deben considerar para individualizar la sanción, mediante una impugnación es fácilmente modificable el monto determinado, pues casi siempre habrá algún error en los elementos que se consideraron, o la valoración de los mismos puede llegar a ser tan subjetiva que siempre habrá motivos para ordenar una nueva individualización, la cual muchas veces termina calculando un monto menor.

Destaco que la ley establece que las sanciones que se impongan a los partidos no podrán deducirse del financiamiento de campaña, lo cual genera que cualquier conducta ilegal que ocurra durante el desarrollo de un proceso electoral nunca podrá tener una consecuencia o repercusión económica dentro de la propia campaña electoral. Adicionalmente, la Sala Superior ha protegido a los partidos políticos con la ejecución de sanciones a efecto de que no les afecte durante el desarrollo de un proceso electoral, ya que ante dicha situación es posible diferir la resolución de la impugnación.

Finalmente, la Sala Superior cuenta con criterios que han sido bondadosos respecto de las sanciones impuestas a los partidos políticos, tanto al momento de suplirles la deficiencia de la queja y beneficiarlos con la reducción en la imposición de las sanciones o el diferimiento en el cobro de las mismas. Adicionalmente, se ha determinado que el financiamiento público que reciben los partidos políticos es inembargable y, por tanto, ni

un mandato judicial de un órgano ajeno a los electorales puede ordenar tal cosa, ello a pesar de que el instituto político hubiere incurrido en incumplimientos civiles o administrativos; en ese caso, es preferible ignorar la orden judicial a retener el financiamiento de un partido político.

Estos criterios han construido una línea jurisprudencial en la que no ha sido necesaria una amplia interpretación jurídica o argumentación, sino pequeños avances encaminados a salvaguardar un determinado bien jurídico, en este caso la prerrogativa a recibir financiamiento, y así es como se ha construido el manto protector del financiamiento público que reciben los partidos políticos.

En el caso del financiamiento público el Tribunal lo ha hecho en algunos asuntos vistosos, como los que reseñé brevemente, pero en otros, como el que analizo, lo hace a través de pequeñas consideraciones, como es modificar el acto impugnado para beneficiar al recurrente, llevar a cabo una suplencia amplia de la queja cuando los partidos políticos son peritos en derecho, establecer parámetros subjetivos para la imposición de sanciones, entre otras.

Lo anterior se ve reflejado en las impugnaciones, pues los partidos políticos saben que a través de estos recursos es posible obtener beneficios que impidan afectar el financiamiento público. Para muestra habría que considerar que en los últimos años han incrementado considerablemente las apelaciones intentadas, a efecto de evitar las sanciones impuestas por la autoridad administrativa electoral derivadas de los ejercicios de fiscalización. De 1997 a 2005 la Sala Superior conoció de 611 apelaciones generadas por resoluciones de fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos, pasando de cinco impugnaciones en 1997 a 179 en 2005. En cuanto a la fiscalización de los informes de gastos de campaña, de 1997 a 2005, la Sala Superior conoció de 361 apelaciones, pasando de 10 en 1998 a 256 en 2004. Durante este periodo, el Instituto Federal Electoral impuso por concepto de sanciones derivadas de la fiscalización de gastos de campaña más de 541 millones de pesos; después de resueltas las impugnaciones, la Sala Superior redujo las sanciones en más de 98 millones de pesos.<sup>12</sup>

En el periodo de 2007 a 2011 el Instituto Federal Electoral impuso a los partidos políticos más de 274 millones de pesos en sanciones derivadas de la revisión de sus informes anuales de ingresos y gastos; después de presen-

---

<sup>12</sup> Díaz Domínguez, Alejandro, Rivera Loret de Mola, Gustavo, “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos en el ámbito federal (1994-2007)”, Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *op. cit.*, pp. 67-96.

tadas las apelaciones correspondientes, las sanciones disminuyeron en casi ocho millones de pesos.<sup>13</sup>

Determinar un monto razonable, idóneo y necesario para que una sanción tenga un efecto disuasivo conlleva una cierta subjetividad, ya que lo que para algunos puede ser una cantidad suficiente, para otros no. Quien tiene la facultad para la imposición de sanciones es la autoridad administrativa electoral, sin embargo, la Sala Superior, en un papel justiciero, a lo largo de los últimos 10 años, ha ido estableciendo una línea jurisprudencial favorable a los partidos políticos, a través de la cual sistemáticamente ha protegido los recursos que reciben los partidos políticos, blindándolos de tal manera que, a pesar de incurrir constantemente en conductas contrarias a la legislación electoral que los hacen merecedores de sanciones, los criterios del máximo órgano de justicia electoral sirven de control de daños a efecto de minimizar lo más posible las consecuencias de los ilícitos de los partidos políticos.

El efecto secundario de esta línea jurisprudencial es que, a pesar del endurecimiento e incremento de las sanciones, no se garantiza que los partidos políticos cumplan con la normatividad electoral.<sup>14</sup>

El tema del financiamiento público a los partidos es sensible, pues, si bien por una parte, busca proveer una base mínima de recursos para equilibrar las condiciones de financiamiento entre todas las fuerzas políticas y disminuir la influencia de grupos de intereses en el financiamiento de campañas y la toma de decisiones de los partidos, por otro lado, los convierte en dependientes de los recursos públicos que les otorga el Estado, lo que tiene como consecuencia disminuir los incentivos para que los partidos políticos se mantengan cerca del electorado, como lo harían si no tuvieran una fuente de financiamiento garantizada.<sup>15</sup>

Existe la percepción en la ciudadanía que las elecciones son muy caras y los partidos políticos reciben mucho dinero, también que estos últimos son poco respetuosos de la legalidad de los procesos electorales, pues a pesar de que los sancionan, continúan cometiendo conductas contrarias a la legislación electoral. El juez Ahron Barak señala que los jueces deben “acercar el

---

<sup>13</sup> González García, Mónica, “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos (2008-2012)”, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Rivera Loret de Mola, Gustavo, *op. cit.*, pp. 97-172.

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> Aparicio Castillo, Javier y Pérez Martínez, Jacaranda Ma., “Financiamiento público a partidos políticos”, *Grandes Temas para un Observatorio Electoral Ciudadano*, vol. III, *Sistema Político Electoral*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2008.

derecho a la realidad”.<sup>16</sup> En el caso de la Sala Superior, en un tema tan sensible como es el otorgamiento de recursos públicos a los partidos políticos, lo que ha hecho es lo contrario, pues a través de diferentes criterios ha construido un manto protector de los recursos que reciben los partidos políticos, que ha minimizado los efectos de las sanciones impuestas por la autoridad electoral y beneficiado a los institutos políticos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO CASTILLO, Javier y PÉREZ MARTÍNEZ, Jacaranda María, “Financiamiento público a partidos políticos”, *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano*, vol. III, *Sistema político-electoral*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2008.
- BARAK, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.
- BERNAL MORENO, Jorge Kristian, *El financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos en México”, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, 2011.
- DÍAZ DOMÍNGUEZ, Alejandro, RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo, “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos en el ámbito federal (1994-2007)”, en UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva estatal e internacional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- GONZÁLEZ GARCÍA, Mónica, “Fiscalización de los recursos de los partidos políticos (2008-2012)”, en Ugalde Ramírez, Luis Carlos y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva estatal e internacional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, pp. 97-172.
- GUZMÁN Y MONTELONGO, Mario y MOUGRABI COJAB, Celia, “Costo de la democracia electoral en el ámbito estatal mexicano”, en UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos y RIVERA LORET DE MOLA, Gustavo, *Fortalezas y de-*

---

<sup>16</sup> Barak, Aharon, *Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008.

*bilidades del sistema electoral mexicano, perspectiva estatal e internacional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.

UGALDE RAMÍREZ, Luis Carlos, “Democracia a precio alzado”, *Nexos*, agosto de 2015, <http://www.nexos.com.mx/?p=25810>.

NUEVAS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN  
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.  
LA SENTENCIA SUP-RAP-277/2015  
Y ACUMULADAS

Alejandro DÍAZ DOMÍNGUEZ\*

SUMARIO: I. *Las reglas de la fiscalización electoral.* II. *La resolución SUP-RAP-277 (2015).* III. *Algunas conclusiones.* IV. *Bibliografía.*

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió en la sentencia SUP-RAP-277 (2015) y sus acumuladas la obligación del Instituto Nacional Electoral (INE) de sustanciar las quejas relacionadas con gastos de campaña junto con los dictámenes de los informes de gastos de campaña de una misma elección para, en su caso, detectar rebases a los topes de gasto. Ello porque la Constitución establece que, de acreditarse tales rebases, éstos constituyen una causal de nulidad bajo determinadas condiciones.

La sentencia puso en evidencia diversas problemáticas en la operación de la fiscalización nacional, derivadas de la reforma electoral 2014 y de las interpretaciones jurisdiccionales que tradicionalmente se habían presentado en el plano federal. Sin embargo, también permitió apreciar las fortalezas institucionales del esquema fiscalizador que prevaleció durante dos décadas.

El balance de las consecuencias de esta decisión jurisdiccional sobre el proceso fiscalizador es mixto, pues muestra la evidente necesidad de favorecer la rendición de cuentas por parte de partidos y candidatos, pero con base en las complicaciones derivadas de la propia reforma y de los nuevos criterios del TEPJF.

---

\* Profesor en la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey.

## I. LAS REGLAS DE LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL

Desde la elección presidencial de 1994, el entonces Instituto Federal Electoral empezó la revisión de los gastos de campaña de partidos y candidatos, empleando las reglas de revisión derivadas del código electoral y de los reglamentos y formatos que el Instituto aprobó para el efecto. En ese lejano 1994, el Tribunal Federal Electoral fue la autoridad responsable de imponer las multas derivadas de la revisión efectuada por el Instituto.<sup>1</sup>

Fue hasta la reforma electoral de 1996 cuando dicha atribución pasó al órgano administrativo, reservando al jurisdiccional la tarea de resolver las controversias en materia de fiscalización.<sup>2</sup>

Las reglas para fiscalizar se modificaron durante estas dos décadas, con más de tres reformas legales y nueve reglamentarias,<sup>3</sup> pero siempre conservando la separación entre las competencias federal y las locales, donde los órganos electorales de cada entidad federativa, por sí mismos o mediante despachos externos eran las autoridades responsables de la revisión e imposición, en su caso, de multas y sanciones derivadas de informes anuales, de campaña y quejas en materia de fiscalización.<sup>4</sup>

Si partidos y candidatos se inconformaban con dichas decisiones acudían al órgano jurisdiccional, fuera al federal en el caso de las elecciones federales, fuera al órgano jurisdiccional local en el caso de las elecciones celebradas en las entidades federativas.<sup>5</sup>

Las apelaciones o inconformidades federales eran resueltas en recurso de apelación por la propia sala superior del TEPJF,<sup>6</sup> mientras que la misma

---

<sup>1</sup> Díaz Domínguez, A., “El tribunal electoral y los gastos de los partidos políticos en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, núm. 47, 2016, p. 77.

<sup>2</sup> Berruecos, S., “Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, 2003, pp. 801-825; Franco, F., “Origen y desarrollo de la justicia constitucional electoral en México”, *Foro de Análisis de Sentencias Relevantes a 25 años de la Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.

<sup>3</sup> Paredes, B., *Evolución de la reglamentación interna en materia de fiscalización*, mimeo, México, Instituto Federal Electoral, 2006; Díaz Domínguez, A., *op. cit.*, p. 77.

<sup>4</sup> Cárdenas, J., *Lecciones de los asuntos Pemexgate y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004, p. 39; Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006, pp. 315-316.

<sup>5</sup> Serna, J. M., *La autonomía de los tribunales electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

<sup>6</sup> Estévez, F. y Magar, E., “Judges’ Law: Ideology and Coalition in Mexico’s Electoral Tribunal”, *The Bayesian Methods in Social Sciences Seminar*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008; Serna, J. M., *op. cit.*

sala superior podía volver a examinar, vía juicio de revisión constitucional, lo decidido por los órganos jurisdiccionales locales. En ese sentido, en el ámbito federal existía una sola instancia, mientras que en el plano local existían dos, el tribunal local y en su caso el TEPJF.<sup>7</sup>

El esquema de revisión, derivado de la reforma electoral 2014, se amplió según lo aprobado por el poder legislativo, validado por las legislaturas locales y promulgado por el ejecutivo federal: a partir del ejercicio fiscal 2015, todos los ingresos y gastos de partidos y candidatos, así como las quejas interpuestas de los ámbitos federal y locales son revisadas por el INE, tanto en precampaña para precandidatos de partidos, como para aspirantes a candidatos independientes durante la etapa de obtención del apoyo ciudadano, así como en informes anuales para partidos e informes de campaña para partidos y candidatos (Reforma Constitucional 2014).

Adicionalmente, ahora el INE es la autoridad revisora, desde las elecciones de 2015, de todos los ingresos y gastos de los partidos y candidatos durante todas las campañas electorales, sean federales o locales, así como la sustanciación de las quejas en materia de fiscalización interpuestas en todo el país (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Ley General de Partidos Políticos 2014).

En este contexto, la reforma electoral 2014 respondía a las controversias caecidas durante la elección presidencial anterior, en la cual la coalición que a la postre obtuvo el segundo lugar interpuso tres quejas en abril de 2012 por rebase de topes de campaña en contra de la coalición que resultó finalmente ganadora, reiterando esta posición en su recurso de inconformidad sobre el resultado final (SUP-JIN-359-2012).

La sentencia del TEPJF señaló que al no contar con mecanismos legales expeditos para su resolución, dichas quejas no podían ser sustanciadas antes de la toma de posesión respectiva, además de la falta de sanción en la regulación electoral ante un eventual rebase de topes, esto es, en 2012 el rebase a los topes de gasto de campaña no era considerado como causal de nulidad en las elecciones federales.

Una novedad relevante de la reforma 2014 es que ahora el rebase de topes de gastos de campaña ya es una causal de nulidad, de conformidad con el artículo 41, fracción VI, inciso a) de la Constitución Política.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Estévez, F. y Magar, E., *op. cit.*; Serna, J. M., *op. cit.*

<sup>8</sup> Otra causal de nulidad la establece la propia Constitución en la fracción VI del artículo 41 para las candidaturas que reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas. No se establece condición respecto al monto implicado en el ilícito y tampoco autoridad alguna, sea legislativa, ejecutiva, electoral o judicial ha establecido su modo de operación.

Debe puntualizarse que la propia Constitución detalla dos condiciones para que dicha causal opere:

- a) Sólo se trata de rebases que excedan el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado.<sup>9</sup>
- b) Las violaciones se considerarán determinantes cuando la diferencia de votación entre primero y segundo lugar sea menor al cinco por ciento.

Dos son las consecuencias del rebase:

- a) Se decreta la nulidad de la elección ordinaria y se convoca a una elección extraordinaria.
- b) La persona sancionada por el rebase de topes de gastos de campaña en la elección ordinaria no podrá participar en la extraordinaria.

En términos operativos, todo esto implica que para conocer si en efecto existió un rebase, resulta necesario revisar el informe de gastos de campaña y, en su caso, las quejas interpuestas que se relacionen con dicha campaña, de modo tal que se consolide un dictamen final que integre todas las fuentes de la fiscalización. Esta implicación y sus consecuencias resultarán centrales en el análisis de la sentencia SUP-RAP-277.

La novedad legal sobre el rebase de topes como causal de nulidad, no sólo respondía a las controversias sobre los gastos de las campañas presidenciales de 2012.

Como se ha discutido, en el anterior arreglo institucional con divisiones entre los ámbitos federal y locales, este supuesto no se encontraba regulado para el primero, pero sí para los segundos en diez entidades federativas.<sup>10</sup>

Sin embargo, la experiencia como país en esta materia se circunscribía a casos emblemáticos de alto impacto mediático entre 2003 y 2012, los cuales difícilmente conjugaban los tres elementos: un dictamen, quejas resueltas y en su caso, la acreditación de rebases de topes de gastos de campaña.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> El origen del criterio del cinco por ciento para que un rebase de topes se considere relevante pudiera remontarse a una decisión del propio TEPJF. En la sentencia SUP-RAP-024 (2004), resuelta el 11 de junio de 2004, el tribunal determinó que un rebase de alrededor del uno por ciento no resultaba relevante, por lo que sin mayor evidencia revocó la sanción impuesta por el rebase acreditado al PVEM por 22.85 pesos en el distrito 09 de Chiapas.

<sup>10</sup> Gilas, K., “Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”, *Justicia Electoral*, vol. 12, núm. 2, 2013, pp. 101-140.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 106.

Las nuevas reglas electorales en su conjunto, tanto a nivel constitucional como a nivel legal fueron validadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las Acciones de Inconstitucionalidad 22, 26, 28 y 30 (2014). Con ello se sentaban las bases constitucionales de esta nueva etapa en la fiscalización electoral.

La ampliación del ámbito fiscalizador ordenada por las normas secundarias a través de leyes generales y ya no federales (de modo tal que las primeras resultan aplicables a todo el país, mientras que las segundas sólo aplican al plano federal y no a las entidades federativas) implicó la necesidad de adecuar los reglamentos, los cuales, junto con las leyes, dan operatividad a la revisión.

Además de aprobar un nuevo reglamento para fiscalizar informes anuales, de precampaña, de obtención del apoyo ciudadano y de campañas; adicionalmente, el INE aprobó el 19 de noviembre el Reglamento de Quejas de Fiscalización (2014).

Este reglamento de quejas, en su artículo 40, estableció las fechas de resolución de las quejas en materia de fiscalización que se encontraran relacionadas con la campaña electoral. En su primer párrafo se indicaba que las quejas sobre gastos de campaña se resolverían junto con el dictamen y la resolución de informes de campaña siempre y cuando se presentaran al domingo siguiente al de la jornada electoral, o con anterioridad.

Los párrafos segundo y cuarto indicaban las excepciones a esta regla general, pues si no se resolvía en la fecha de aprobación del dictamen, se debería explicar en el propio dictamen las razones del por qué. Adicionalmente, las quejas presentadas después del domingo siguiente al de la jornada se someterían a los plazos normales, esto es, sin la misma premura. En todo caso, el párrafo cuarto establecía una fecha límite al señalar que las quejas pendientes (esto es, interpuestas durante las etapas iniciales de la revisión) deberían resolverse antes de la toma de posesión correspondiente. Este diseño institucional parecía atender a dos razones:

- a) Contar con un dictamen integrado durante la revisión de los informes de campaña, siempre en conjunto con las quejas que fueran interpuestas durante las etapas iniciales de la revisión, de modo tal que la autoridad administrativa contara con tiempo para consolidar un dictamen final.
- b) Las quejas interpuestas durante las etapas iniciales de la revisión de los informes de campaña que no fueran incluidas en el dictamen consolidado, por contar con menos tiempo para sustanciarse, sí debían resolverse antes de la respectiva toma de posesión, de modo tal que pudieran detectarse, en su caso, rebases a los topes de gasto.

El reglamento de quejas de fiscalización fue impugnado por los partidos políticos y el TEPJF resolvió el 18 de diciembre el recurso SUP-RAP-205 y 218 (2014), donde confirmó dicho reglamento, pero limitando su resolución a las porciones impugnadas, esto es, el TEPJF confirmó que los órganos electorales locales sí estaban facultados para resolver los asuntos sobre fiscalización previos a la reforma, esto es, lo relativo al ejercicio 2014.

Adicionalmente, el TEPJF se pronunció sobre el tema de responsabilidad de los partidos respecto a las acciones de sus militantes en materia de revisión de cuentas, pues determinó que los partidos políticos sí eran responsables de las acciones de sus militantes, siempre y cuando los propios partidos no se deslindaran debidamente.

Sin embargo, en este proceso contencioso nada se dice sobre el artículo 40 del reglamento de quejas. Uno podría suponer que las porciones no impugnadas quedarían firmes, esto es, con plena validez y de observarse los supuestos que dichas porciones regulaban, las regulaciones vigentes resultarían aplicables. Sin embargo, a la autoridad jurisdiccional esto no le pareció lo adecuado, como se verá más adelante.

Después tuvo lugar la revisión de gastos de precampañas y de la etapa de obtención del apoyo ciudadano, posteriormente tuvieron lugar las campañas y el 7 de junio de 2015 se celebró la elección.

Una vez que el INE contó con los informes de campaña y las quejas que fueron interpuestas en las etapas iniciales de la revisión, procedió a fiscalizar los ingresos y gastos contenidos en los informes.<sup>12</sup>

El 20 de julio de 2015, el INE aprobó el dictamen de los informes de campaña; ahí el universo revisado incluyó 2 667 informes en candidaturas federales y 10 883 informes en candidaturas locales. Dichos informes contenían ingresos por 1 058 millones de pesos en la campaña federal y 1 930 millones de pesos en las campañas locales.

Por el lado del gasto, los partidos y los candidatos erogaron 1 050 millones de pesos en el ámbito federal y 2 060 millones de pesos en el ámbito local.

De esta revisión derivaron 369 millones de pesos en multas y sanciones: 131 millones de pesos por campañas federales y 261 millones de pesos por campañas locales. A raíz de la resolución INE/CG/469 (2015) para el caso federal y 16 resoluciones y dictámenes para cada una de las

---

<sup>12</sup> Como detalla cada dictamen, el INE efectuó el proceso de revisión realizando compulsas de registros contra la documentación comprobatoria entregada e incluyendo los monitoreos desarrollados por la propia autoridad, como en el caso de anuncios espectaculares o panorámicos, además de resolver algunas quejas que estaba en capacidad de sustanciar.

elecciones locales, todos los partidos políticos impugnaron, acumulándose 106 expedientes.<sup>13</sup>

## II. LA RESOLUCIÓN SUP-RAP-277 (2015)

El 7 de agosto de 2015 el TEPJF ordenó la devolución de dictámenes y resoluciones para la campaña federal y para las 16 entidades federativas con elecciones locales: Baja California Sur, Campeche, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Sonora y Yucatán.

La resolución SUP-RAP-277 resolvió 106 apelaciones de manera conjunta, en donde el TEPJF agrupó todas las inconformidades presentadas por los partidos políticos. Los partidos que presentaron más impugnaciones fueron el PRD (19%), el PRI y Morena (16% cada uno), el PAN (14%) y MC (11%). Los partidos restantes presentaron menos de una decena de impugnaciones cada uno (gráfica 1).

Que la izquierda en su conjunto presentara la mitad de las apelaciones no parece una sorpresa, si se consideran los antecedentes desde 2003 y particularmente 2009 y 2012. Lo que sí destaca es que al considerar al PRI y al PVEM como un bloque, presentaron una de cada cuatro impugnaciones (25%). Si se sumara Nueva Alianza y Encuentro Social a la coalición priísta, el porcentaje de impugnaciones alcanzaría hasta un tercio (31 por ciento).

Esta evidencia sugiere que todos los partidos, en grados diversos emplearon el ámbito contencioso, fuera o no en consonancia con los antecedentes inmediatos de la elección presidencial de 2012, pues las razones esgrimidas para impugnar fueron de índole muy diversa.

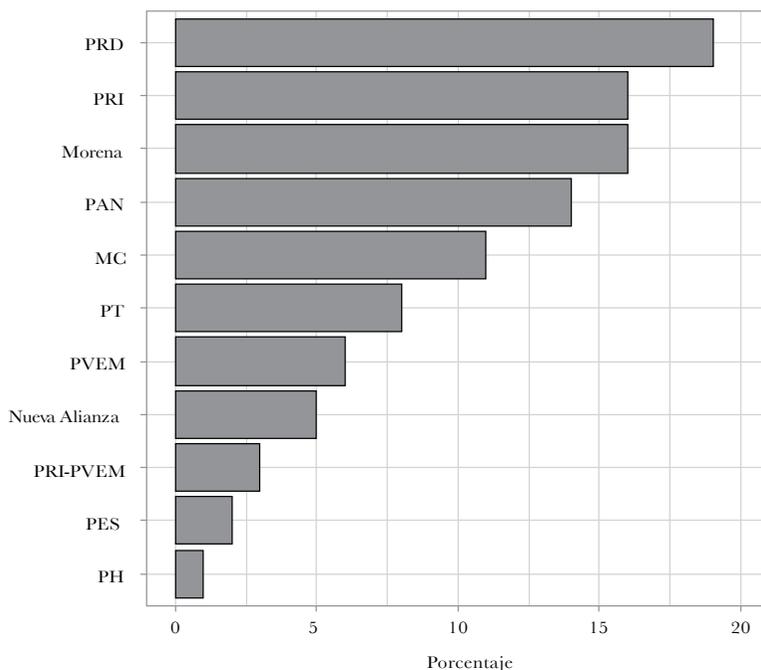
La sentencia agrupa en 14 temas los motivos de impugnación, de los cuales el TEPJF declaró ocho como infundados o inoperantes, es decir, le dio la razón al INE, mientras que cinco los declaró fundados, esto es, le dio la razón a los partidos y uno fue declarado parcialmente fundado (cuadro 1).

Los ocho agravios infundados o inoperantes se relacionan con temas y argumentaciones que se han debatido en los últimos años, como el uso de nuevas tecnologías, que actualmente debe emplearse según lo establece la reforma electoral 2014.

---

<sup>13</sup> En la resolución SUP-RAP-277 (2015) y acumuladas se listan 105 apelaciones, pero al sumarse se obtienen 106.

GRÁFICA 1. Impugnaciones a resoluciones y dictámenes de gastos de campañas federales y locales 2015



FUENTE: Lista de 106 apelaciones acumuladas en la sentencia SUP-RAP-277 (2015).

Otros temas son los nuevos instrumentos de compulsión, como un padrón de proveedores para operaciones más cuantiosas, o los plazos y criterios para imponer multas y sanciones.

En estos casos, algunas de estas decisiones de la autoridad electoral quedan dentro del margen de maniobra en la interpretación de la autoridad, cuando el “reino de las reglas”, esto es, las claramente establecidas, no alcanza para basar una decisión y entonces los órganos electorales deben echar mano del “reino de la incertidumbre”, donde el conocimiento técnico y político juegan un papel más importante.<sup>14</sup>

En particular, los partidos políticos argumentaron como agravio que, al no existir leyes generales que regularan la fiscalización en línea o a través

<sup>14</sup> Schedler, A., “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 2, 2000, pp. 383-421.

de un sistema digitalizado, esto es, una regulación específica contenida en la propia ley electoral, sino sólo su mera mención en algunos artículos, el INE carecía de asidero legal para fiscalizar.

El TEPJF declaró este agravio infundado, en consonancia con la ya larga tradición de reglas con matriz constitucional sobre las cuales se han basado las revisiones, ello a pesar de las inconformidades relacionadas con la instrumentación del sistema de fiscalización en línea una vez iniciado el proceso electoral. Este agravio también fue declarado infundado.

Argumentos similares se presentaron cuestionando la legalidad del Registro Nacional de Proveedores, creado para registrar operaciones cuantiosas entre partidos y empresas o particulares, dado que la falta de inscripción en dicho registro constituía un delito electoral si se detectaban operaciones de cierta cuantía (Ley General en Materia de Delitos Electorales, 2014). El TEPJF declaró infundado este agravio.

De igual manera, el TEPJF no estimó operante que los dictámenes y las resoluciones pudieran catalogarse como extemporáneos o con ciertas irregularidades formales, puesto que el debate no se centraba en si presentaban un presunto retraso o deficiencias procesales, sino se centraba en si los dictámenes podían ser considerados como realmente consolidados, esto es, integrando informes de gastos con quejas.

Adicionalmente, la falta de publicidad en los criterios para imponer multas y sanciones por parte del INE se consideró como un agravio infundado por el TEPJF, ello debido al arbitrio con que cuenta una autoridad para imponer, dentro de parámetros legales, las sanciones que correspondan.

Respecto a los parámetros legales, la sentencia reafirmó la imposición de sanciones considerando el valor de mercado más alto para gastos no reportados. La operación de esta regla, al actualizarse sus supuestos, fue nuevamente avalada por el TEPJF, puesto que el propio tribunal cita una sentencia previa, la SUP-RAP-207 (2014), donde ya se había declarado infundado un agravio sobre este tema.

Finalmente, el TEPJF declaró infundado el agravio sobre la supuesta omisión del INE para revisar gastos del PRS (partido local en Baja California Sur) en su campaña a la gubernatura, porque la candidatura fue apoyada por el PAN, partido que fungió como responsable de los reportes.

En síntesis, de la revisión a los ocho agravios donde la resolución dio la razón al INE, se desprende que las tareas fiscalizadoras, más allá de la plataforma que emplee la autoridad (en papel, en línea o digital *off line*), existen cierto estándares en los procedimientos de revisión que parecieran permanecer estables.

CUADRO 1  
 Sistematización de agravios de la sentencia SUP-RAP-277 (2015)

	<i>Agravio</i>	<i>Resolución</i>	<i>Mandato operativo</i>
1	Omisión en resolver quejas	Fundado	Resolver todas las quejas pendientes en cinco días
2	Indebido desechamiento de una queja	Fundado	Resolver
3	Omisión en la expedición de leyes generales para operar legalmente el sistema de fiscalización en línea	Infundado	Ninguno
4	Sistema de fiscalización en línea es ilegal porque se instrumentó ya iniciado el proceso electoral	Infundado	Ninguno
5	Fallas en sistema en línea atentan contra principio de certeza (solicitan aceptar alternativas: papel, CD, DVD o USB)	Fundado	Valorar nueva información, rehacer dictámenes y resoluciones
6	Resolución emitida de manera extemporánea	Inoperante	Ninguno
7	Falta de publicidad de criterios para sancionar	Infundado	Ninguno
8	Ilegalidad al sancionar con el valor más alto de mercado en los gastos no reportados	Infundado	Ninguno
9	Ilegalidad del Registro Nacional de Proveedores	Infundado	Ninguno
10	Prorrato indebido al PVEM	Infundado	Prorrato sí procede
		Fundado	Recalcular el prorrato, debió ser a toda la coalición PRI-PVEM, rehacer dictámenes y resoluciones
11	El INE omitió presentar el análisis de campañas sin irregularidades	Fundado	Presentar todas las campañas, con y sin irregularidades detectadas, rehacer dictámenes y resoluciones
12	Criterios ilegales para identificar gastos de campaña del PVEM	Fundado	Algunos no son campaña según el TEPJF; en los restantes el INE deberá catalogar, rehacer dictámenes y resoluciones
13	Omisión en revisar gastos del PRS (BCS)	Infundado	Ninguno
14	Diversas irregularidades en las resoluciones	Inoperante	Ninguno

FUENTE: Sentencia SUP-RAP-277 (2015).

La regulación y aplicación de procedimientos (sistema de fiscalización en línea) e instrumentos (padrón de proveedores) que auxilian al proceso de revisión parecen ser bienvenidos al sistema de fiscalización electoral, donde se materializa que estas autoridades son las depositarias de la función electoral en sus más diversos componentes, tal como les ha encargado el Estado mexicano por disposición constitucional.

Respecto a los cinco agravios declarados fundados y al parcialmente fundado, el balance resulta mixto. Dos de estos agravios podrían ser analizados a la luz de las mismas consideraciones con las cuales se han examinado aquellos que fueron declarados infundados o inoperantes, esto es, si en efecto fortalecen el sistema de fiscalización electoral.

Dos agravios más (uno fundado y otro sólo parcialmente), referentes al prorrateo de gastos, esto es, a la forma en que deben dividirse los gastos realizados por dos o más candidaturas en un mismo acto, evento, o anuncio promocional, merecerían un examen aparte, a la luz de las sentencias que sobre prorrateo ha resuelto el TEPJF desde las elecciones de 2012. Pero a la luz del sistema de fiscalización electoral, lo resuelto en estos agravios no parece abonar en su fortalecimiento.

Finalmente, los dos últimos agravios, que son los dos primeros de la lista de catorce que se resuelven en la sentencia, representan el corazón del problema de la concepción y operación de esta nueva etapa de la fiscalización electoral.

El criterio central del TEPJF es que las quejas relacionadas con campaña se deben resolver junto con los informes, para que el dictamen sea realmente consolidado, esto es, que integre ambas fuentes.

Con esta base ya se puede proceder, en su caso, a la imposición de sanciones y detectar: *a)* un eventual rebase a los topes de gastos de campaña y *b)* si el citado rebase es mayor al cinco por ciento del monto total autorizado. De este modo se acreditaría la causal de nulidad.

Estos dos agravios, declarados como fundados, quizá fortalezcan al sistema de fiscalización electoral, a pesar del revés a la autoridad administrativa. Se trata de la cobertura del sistema de contabilidad en línea, y los contenidos mínimos del dictamen consolidado.

En el primero, los partidos alegaron que existía falta de certeza en el sistema en línea, al argumentar interrupciones o incluso fallas. Un plan alterno para cumplir con el propósito, aunque no con la plataforma mandatada por la ley, se compuso de otras vías para entregar cuentas y documentación sobre ingresos y gastos, esto es, en papel, o por medios digitales *off line* (CD, DVD o USB), lo cual fue validado por el TEPJF.

Esta decisión puede ser interpretada como contradictoria porque en la misma sentencia el tribunal confirma la legalidad del sistema en línea y su instrumentación una vez empezado el proceso electoral. Uno podría preguntarse los motivos por los cuales el tribunal parece aceptar no sólo un formato digital sin conexión a Internet, sino incluso comprobación en papel, cuando abrir estas vías colabora en el retraso de la fiscalización, la cual debiera ser expedita en virtud de la nueva causal de nulidad.

Aunque esta es una interpretación plausible, si se concede que el TEPJF es un tribunal especializado,<sup>15</sup> entonces también cabe suponer que validar la instrumentación del sistema en línea después de iniciado el proceso electoral pudo haber estado acompañado de algunos costos.

El TEPJF valida lo que pudiera servir de pilar al sistema de fiscalización electoral, con base en su propia experiencia, pero al mismo tiempo impone algunos costos estratégicos a la autoridad administrativa, como la inclusión de documentación a través de medios sin conexión a Internet, porque el INE es una autoridad con la cual comparte el mismo espacio para impulsar políticas públicas.

Otro agravio que resultó fundado fue el contenido mínimo del dictamen, es decir, el INE excluyó los ingresos y gastos de las candidaturas que no incurrieron en irregularidades, pero el TEPJF resolvió que deben incluirse todas las candidaturas para consultar todos los gastos.

Este criterio, que pudiera desde cierta interpretación estar en consonancia con la ley electoral, también incide en el retraso de la revisión. Sin embargo, en términos de transparencia es una información cuya exclusión resulta política y constitucionalmente difícil de justificar, ello en virtud del principio rector de máxima publicidad que fue agregado al texto constitucional en la reforma electoral 2014.

Los dos agravios siguientes se refieren al prorrateo, en particular sobre el PVEM. Una parte de la inconformidad versó sobre la posibilidad o no de asignar todos los gastos a un solo partido o a los partidos involucrados, pero éste resultó infundado, porque, en efecto, ante gastos compartidos, el TEPJF confirmó una vez más que sí se puede establecer un prorrateo.

Sin embargo, en la otra parte de la inconformidad, el agravio se declaró fundado, porque el TEPJF consideró que el prorrateo debió extenderse a todos los candidatos de la coalición PRI-PVEM, lo cual no pareciera abonar en el trabajo revisor, pues este argumento beneficia únicamente al oficialismo a nivel federal.

---

<sup>15</sup> Ríos-Figueroa, J., “Sociolegal Studies on Mexico”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 8, 2012, pp. 307-321; Díaz Domínguez, A., *op. cit.*

El otro agravio vinculado al prorrateo se refiere a los criterios para identificar gastos de campaña del propio PVEM. Una de las principales batallas de las autoridades electorales ha sido la identificación de gastos de campaña, sea mediante interpretaciones constitucionales, legales o reglamentarias.<sup>16</sup> En esta sentencia, el TEPJF determinó que diversos gastos efectuados por el PVEM durante la campaña no eran tales, abandonando con ello el criterio de temporalidad sin integrarlo con el criterio de beneficio.<sup>17</sup>

Las bases para declarar este agravio como fundado fueron aquellas sentencias que trataban sobre el número excesivo de promocionales en televisión, los cuales permitieron al PVEM aparecer reiteradamente entre la ciudadanía a través del pago de promocionales a cargo de sus grupos parlamentarios, pero de manera indebida. En estas sentencias, el TEPJF no siempre detalló si se trataba de gastos de campaña, dejando al INE la revisión y nueva catalogación de dichos gastos.

Finalmente, sobre los dos agravios que parecen ser centrales en la sentencia, es decir, la omisión en resolver las quejas relacionadas con las campañas y a guisa un desechamiento indebido de una queja, el TEPJF declaró fundados. La argumentación generó y seguirá generando debate entre funcionarios electorales, clase política, partidos, independientes, público interesado y quienes trabajamos en la academia.

El TEPJF argumentó que si bien “la autoridad responsable está dentro del plazo establecido para llevar a cabo el trámite y resolución del procedimiento sancionador en materia de fiscalización”, también es cierto que el INE “tiene el deber jurídico de emitir resoluciones completas en materia de fiscalización” (SUP-RAP-277, 2015, p. 34).

El mandato del tribunal fue resolver en cinco días las quejas que estaban vinculadas con las campañas, aprobar nuevos dictámenes y resoluciones conforme a las directrices establecidas en la sentencia y verificar que ahora sí, dichos dictámenes fueran consolidados, es decir, que integraran todas las fuentes disponibles.

Los motivos del TEPJF se centraron en la importancia de la novedad de la reforma electoral 2014: el rebase en el tope de gastos de campaña se convierte en causal de nulidad. Por ello, el tribunal consideró que los dictámenes no se encontraban consolidados porque no se habían resuelto todas las quejas relacionadas con los gastos de campaña.

---

<sup>16</sup> Arocha, N. y Lujambio, A., “The Rule of Law and Electoral Politics in Mexico”, *Democratic Accountability and the Rule of Law in Mexico*, Stanford, The Democracy, Development and Rule of Law Center, 2004; Córdova, L. y Murayama, C., *op. cit.*

<sup>17</sup> Díaz Domínguez, A., *op. cit.*

En esta resolución, el tribunal determinó la devolución de todos los dictámenes y resoluciones de las campañas federales y locales para conocer los resultados de la resolución de las quejas, de modo tal que se consolidaran dichos dictámenes respecto al gran total de gastos efectuados por cada campaña. Este argumento resulta acorde con la lógica establecida en la reforma electoral 2014, pero no con la validación que el propio TEPJF hizo del reglamento de quejas de fiscalización.

En la sentencia el tribunal reconoce que los tiempos de sustanciación y resolución de las quejas relacionadas con gastos de campaña establecidos en el reglamento de quejas de fiscalización no constituyen una violación. Con ello pareciera dar salida a la validación del reglamento votada el 18 de diciembre de 2014 por la sala superior.

Sin embargo, el punto siguiente fue ordenar el cumplimiento de una operación que desde el inicio de la reforma electoral 2014 ya se sabía que debía ocurrir, esto es, que los dictámenes, en efecto, estuvieran consolidados, al emplearse para la detección de posibles rebases tanto los informes de gastos de campaña como las quejas ya resueltas. Lo que no se sabía era si esto resultaba materialmente posible.

Destaca que ya se había validado una diferenciación de fechas que quizá permitía una operación menos atropellada, al menos desde la lógica del artículo 40 del reglamento de quejas de fiscalización, donde se distinguían los tiempos de sustanciación.

Las implicaciones de la reforma electoral 2014 en materia de fiscalización, aunque parecían obvias, sí resultaban difíciles de advertir en su integralidad, pues conjuntaban una serie de mandatos que en varios casos debían ocurrir en paralelo:

- a) El sistema de fiscalización en línea.
- b) La necesidad de conjuntar la escasa evidencia sistemática sobre dictámenes y quejas en caso de eventuales rebases de topes de gastos de campaña.
- c) El establecimiento de una nueva red nacional con alcance y relativa representatividad estatal por parte del INE, conjuntando equipos de auditores y abogados.
- d) Las reformas reglamentarias para revisar informes de gastos (anuales, de precampaña, de obtención del apoyo ciudadano y campaña) y para la sustanciación y resolución de las quejas.
- e) La revisión de precampañas y periodos de obtención del apoyo ciudadano en todas las entidades federativas y en el ámbito federal.
- f) La revisión de informes de campaña.
- g) La resolución de quejas relacionadas con las campañas.

Considerando las diversas tareas que debían desarrollarse para verificar que había tenido lugar un rebase de topes de gastos de campaña, empleando siempre todas las fuentes disponibles, resulta difícil justificar que el sistema de fiscalización electoral sólo se benefició o perjudicó de la sentencia, como un todo o nada. Las discusiones a este respecto muestran una importante diversidad en claroscuros.

En acatamiento a la multicitada sentencia, el 12 de agosto el INE resolvió 128 quejas en materia de fiscalización, de las cuales 121 estaban relacionadas con las campañas, 55 con las federales y 65 con las locales. Al final, 68 casos fueron declarados infundados, 43 desechados, dos sobreséidos, cuatro fundados y cuatro parcialmente fundados. En resumen, de 121 sólo ocho tuvieron éxito y en cuatro de ellos dicho éxito fue parcial.

Durante la discusión se reservaron seis quejas. En las participaciones de los integrantes del Consejo General del INE se aprecia que los partidos aceptaron la decisión y anunciaron que no impugnarían un par de quejas. Una más tuvo modificaciones menores y dos sí se debatieron. Otra se reservó para hacer una presentación general sin entrar al fondo.

De todo lo ocurrido, el saldo en multas y sanciones sumó 613 mil pesos: el INE multó al PAN con 475 mil pesos, al PRD con 49 mil pesos, al PRI y al PVEM con 35 mil pesos cada uno y al PT con 19 mil pesos.

Aunque en distintas sentencias el TEPJF ha confirmado las actuaciones del INE en materia de quejas de fiscalización (sentencias SUP-RAP-623; 627 y 499, 2015), en otras ha devuelto los expedientes puesto que el tribunal ha considerado falta de exhaustividad en las indagaciones cuando se trata de casos de campañas (SUP-RAP-589 y 590, 2015).

Según un reporte público del INE, adicionalmente a las 41 quejas pendientes que derivan del proceso electoral 2014-2015, también se encuentra pendiente una decena más relacionada con los casos vinculados a la sentencia SUP-RAP-277 (2015), casos que habiendo sido resueltos por el INE el 12 de agosto de 2015, han sido devueltos por el TEPJF para efectuar nuevas indagatorias (Comisión de Fiscalización, 2016).

### III. ALGUNAS CONCLUSIONES

Las implicaciones de la reforma constitucional y legal, de la operación de la revisión efectuada por el INE y de la sentencia SUP-RAP-277 (2015), emitida por el TEPJF en todo el sistema de fiscalización electoral son múltiples:

- a) Por cada informe de campaña federal, ahora el INE revisa cinco más por campañas locales.
- b) Por cada peso de origen federal, ahora se revisan dos más por campañas locales, tanto en ingresos como en egresos.
- c) El mandato constitucional sobre las consecuencias jurídicas del rebase de topes de gasto no se encuentra claramente operacionalizado en la ley.
- d) El mandato constitucional para que el INE fiscalice todas las contiendas del país implica tanto trabajo operativo como diseño normativo y requiere tanto evaluación constante como aprendizaje rápido de los reveses jurídicos que, con razones o no, van a continuar.
- e) Se crea una tensión entre los principios de legalidad (detectar rebases en todas las contiendas de todo el país), de exhaustividad (revisar detalladamente informes de campaña y quejas relacionadas) y definitividad (cada etapa electoral debe cerrarse para dar paso a la siguiente).
- f) El problema del principio de legalidad no se resuelve con el mero control de la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales, pues las sentencias sólo se pueden referir a casos específicos y sus mandatos a veces no abonan a una mejor fiscalización.
- g) El problema de fiscalizar con exhaustividad no se resuelve incorporando a los órganos electorales locales porque el INE, de alguna manera, ya se apoya en ellos.
- h) El problema del principio de definitividad no se resuelve cerrando sin discusión cada etapa, porque el TEPJF puede reabrir un tema que se creía razonablemente firme en términos jurídicos, como el caso de las fechas de sustanciación y resolución de quejas sobre campaña.

Estas implicaciones sobre la controversia causada por la sentencia muestran por qué el análisis no puede ni debe limitarse a criticar la orden del TEPJF para que el INE revisara en cinco días lo que no fue posible revisar en un par de meses.

Visto desde la otra perspectiva, tampoco resultaría válido sólo criticar al INE por no adecuar sus instrumentos normativos y operativos para cumplir con el mandato constitucional de detección de rebases a los topes de gastos de campaña en tiempo.

Incluso tampoco resultaría válido sólo criticar al TEPJF porque inicialmente validó la falta de adecuación de los instrumentos normativos y operativos, para que al final incidiera en la fiscalización ordenando revisiones

con mucha más premura, donde el INE, al carecer de exhaustividad, tuvo que ampliar las indagatorias en una segunda vuelta en las interacciones con el propio TEPJF.

Una de las principales conclusiones preliminares sobre esta nueva etapa del sistema de fiscalización electoral es que la sentencia 277 no se pronuncia únicamente sobre multas y sanciones impuestas por el INE, donde históricamente, entre 1996 y 2010, el TEPJF había confirmado casi ocho de cada diez sanciones impugnadas.<sup>18</sup>

En realidad la sentencia va más allá, al cuestionar por un lado y apoyar por el otro el diseño normativo y el trabajo operativo de esta nueva etapa del proceso fiscalizador desarrollado por el INE. En este sentido, el balance necesariamente es mixto.

Por un lado, muestra la evidente necesidad de favorecer la rendición de cuentas por parte de partidos y candidatos, al privilegiar cualquier plataforma que favorezca la entrega de informes, el principio de exhaustividad en las indagatorias, así como la importancia del mandato constitucional, de las leyes generales y de las regulaciones reglamentarias.

Por otro lado, el TEPJF sí parte de las complicaciones derivadas de la propia reforma y de sus nuevos criterios, donde no deja de establecer su propia visión de los beneficios interpretativos, en deferencia quizá a la élite política que percibe como más relevante.<sup>19</sup>

Sin embargo, el TEPJF tampoco deja de ser deferente a la ley, pues entiende que, en efecto, debe cumplirse el mandato constitucional de establecer el rebase a los topes de gasto como causal de nulidad. El problema es que el diseño operativo concebido por el tribunal (los cinco días extra) prácticamente no abona al principio de exhaustividad, una crítica que el propio TEPJF elaborará en sucesivas sentencias a las actuaciones del INE.

Finalmente, de cara al 2017 con tres entidades con elecciones y al 2018 con elecciones federales en tres tipos de campaña (diputaciones, senadurías y presidencia) y probablemente nueve con elecciones locales concurrentes a nivel gobernador, debe resultar indispensable volver a abreviar de las fortalezas institucionales del esquema fiscalizador que prevaleció durante las últimas dos décadas, así como de la actualización de los instrumentos normativos y técnicos al alcance del INE, de manera tal que pueda darse cumplimiento al mandato constitucional de la nueva causal de nulidad, incluso en el contexto de resoluciones mixtas, es decir, de potenciales resoluciones adversas, como de aquellas que validan las tareas de la fiscalización electoral mexicana.

<sup>18</sup> Díaz Domínguez, A., *op. cit.*, p. 79.

<sup>19</sup> *Idem.*

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- AROCHA, N. y LUJAMBIO, A., “The Rule of Law and Electoral Politics in Mexico”, *Democratic Accountability and the Rule of Law in Mexico*, Stanford, The Democracy, Development and Rule of Law Center, 2004.
- ASTUDILLO, C. y CÓRDOVA L., *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2010.
- BERRUECOS, S., “Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, 2003.
- CÁRDENAS, J., *Lecciones de los asuntos Pemexgate y Amigos de Fox*, México, UNAM, 2004.
- COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN, “Informe del 18 de febrero de 2016”, México, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- CÓRDOVA, L. y MURAYAMA, C., *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- DÍAZ DOMÍNGUEZ, A., “El tribunal electoral y los gastos de los partidos políticos en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, núm. 47, 2016.
- ESTÉVEZ, F. y MAGAR, E., “Judges’ Law: Ideology and Coalition in Mexico’s Electoral Tribunal”, *The Bayesian Methods in Social Sciences Seminar*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2008.
- FRANCO, F., “Origen y desarrollo de la justicia constitucional electoral en México”, *Foro de Análisis de Sentencias Relevantes a 25 años de la Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
- GILAS, K., “Rebase de topes de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”, *Justicia Electoral*, vol. 12, núm. 2, 2013.
- PAREDES, B., *Evolución de la reglamentación interna en materia de fiscalización*, mimeo, México, Instituto Federal Electoral, 2006.
- RÍOS-FIGUEROA, J., “Sociolegal Studies on Mexico”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 8, 2012.
- SCHEDLER, A., “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”, *Política y Gobierno*, vol. 7, núm. 2, 2000.
- SERNA, J. M., *La autonomía de los tribunales electorales*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013.

DAVID MONREAL ÁVILA  
Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA  
NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

Fabiola NAVARRO

*La justicia constitucional no forma parte de la  
democracia pero sirve a la democracia.*

Gustavo Zagrebelsky

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Determinación del Sistema Nacional de Fiscalización.* III. *Una de las principales características del Sistema Nacional de Fiscalización.* IV. *La obligación de presentar el informe de gastos de precampaña.* V. *La negativa a presentar el informe.* VI. *Hechos relevantes.* VII. *El incumplimiento como un asunto de derechos humanos.* VIII. *Alguien mintió.* IX. *La sentencia.* X. *Consideraciones finales.* XI. *Fuentes.*

I. INTRODUCCIÓN

En la presente colaboración se analiza críticamente la decisión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ubicada en los expedientes SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016, acumulados, el 18 de abril de 2016, en la que se revocó la sanción consistente en la cancelación del registro como candidato al cargo de gobernador en el estado de Zacatecas que el Instituto Nacional Electoral (INE), con base en lo dispuesto por el párrafo 3 del artículo 229 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aplicó a David Monreal Ávila por no presentar su informe de gastos de precampaña.

La decisión de la Sala Superior adquiere una trascendencia mayor porque, además de la certeza de las reglas de la competencia, está en juego el adecuado funcionamiento de toda una política de fiscalización que debe implementar el INE para evitar o sancionar rigurosamente la financiación ilegal y la falta de equidad en los comicios.

El financiamiento de las campañas ha sido una preocupación constante que ha ameritado múltiples reformas y medidas para tratar de controlar los recursos que se emplean en los procesos electorales. Hace unos días, el 10. de junio de 2016, la firma Integralia Consultores presentó un reporte basado en información del Banco de México con datos alarmantes que confirman lo que muchos saben y otros sospechan: la existencia de financiamiento ilícito empleado en los procesos electorales. De acuerdo con este reporte:

Los datos indican que en las dos últimas elecciones federales (2012 y 2015) se observa un aumento promedio de 33 mil 165 millones de pesos en el flujo de efectivo durante los meses previos a la celebración de elecciones federales, por encima de los flujos de años no-electorales, cifra que llegó a más de 37 mil millones de pesos en la elección presidencial de 2012.

El informe indica:

Con base en solicitudes de información y en la revisión de los informes trimestrales del Banco de México (Banxico) de los últimos años, se observa que la demanda de efectivo aumenta durante el primer semestre de los años con elecciones federales, en comparación al resto del año y en comparación a los años sin elecciones. En diversos informes, Banxico ha señalado que existe un “efecto temporal que la celebración de elecciones en nuestro país tiene sobre la demanda de dinero”.

La sospecha más preocupante señala que el posible destino del efectivo es el financiamiento ilegal de campañas.

## II. DETERMINACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

En el caso que motiva el presente análisis la norma involucrada pertenece al conjunto de nuevas obligaciones de fiscalización de los recursos que se emplean en los procesos electorales.

Después de que a la conclusión del proceso electoral presidencial de 2012, y tras 12 años de alternancia el Partido Acción Nacional perdió la

presidencia del país y la recuperó el Partido Revolucionario Institucional, los partidos perdedores plantearon como medida urgente mejorar y endurecer la fiscalización de los recursos empleados en los procesos electorales. La fiscalización se convirtió en una de las piezas centrales de la reforma constitucional electoral de febrero de 2014. Se buscó una mejor fiscalización, más expedita, que asegure mejores condiciones en la competencia y que permita corregir y sancionar los excesos. Para ello se les crearon a los actores políticos nuevas obligaciones y sanciones para su incumplimiento, y a las autoridades electorales nuevas cargas a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones de financiamiento.

Para evitar desviaciones y empleo de recursos ilícitos se apostó por un ambicioso Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), conformado por una sola autoridad a cargo de la fiscalización de todo el dinero y aportaciones en especie de todas las precampañas, campañas y procesos electorales en el país. El SNF determinó nuevas obligaciones: un registro de proveedores de servicios y productos electorales; un sistema de contabilidad en línea para reportar operaciones en tiempo real; más informes de financiamiento; menos tiempo para que la autoridad revise los informes; más sanciones por incumplimiento de obligaciones en la materia y nuevas causas de nulidad de elección por asuntos de financiamiento. Los creadores del sistema consideraron que la existencia de una autoridad única en esta materia y la estandarización de los procedimientos para llevar a cabo los procesos de fiscalización ayudarían a cumplir los objetivos de la reforma. Una autoridad, mismas obligaciones y procedimientos con iguales consecuencias para todos y cero tolerancia en materia de infracciones en esta área.

Por ello desde 2015, corresponde sólo al INE —a los institutos electorales locales se les quitó esa atribución— revisar los gastos de los aspirantes, precandidatos, candidatos y partidos políticos tanto en los procesos electorales ordinarios y especiales locales como federales. La fiscalización es una de las áreas de la nacionalización de la función electoral. Las dimensiones que supone realizar esta tarea son enormes. Solamente con motivo de los procesos electorales que tuvieron lugar durante la jornada electoral en junio de 2015, para renovar la Cámara de Diputados y elecciones en 16 entidades federativas se fiscalizaron alrededor de 76 mil informes de precampaña y campaña,<sup>1</sup> y en 2016 el INE espera un volumen de 33 651 informes<sup>2</sup> con motivo de las elecciones en 14 entidades federativas.

---

<sup>1</sup> Documento “Impacto de la reforma político-electoral 2014 en materia de fiscalización”, elaborado por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

<sup>2</sup> Plan Anual de Trabajo 2016, Comisión Nacional de Fiscalización, Instituto Nacional Electoral. En esta proyección no se consideran los relativos a la elección de la Ciudad de México.

Para satisfacer las nuevas exigencias normativas del SNF, el INE debe recibir y analizar los informes que precandidatos, candidatos y partidos presentan, y contrastar lo que los informes dicen, para lo cual cuenta con diversas facultades que comprenden auditorías, verificaciones, inspecciones, monitoreos (de anuncios espectaculares, impresos, Internet), además de otras indagaciones encaminadas a obtener evidencia con respecto a operaciones, saldos e informes para determinar el cumplimiento o no de las disposiciones de origen y aplicación de recursos. También cuenta con un procedimiento llamado “confirmaciones con terceros”, que consiste en la facultad de requerir información a personas físicas y morales, públicas o privadas, relativa a operaciones celebradas con partidos políticos y candidatos independientes.

### III. UNA DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE FISCALIZACIÓN

Para revisar las operaciones de ingresos y egresos de los candidatos y partidos políticos el INE creó el Sistema Integral de Fiscalización (SIF). Se trata de una plataforma en Internet en la que candidatos y partidos deben registrar ante el INE sus operaciones. Su principal característica es que debe usarse en tiempo real, esto es, después de realizar cada operación que implique recursos financieros, se debe hacer el registro en este sistema.

El SIF cuenta con tres módulos, el primero de registro y carga de operaciones, configurado para registrar operaciones del día a día, permite subir evidencias de operaciones (facturas, contratos, fotos, etcétera) y generar informes. El segundo es un módulo de carga de información de fuentes internas y externas que permite confrontar lo registrado por los partidos con la información generada por el propio INE, así como cruzar información con el Sistema de Administración Tributaria, la Unidad de Información Financiera o la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El tercero es llamado módulo de auditoría y permite consultar los reportes de ingresos y egresos que los partidos políticos y candidatos capturan en el sistema.

Se trata de un modelo de fiscalización que considera un voluminoso conjunto de funciones que suponen procedimientos complejos y un importante número de personas y recursos para implementarlo. El INE tuvo que diseñar y desarrollar sistemas que no existían, multiplicar sus recursos humanos, presupuesto y simultáneamente pensar y crear las re-

glas para ordenar todo lo necesario para poder llevar a cabo su nueva función.<sup>3</sup>

En este contexto político y normativo la Sala Superior resolvió quitar la sanción a David Monreal Ávila, candidato a gobernador por Morena en el estado de Zacatecas, quien no presentó voluntaria y desafiadamente su informe de gastos de precampaña.

La decisión de la Sala Superior merece revisarse con detalle, pues ha motivado alertas en torno al comportamiento que se espera no sólo de los actores políticos sino también de los operadores jurídicos en su importante papel de encargados de la aplicación de las leyes y control de las conductas antijurídicas. El precedente preocupa también respecto a las implicaciones que tiene o puede tener en el correcto funcionamiento del modelo de fiscalización y la equidad en el trato a los contendientes en los comicios.

#### IV. LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR EL INFORME DE GASTOS DE PRECAMPAÑA

La norma involucrada pertenece al grupo de normas aplicables a los procesos de selección interna y al manejo de los reportes sobre el uso de financiamiento de quienes aspiran a una candidatura ya sea por conducto de un partido político o bien de manera independiente. La norma establece que los precandidatos, por conducto de sus partidos políticos, deben presentar al INE, a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva, un informe de gastos de precampaña. En el caso de los candidatos independientes lo que se presenta es un informe de apoyos financieros. En ambos tipos de candidaturas la sanción que la ley establece para la falta de presentación del informe es la pérdida o cancelación del registro del aspirante en cuestión.

Esta medida se incorporó a la legislación electoral en mayo de 2014,<sup>4</sup> cuando se emitió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe). Se trata de una obligación perfecta que precisa *qué* —la conducta esperada—, *cuándo* —una temporalidad específica— y una *consecuencia*

---

<sup>3</sup> La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el INE debe expedir los reglamentos, lineamientos y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución, entre las cuales se encuentra la fiscalización.

<sup>4</sup> Ya desde la reforma de 2007-2008 se incorporó una primera regulación sobre las precampañas.

—para la falta de presentación en el plazo establecido—. La redacción tiene los siguientes términos:

Artículo 229...

3. Si un precandidato incumple la obligación de entregar su informe de ingresos y gastos de precampaña dentro del plazo antes establecido y hubiese obtenido la mayoría de votos en la consulta interna o en la asamblea respectiva, no podrá ser registrado legalmente como candidato. Los precandidatos que sin haber obtenido la postulación a la candidatura no entreguen el informe antes señalado serán sancionados en los términos de lo establecido por el Libro Octavo de esta Ley.

...

En este punto se hace notar que los legisladores asignaron la misma consecuencia legal a la falta de presentación del informe que al rebase del tope de gastos de precampaña; para ambas conductas la ley dispone como sanción la cancelación del registro o, en su caso, la pérdida de la candidatura que se haya obtenido (párrafo 4, artículo 229 de la Legipe). El acuerdo legislativo es contundente, los partidos establecieron que los asuntos de financiamiento son relevantes para los procesos electorales y la sana convivencia democrática, por tanto, determinaron una política de fiscalización de *zero tolerancia*, cuyos incumplimientos deben sancionarse ejemplarmente, sin graduaciones.

En este sentido, la Sala Superior dejó de considerar que estaba en presencia de una norma explícita. Esto es relevante porque los hechos del caso Monreal no tratan de un asunto cuyo derecho aplicable estuviera en duda o fuera poco claro por no ser exactamente aplicable al supuesto o por tener más de una posible interpretación. Además de que la norma es anterior a los hechos que dieron lugar a su aplicación, es terminante y exactamente aplicable a los mismos de manera que no pudo alegarse su desconocimiento. Utilizando la terminología de Hart y Dworkin este sería un tipo de caso jurídico fácil pues, en contraste, los difíciles —en términos generales— son aquellos donde los hechos y las normas relevantes permiten por lo menos a primera vista más de una solución.<sup>5</sup>

Ni los términos ni el sentido de la disposición dan lugar a dudas o a más de una solución. Se trata de una norma que impone un deber claro y simple que no da espacios de interpretación, puede leerse: “si se incurre en la conducta A, se aplicará la sanción B”, “si no se presenta el informe X en el

---

<sup>5</sup> Rodríguez, César, *La decisión judicial, el debate Hart-Dworkin*, Estudio preliminar, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, 2008.

plazo Z (conducta A), se pierde el derecho a obtener o conservar el registro como candidato (sanción B)".

Para estos casos conviene recordar que, frente a consideraciones de desproporcionalidad o, más concretamente, de inconstitucionalidad por exceso de una determinada norma o por la sanción que el legislador imputó al incumplimiento de la misma, las personas potencialmente afectadas con la aplicación de las mismas, pueden acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para buscar se declare la inconstitucional o inconveniente y su expulsión del sistema legal mediante un procedimiento específico.<sup>6</sup> En el caso de la norma que nos ocupa ello no sucedió, el partido de David Monreal Ávila no buscó invalidar la norma previo a la aplicación al caso concreto. Los después quejosos no denunciaron la inconstitucionalidad de la norma pese a que la conocían y la evaluaron, tanto que decidieron que no les era aplicable, punto que más adelante se comentará.

## V. LA NEGATIVA A PRESENTAR EL INFORME

Durante los procesos electorales locales con jornada comicial en junio de 2016, varios precandidatos no cumplieron con la obligación antes apuntada: no rindieron el informe de gastos de precampaña. Las razones del incumplimiento son varias y cada caso tiene distintas particularidades. Los procesos de selección de los partidos políticos y la etapa para la obtención de apoyos de quienes se postularon por la vía independiente transcurrieron entre enero y febrero de 2016. A la conclusión de esa etapa, los precandidatos debieron presentar el informe de gastos de precampaña al órgano interno de su partido a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva, para que, a su vez, el partido político lo presentara al INE.

El estado de Zacatecas es uno de los 14 estados con jornada electoral en junio de 2016, en la que se elegirán gobernador, diputados locales y ayuntamientos.<sup>7</sup> En preparación de los actos electorales, en diciembre de 2015, el INE aprobó las Reglas para la Contabilidad, Rendición de Cuentas y Fiscalización, así como los Gastos que se Consideran como de Precampaña para el Proceso Electoral Ordinario 2015-2016, así como para los Procesos

---

<sup>6</sup> Desde la reforma de 1996, la Suprema Corte conoce de la no-conformidad a la Constitución de las normas generales en materia electoral por posible contradicción entre una norma de carácter general en materia electoral y la Constitución.

<sup>7</sup> La presente opinión se escribe días antes de la jornada electoral por lo que aún no conocemos los resultados de las elecciones.

Extraordinarios que pudieran derivar, a celebrarse en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas,<sup>8</sup> especificando que a los precandidatos les serían aplicables la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, el Reglamento de Fiscalización, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y el Manual General de Contabilidad. Unos días después, el INE aprobó los Lineamientos para establecer el proceso de captura de información en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos así como de los Aspirantes y Candidatos Independientes.<sup>9</sup> Estos dos actos son relevantes porque reiteran la centralidad que tiene el cumplimiento de la norma legal que exige la presentación de los informes de precampaña.

A estos documentos se suma más normatividad. Ese mismo diciembre de 2015, la Comisión de Fiscalización del INE aprobó dos acuerdos, uno con los Lineamientos para la Operación y el Manejo del Sistema Integral de Fiscalización que deberán Observar los Partidos Políticos, Coaliciones, Aspirantes, Precandidatos, Candidatos, Candidatos Independientes y Candidatos de Representación Proporcional en los Procesos de Precampaña, Campaña y Ordinario,<sup>10</sup> y otro con las Disposiciones para el Registro de las Operaciones, Generación y Presentación de Informes, que deberán cumplir los Partidos Políticos, Coaliciones, Aspirantes, Precandidatos, Candidatos Independientes, Candidatos y Candidatos de Representación Proporcional, a través del Sistema Integral de Fiscalización (SIF) correspondientes a los Procesos Ordinario, de Precampaña y Campaña 2015-2016.

Los plazos para la fiscalización de la precampaña en el estado de Zacatecas se hicieron públicos y quedaron establecidos (cuadro 1).

Con estos antecedentes el INE inició las revisiones de informes y después de un intenso proceso de observaciones y requerimientos a precandidatos y partidos, el 6 de abril de 2016 determinó cancelar o negar el registro a diversos aspirantes que incumplieron la obligación de entregar el informe de precampaña. David Monreal Ávila, hoy candidato a gobernador en el estado de Zacatecas por Morena, es uno de los precandidatos que no entregó el informe de gastos de precampaña. La gran mayoría de los sancionados quedaron fuera del proceso electoral en donde pretendían participar.

---

<sup>8</sup> Acuerdo INE/CG1011/2015.

<sup>9</sup> Acuerdo INE/CG1082/2015.

<sup>10</sup> Mediante Acuerdo CF/076/2015.

CUADRO 1

<i>Cargos</i>	<i>Periodo de precampaña</i>	<i>Fecha límite de entrega de los Informes</i>	<i>Notificación de oficios de errores y omisiones</i>	<i>Respuesta a oficios de errores y omisiones</i>	<i>Dictamen y resolución</i>	<i>Aprobación de la Comisión de Fiscalización</i>	<i>Presentación al Consejo General</i>	<i>Aprobación del Consejo General</i>
Gobernador, diputados locales y ayuntamientos	Del 2 de enero al 10 de febrero de 2016	20 de febrero de 2016	6 de marzo de 2016	13 de marzo de 2016	23 de marzo de 2016	28 de marzo de 2016	31 de marzo de 2016	6 de abril de 2016

FUENTE: Acuerdo del INE, INE/CG194/2016.

Durante la etapa de revisión de informes, David Monreal Ávila y su partido insistieron ante el INE que no tenían obligación de presentar el informe, porque aseguraron que Monreal Ávila no llevó a cabo actos proselitistas, lo que —en su opinión— lo exoneró de rendir el informe de precampaña. Esta afirmación es desmentida por la autoridad fiscalizadora. En la verificación que realizó el INE se demuestra que sí llevó a cabo actos proselitistas de precampaña y se cuantifican los mismos.

Hipotéticamente se puede aceptar que David Monreal Ávila no haya realizado actos proselitistas durante el periodo de precampañas y que mientras el resto de aspirantes en Zacatecas buscaba posicionarse, obtener simpatías y respaldos, él haya decidido esperar la celebración de la asamblea que lo nombraría candidato de su partido, para entonces sí realizar actos de campaña para posicionarse en el Estado. Se puede admitir, pero aun en este supuesto caso debió informarlo al INE dentro del plazo que la ley establece para ello.

Uno de los hechos más lamentables de este episodio es que, pese a que Monreal Ávila afirmó que no gastó, la autoridad le probó lo contrario. La autoridad fiscalizadora le acreditó que sí llevó a cabo actos de precampaña y que no lo informó, y por eso el INE determinó cancelarle el registro como candidato a gobernador. Inexplicablemente esta contradicción sobre el gasto fue ignorada por la Sala Superior, para la cual el trabajo de fiscalización efectuado por el INE no tuvo ninguna consideración. En la sentencia no se menciona nada de esto.

La sentencia no tuvo consenso, se aprobó por mayoría. Hay un solo dato tomado en cuenta por los cuatro magistrados que votaron a favor la

sentencia: el 21 de marzo de 2016, esto es, un mes después de la fecha en que debió rendir el informe, Monreal Ávila presentó una contestación a un requerimiento del INE,<sup>11</sup> por el que manifestó, una vez más, entre otros aspectos, que no fue precandidato al cargo de gobernador de dicho estado, pero de manera cautelar procedió a rendir un “informe de precampaña” *en ceros*, insistió que no realizó ningún gasto de precampaña.

Es esta respuesta, presentada un mes después de cuando tuvo que rendir el informe, y que niega lo que la autoridad fiscalizadora acreditó —actos y gastos—, lo que los cuatro magistrados que aprobaron la sentencia ponderaron para revocar la decisión del INE bajo el argumento descontextualizado de que sí cumplió, en forma extemporánea —se lee en el proyecto—, con la rendición del informe.

Los magistrados no leyeron o no consideraron que ese “informe” se dio en respuesta a un requerimiento del INE, que le otorgó 24 horas a Monreal Ávila para que informara sobre los gastos detectados y que, en lugar de informar lo que se le pidió, Monreal Ávila presentó un “informe” en ceros. Todo esto fue pasado por alto por los magistrados del máximo tribunal electoral en nuestro país en la sentencia que se comenta.

Si el requerimiento no era una nueva oportunidad, ¿por qué el INE requirió a David Monreal y su partido una aclaración? Porque con independencia de la candidatura y de si el señor Monreal Ávila era o no el candidato —dato irrelevante para la autoridad— el INE debía ejercer sus atribuciones como autoridad fiscalizadora. El acuerdo de los partidos en este aspecto —expresado en la ley que resultó con la reforma de 2014— impone al INE las mismas obligaciones de fiscalización para todos los que participan en los procesos de selección y definición de candidaturas en los procesos electorales, ganen o no las candidaturas. Por ello el requerimiento no debió entenderse como una segunda oportunidad para los omisos sino parte del ejercicio ordinario de las atribuciones de la autoridad fiscalizadora.

## VI. HECHOS RELEVANTES

En el expediente formado por el INE constan tres hechos relevantes: uno, que David Monreal Ávila sí realizó gastos de precampaña; dos, que no reportó esos gastos, y tres, que la falta de presentación del informe fue un acto deliberado, pues manifestó al propio INE que no tenía obligación de

---

<sup>11</sup> El INE requirió a David Monreal Ávila que en un plazo de veinticuatro horas presentara las aclaraciones pertinentes a los actos y gastos de precampaña que le señaló.

presentar ese informe. También se da cuenta que el 7 de febrero de 2016 se llevó a cabo la asamblea en la cual fue electo como candidato. Esta fecha es importante, ya que a partir de entonces comenzó a transcurrir el plazo para que presentara el informe ante el partido político. El plazo se cumplió, por tanto, el día 14 del mismo mes.

Lo anterior nos lleva al aspecto de fondo, el relevante. David Monreal Ávila y su partido no presentaron el informe, ni dentro ni fuera del tiempo que marca la ley, pues ya se demostró porque el desahogo del requerimiento de 24 horas que le hizo el INE no puede considerarse “el informe”. Este hecho, la falta de informe, está fuera de controversia; tanto la resolución del INE, la respuesta del candidato, la sentencia de la Sala Superior, como el voto minoritario de los dos magistrados que no apoyaron la sentencia lo asientan. El otro hecho irrefutable es que la falta de presentación se hizo deliberadamente. No existió ningún obstáculo o impedimento objetivo para presentar el informe. El candidato y el partido unilateralmente decidieron que no tenían la obligación de presentar el informe, y aseguraron que David Monreal Ávila no fue precandidato al cargo de gobernador en el estado de Zacatecas.

En la sentencia se lee que en la respuesta al requerimiento que el INE hizo a David Monreal Ávila: “Manifestó, entre otros aspectos, que no fue precandidato al cargo de gobernador de dicho Estado, y, no obstante, de manera cautelar procedió a rendir un informe de precampaña ‘en ceros’, al exponer que no realizó ningún gasto de precampaña”. Esto es, insistió que la falta de presentación del informe fue porque no tenía obligación de presentarlo. Pese a ello es lo que la Sala Superior utiliza para determinar que David Monreal Ávila sí cumplió la obligación legal pues sí entregó el “informe”.

Lo primero que se advierte al leer la sentencia es que hay falta de estudio y de argumentación, pues en la sentencia no se analiza ni el propósito ni los alcances del requerimiento del INE, ni las fechas en que se hizo el requerimiento, ni que el ya candidato no contestó lo que se le pidió aclarar, pese a que de acuerdo con la norma aplicable la falta de obtención de la candidatura no exime la entrega del informe ni exenta al INE de fiscalizar los recursos empleados.

Sin sustento legal y sólo con base en el desahogo del requerimiento los cuatro magistrados que obtuvieron la mayoría determinaron quitarle a Monreal Ávila la sanción impuesta por el INE. En la sentencia se lee: “Por lo anterior, se estima que, de forma oportuna, el requerimiento formulado por la autoridad fiscalizadora fue cumplimentado dentro del plazo establecido por la autoridad fiscalizadora, mediante la presentación del informe de precampaña que rindió David Monreal Ávila”.

El desahogo del requerimiento al que alude el párrafo de la cita de la sentencia se verificó un mes después de que se cumplió la fecha en la que Monreal Ávila debió entregar su informe. La fecha límite para entregar el informe sucedió el 20 de febrero de 2016, y la fecha de desahogo del requerimiento fue hasta el 21 de marzo. De manera que ello impidió al INE fiscalizar en el plazo que marca la ley los gastos de Monreal Ávila, lo que trastoca seriamente la principal característica del SNF: la inmediatez de la fiscalización.

El otro gran hecho grave es que el informe no existe. Por un lado, tenemos que el supuesto informe no es tal, técnicamente es una respuesta que se emite en contestación a un requerimiento de la autoridad y, por otro, que materialmente “el informe” dice que el gasto fue de “cero”, lo que contradice las constancias y la investigación que está en el expediente de fiscalización que realizó el INE, y que hay que subrayar: no ameritó ni una consideración o mención de los cuatro magistrados de la mayoría, a pesar de que es la razón que sustenta el registro como candidato del señor David Monreal Ávila.

## VII. EL INCUMPLIMIENTO COMO UN ASUNTO DE DERECHOS HUMANOS

Como colofón de la decisión tomada por los cuatro magistrados, la sentencia señala:

Dicha interpretación, en concepto de esta Sala Superior es acorde con el nuevo paradigma en materia de derechos humanos y sus garantías previsto en el artículo 1o. constitucional, en la medida en que una lectura literal de lo dispuesto en el artículo 229, párrafo 3, de la Ley General multicitada, implicaría que, dejando de lado las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como las agravantes o atenuantes que pudieran existir en cada caso particular, se imponga la sanción de pérdida o cancelación del registro de la candidatura con motivo de la entrega extemporánea del informe de ingresos y gastos de precampaña, ya que de ser así, se restringiría de manera absoluta el ejercicio del derecho humano a ser votado.

Esta circunstancia no resulta proporcional cuando el informe sí se rinde aun cuando de forma extemporánea.

Por lo genérico del párrafo podría estar en cualquier sentencia. La anomalía es que en este caso un asunto de cumplimiento de la obligación consistente en presentar un informe de gastos se pretendió convertir por

virtud de este párrafo en un asunto de “derechos humanos”. No puede sostenerse tal visión. El caso es un simple asunto de incumplimiento de “obligaciones”, de rendición de cuentas, equidad en el trato a los aspirantes y de transparencia de los recursos empleados para obtener la postulación.

La confesión de David Monreal, en el sentido de que no rindió el informe porque no quiso, ameritaba alguna justipreciación de la Sala Superior; la sentencia no dice nada al respecto. Una analogía con aquel viejo principio de derecho que señala que “nadie puede beneficiarse de su propio dolo”, motivaría que entre las razones por las cuales David Monreal Ávila no pudiera conservar el registro está el que él se colocó voluntariamente en el supuesto de la infracción y con ello arriesgó su candidatura. El aspirante conocía la obligación —llevándolo al extremo, el desconocimiento de la misma tampoco lo eximiría de su cumplimiento— y nada le impidió rendir el informe (lo que sí podría considerarse una atenuante válida), él y su partido consideraron que no tenían obligación de rendir el informe y por eso no lo rindieron.

El proyecto de sentencia que no se aprobó, y que se convirtió en el voto particular de los magistrados Flavio Galván y María del Carmen Alanís, sí analiza algunos de los aspectos relevantes del caso. Al estudiar los hechos y omisiones realizados por David Monreal y su partido en relación con la obtención de la candidatura al cargo de gobernador en el estado de Zacatecas la conclusión a la que llegaron es coincidente con la decisión del INE. Estos magistrados determinaron que David Monreal Ávila debía ser sancionado con la pérdida de registro como candidato.

En el voto particular que presentaron los dos magistrados se da cuenta que sí realizó al menos cuatro actos de proselitismo que lo beneficiaron, valuados en 168 250 pesos; que se utilizó un inmueble como casa de pre-campaña, con un gasto de 11 000.73 pesos; que existió propaganda en vía pública, por 43 450 pesos, y desplegados en su favor por 998 pesos.<sup>12</sup>

Por lo expuesto el asunto no puede considerarse como un asunto de la afectación al derecho humano de Monreal Ávila a ser votado.

### VIII. ALGUIEN MINTIÓ

Es claro que alguien mintió y que esa mentira no tuvo ninguna consecuencia, o mintió el INE o fueron David Monreal Ávila y su partido. No son compatibles las dos versiones, de manera que al ser un tema esencial de con-

---

<sup>12</sup> Cantidades en pesos mexicanos.

fictio la Sala Superior debió analizar uno y otro señalamiento y decidir cuál versión, cuáles hechos eran los jurídicamente aceptables. La trascendencia de esto es obvia pues, de determinarse que además de que no entregó el informe, Monreal Ávila mintió, el precedente establecido sería otro.

Otro problema de la sentencia es que no resuelve, porque ni siquiera se pronuncia, sobre los alcances de las obligaciones de los aspirantes únicos a las candidaturas. Como parte de su estrategia de defensa para no presentar el informe, el precandidato negó haber tenido la calidad de precandidato en la contienda interna del partido político, argumentó que no fue lo que parecía que fue y que la asamblea estatal de su partido lo designó *candidato* no *precandidato único*. A diferencia de la sentencia de la Sala Superior, el dictamen del INE sí hace el análisis de lo que de acuerdo con la ley electoral se entiende por precandidato, y concluye que es aquel ciudadano *que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular*, con lo que desactiva el argumento de defensa al respecto.

## IX. LA SENTENCIA

La sentencia se aprobó en una decisión dividida y eso, en un análisis como el presente, hay que decirlo, fueron cuatro de seis magistrados los que aprobaron el proyecto de sentencia. A diferencia del proyecto que se impuso como sentencia, en el voto particular presentado por los magistrados de la minoría sí hay un esfuerzo por tratar los hechos y el derecho aplicable al caso en disputa. Pese a que los jueces y magistrados están obligados a argumentar sus decisiones, y que esto es especialmente relevante cuando sus decisiones se apartan de lo prescrito por la ley, en la sentencia del caso Monreal no hay argumentos lógico-jurídicos.

El papel de la Sala Superior como solucionador de problemas queda cuestionado con esta decisión. La Sala aparentemente resolvió un caso, pero —y eso es muy grave— creó nuevos problemas. La Sala tiende a resolver los casos sin medir el efecto que tienen sus sentencias y las consecuencias de su determinación. El precedente pone en jaque la actuación del INE y su facultad fiscalizadora, así como la importancia que el legislador dio a la política pública consistente en la fiscalización de los recursos empleados en las distintas fases de los procesos electorales y las consecuentes obligaciones de los actores políticos.

Por otro lado, se manda un mensaje a los partidos políticos y candidatos que también es delicado: no cumplir con la ley porque puede ser violatoria de derechos humanos. La decisión de la Sala va en contra de la ley, de la

voluntad del legislador y de los propósitos que motivaron la introducción de esas normas en la legislación electoral. El precedente sentado por la Sala es: no cumplan con sus obligaciones en materia de fiscalización que siempre hay manera de darle vuelta a la ley. De manera que podemos decir que la Sala Superior no ayuda a la autoridad electoral en el ejercicio de sus atribuciones de fiscalización.

Otro aspecto que destaca de la sentencia es una cuestión procedimental. El expediente se identifica como SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016, acumulados. Lo primero que salta es que el acto que interrumpe el registro como candidato a David Monreal Ávila es un acuerdo del INE, por tanto el medio para “combatir” esa decisión es “un recurso de apelación”. Pese a ello, David Monreal Ávila promovió un “JDC”, es decir, un juicio para la protección de derechos electorales y el partido que lo postula presentó un recurso de apelación. La diferencia no es sólo de nombre; recurso y juicio no son lo mismo, ni sirven para combatir y analizar lo mismo. En términos simples, la *apelación* plantea a los juzgadores cuestiones de legalidad del acto de autoridad, mientras que el *juicio* acusa violaciones de derechos político-electorales. El asunto, para fines de la Sala Superior, quedó identificado como JDC y acumulado, los dos en uno.<sup>13</sup> En la sentencia se lee: “Los agravios expresados por los recurrentes se analizan de manera conjunta dada la relación conceptual que guardan entre sí”. En la sentencia tampoco se dice nada respecto de quién podía acudir a reclamar el asunto y en qué vía, lo que sugiere un uso discrecional de los propios medios de impugnación, pues, según el caso, se anteponen formalismos o se perdonan los mismos.

Contrariamente a lo sucedido con la candidatura de David Monreal Ávila, un mes después de lo resuelto por la Sala Superior, la Sala Regional con sede en la Ciudad de México resolvió un caso similar. La gran diferencia es que al aspirante involucrado la Sala Regional sí le confirmó la sanción consistente en la pérdida del registro, pese a que alegó un incumplimiento parcial —presentó el informe incompleto— porque dijo tuvo problemas técnicos para cargar el resto de información en el SIF. A pesar de que argumentó un impedimento para cumplir completamente la obligación, a él sí se le aplicó la sanción consistente en la pérdida del registro.

---

<sup>13</sup> Otra diferencia con el registro de José Guillermo Favela Quiñones es que su asunto quedó radicado en la Sala Superior como un recurso de apelación al que se acumuló el juicio. La identificación de la sentencia es SUP-RAP-197/2016 y su acumulado SUP-JDC-1520/20176.

El caso al que me refiero se identifica con el expediente SDF-JDC-160/2016 de la Sala Regional Ciudad de México del propio Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya sentencia se aprobó el 19 de mayo de 2016. El afectado es Beneberto Sánchez Vásquez, aspirante a candidato independiente a diputado local por el distrito electoral VII en Tlaxcala. El acto que niega la cancelación del registro es también del INE, con motivo de la aprobación del dictamen consolidado de la revisión de los informes de ingresos y gastos para el desarrollo de las actividades para la obtención de apoyo ciudadano de los aspirantes a los cargos de diputados locales y ayuntamientos, correspondiente al Proceso Electoral Ordinario 2015-2016, en el estado de Tlaxcala.

Por ser aspirante independiente el informe que le correspondió presentar a Beneberto Sánchez Vásquez se denomina *financiero*, por los gastos para la obtención del apoyo ciudadano. Al acudir al Tribunal Electoral, Sánchez Vásquez tuvo la misma pretensión que Monreal Ávila, que se revocara el acuerdo respecto a la imposición de la sanción consistente en la cancelación de su registro como candidato.

Beneberto Sánchez Vásquez alegó que la sanción impuesta es desproporcional, pues en su opinión no se realizó un análisis de gradualidad, tomando en cuenta todas las circunstancias particulares del caso, puesto que el artículo 456, párrafo 1, inciso c, de la Ley Electoral, que establece el catálogo de sanciones de acuerdo con la comisión de la conducta. El aspirante adujo que el 10 de abril de 2016 registró diversa documentación en el SIF, y lo único que no realizó por causas ajenas a su voluntad fue firmarlo electrónicamente porque el sistema no se lo permitió.

El dato relevante es que, cuando intentó cumplir la obligación, ya estaba fuera del plazo legal, pues el aspirante tuvo hasta el 20 de marzo de 2016, para presentar su informe. Fue hasta el 13 de abril de 2016, en respuesta a un requerimiento del INE, que Sánchez Vásquez presentó un escrito para manifestar, esencialmente, que el 10 de abril trató de cumplir con su obligación de presentar su informe pero no le fue posible firmarlo electrónicamente por causas ajenas a su voluntad (fallas en el SIF).

Al igual que en el caso Monreal, en sesión pública se sometió a consideración del Pleno de la Sala Regional un proyecto en el que propuso revocar la sentencia y dejar sin efectos la cancelación del registro como candidato independiente al cargo de diputado local por el distrito VII, en Tlaxcala; el proyecto fue rechazado por mayoría de votos (dos a uno), motivo por el cual se turnó el expediente a otra ponencia para efecto de formular el engrose en otros términos.

De la misma forma que en el caso de los precandidatos de partido que no entregan su informe de gastos, la Legipe establece en su artículo 378, en relación con el informe de ingresos y egresos del periodo de captación de apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes, que quien no lo entregue dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano, le será negado el registro como candidato. Al igual que para los candidatos de partido, la ley ordena al INE conocer los informes de los aspirantes que sin haber obtenido el registro a la candidatura independiente no entreguen los informes antes señalados y establece que serán sancionados. En este sentido la Sala Regional consideró necesario destacar que el INE, a través de sus órganos encargados de la fiscalización, actuó con apego a la normativa electoral vigente y aplicable.

A diferencia del caso Monreal, los magistrados de la Sala Regional que aprobaron la sentencia, sí analizaron la conducta del candidato independiente respecto de su actitud frente al cumplimiento del deber de rendir el informe y tomaron en cuenta que Beneberto Sánchez Vásquez esperó a los últimos minutos del último día con que contaba para intentar enviar el informe y firmarlo electrónicamente.

Asimismo la Sala Regional advirtió que Sánchez Vásquez partió de la premisa incorrecta de que el hecho de registrar algunos documentos en el SIF y presentar un escrito para justificar que por causas ajenas a su voluntad no pudo cumplir con su obligación de presentar su informe, son condiciones suficientes para considerar que sí lo presentó, ya que en términos de lo dispuesto en la normativa electoral vigente: “Tenía la obligación de presentar el aludido informe vía electrónica, a través del SIF, de ahí que al no hacerlo así, el hecho que en realidad sucedió es que no presentó el informe”.

## X. CONSIDERACIONES FINALES

La problemática del caso Monreal no se restringe a él y su participación en un proceso electoral específico. El gobierno de las leyes, el respeto a las reglas, a las obligaciones y a las instituciones va más allá de una persona. Parte del problema es la manera en la que los juzgadores despliegan su actuación al resolver los asuntos que le son sometidos, y los nuevos problemas que genera la falta de sometimiento a la ley por parte de operadores jurídicos y actores políticos.

La sentencia ya se cumplió, pese a los hechos, contradicciones y metainterpretaciones, David Monreal Ávila es candidato a gobernador; lejos está aquella idea que plantea que la democracia debe ser un régimen de

certidumbre de las reglas y de incertidumbre en los resultados de las urnas. Es enorme la distancia entre lo que cuenta la sentencia de la mayoría de magistrados de la Sala Superior y que da por terminado —jurídicamente— el caso y los hechos que se tuvieron que evaluar.

La principal conclusión extraída al revisar este caso es que uno de los principales objetivos de la reforma que introdujo el Sistema Nacional de Fiscalización fue la tolerancia cero. A manera de consideraciones sobre el precedente podemos indicar:

1. La decisión de la Sala Superior en el caso David Monreal violenta un acuerdo político relevante para el desarrollo de los procesos electorales en donde la fiscalización y la tolerancia cero para la comisión de faltas en este terreno quedó establecida en la ley como la política rectora de los asuntos de financiamiento.
2. Las decisiones del Tribunal Electoral adquieren una trascendencia o gravedad mayor cuando lo que está en juego es la certeza de las reglas. Decidir exonerar a alguien del cumplimiento de la ley sin causas justificadas debilita la fuerza de la ley, pone en entredicho el imperio de la autoridad fiscalizadora y genera nuevos conflictos.
3. El precedente trasciende la candidatura de Monreal Ávila porque cuestiona la eficacia y validez de las normas en materia de fiscalización.

El 26 de mayo de 2016, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE presentó un informe sobre el registro de operaciones de ingresos y gastos de campaña en el Sistema Integral de Fiscalización, en los procesos electorales locales 2015-2016 y el proceso electoral de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. El dato central y preocupante de este reporte es “un escaso reporte de operaciones en línea en el Sistema Integral de Fiscalización 2.0 (SIF 2.0) por parte de los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes”.

4. El otro gran problema es que la determinación de la Sala Superior afecta uno de los principales componentes del modelo de fiscalización determinado por la reforma de 2014: la inmediatez. De acuerdo con la ley la fiscalización se debe hacer en tiempo real, por ello el INE diseñó un sistema en línea.

En el informe antes referido se da cuenta que “al 26 de mayo de 2016, fecha del presente informe, han transcurrido entre 24 y 56 días del inicio de la campaña al cargo de gobernador en 12 entidades y en 14 entidades a diversos cargos, el registro de operaciones por parte de los sujetos obli-

gados ha sido exiguo, y en un alto porcentaje, no se ha registrado una sola operación”.

En otro fragmento de este informe se lee “el incumplimiento en el registro de operaciones en tiempo real, entorpece la fiscalización de los ingresos y gastos correspondientes al Proceso Electoral Local Ordinario 2015-2016 y del Proceso Electoral para la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México”.

En el caso Monreal los problemas del precedente se potencian a este extremo, los candidatos no están cumpliendo y saben que probablemente no serán castigados. La Sala le admitió a David Monreal y a su partido un informe inexistente presentado más de un mes después de cuando tenía obligación de presentarlo, y es con un argumento de extemporaneidad —no reconocido por la ley— como decide afectar las facultades de la autoridad fiscalizadora y todo un sistema de fiscalización.

## XI. FUENTES

Plan Anual de Trabajo 2016 de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

“Impacto de la reforma político-electoral 2014 en materia de fiscalización”, documento elaborado por la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

Acuerdo del Instituto Nacional Electoral INE/CG194/2016, del 14 de abril de 2006.

Sentencias SUP-JDC-1521/2016 y SUP-RAP-198/2016, acumuladas, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del 18 de abril de 2016.

Sentencia SDF-JDC-160/2016 de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 19 de mayo de 2016.

RODRÍGUEZ, César, *La decisión judicial, el debate Hart-Dworkin*, estudio preliminar, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes, 2008.

Informe del 26 de mayo de 2016, de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral sobre el registro de operaciones de ingresos y gastos de campaña en el Sistema Integral de Fiscalización, en los procesos electorales locales 2015-2016 y el proceso electoral de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

“Aumenta uso de dinero en efectivo en periodos electorales”, Boletín de prensa 023, 1 de junio de 2016, de Integralia Consultores [www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx).

## LA PARIDAD DE GÉNERO EN LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL: HISTORIA DE LA IMPOSTURA

Daniel VÁZQUEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción: ¿dónde está la discrepancia?* II. *La sentencia del Congreso.* III. *La sentencia del cabildo.* IV. *Comparación de las resoluciones: el porqué de la discrepancia.* V. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN: ¿DÓNDE ESTÁ LA DISCREPANCIA?

#### 1. *Los casos que se analizan y el objetivo del análisis*

En este texto se analizan dos sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (de aquí en adelante Tribunal Electoral o TE): la SUP-JRC-680/2015 dictada el 26 de agosto de 2015 y la SUP-REC-562/2015 dictada el 14 de octubre del mismo año. La primera aborda la integración de los diputados electos por representación proporcional al Congreso de Morelos, por lo que nos referiremos a ella como “la sentencia sobre el Congreso”. La segunda resuelve la integración de los regidores por representación proporcional al ayuntamiento del municipio de Santa Catarina, en Nuevo León, por lo que la llamaremos “la sentencia sobre el cabildo”.

La sentencia sobre el cabildo toca varios temas relacionados con derechos humanos: la inaplicación de artículos de una ley local, la forma en que se debe realizar la interpretación conforme, el control de convencionalidad, y expone, mas no aplica correctamente, un test de igualdad.<sup>1</sup> Sin embargo, el tema en el que las dos sentencias convergen y, al mismo tiem-

---

\* Profesor-investigador, FLACSO-México.

<sup>1</sup> Para identificar los distintos tipos de test de razonabilidad, y las indicaciones para aplicar un test de igualdad es útil remitirse a Vázquez, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos; instrucciones para armar: Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial*

po, son contradictorias es el de la paridad de género. El análisis se hará a partir de este tema.

Las sentencias nos permiten hacernos una pregunta con cuatro posibles respuestas que no son excluyentes, ¿hasta dónde se debe llegar para obtener la paridad de género?:

1. Paridad en la presentación de candidatos de mayoría relativa, salvo que la determinación de las candidaturas se haya llevado a cabo por medio de primarias.
2. Paridad en la presentación de candidatos de mayoría relativa, incluso cuando las candidaturas se hayan determinado mediante primarias.
3. Paridad en las listas de los candidatos de representación proporcional.
4. Paridad en la conformación de los órganos después de realizada la elección, por medio de la modificación del orden de las listas de los candidatos de representación proporcional para priorizar a los candidatos del género que se encuentre subrepresentado.

En este momento, en México, las primeras tres respuestas ya han sido institucionalizadas en el marco normativo, en combinación con el derecho internacional de los derechos humanos. En específico, es relevante recuperar a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada por México desde 1981, que en sus artículos 3 y 7 establece la obligación a cargo de los Estados de tomar las medidas necesarias en la esfera política para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objetivo de garantizar sus derechos (artículo 3).<sup>2</sup> En específico, los Estados deben eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política del país, garantizando su acceso no sólo a ser elegibles en los órganos electos, sino también a participar en la formulación de políticas públicas, y a ocupar cargos públicos (artículo 7o.).<sup>3</sup>

---

*de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 193.

<sup>2</sup> Artículo 3o. Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

<sup>3</sup> Artículo 7o. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

Con esta lógica (mas no necesariamente usando a la CEDAW como argumento), cinco reformas a los códigos electorales han dado forma a la paridad de género en la legislación federal. La primera en 1993, donde se estableció que los partidos políticos debían procurar promover una mayor participación de las mujeres en la vida política del país (DOF, 1993). Posteriormente, en 1996 se dispuso que en los estatutos partidistas se buscara que las candidaturas a diputados y senadores de mayoría relativa no excedieran del 70% para el mismo género, pero no se incluyó ninguna sanción por incumplimiento y no se consideraron las listas de candidatos de representación proporcional (DOF, 1996).

En 2002, una nueva reforma determinó un sistema de cuotas en el que se exigía que los partidos respetaran la proporción de 30-70% en las candidaturas por mayoría relativa y un primer inicio de lo que podría considerarse una lista alternada en las candidaturas de representación proporcional (DOF, 2002).<sup>4</sup> En este primer establecimiento de la cuota de género se priorizó la democratización interna de los partidos, por lo que se excluyó de la obligación de cubrir la cuota en las candidaturas de mayoría relativa que se hubieran establecido por medio de elecciones primarias (DOF, 2002).<sup>5</sup> En 2008 este porcentaje se modificó a un 40-60% en las candidaturas de mayoría relativa, pero se mantuvo la exclusión de cumplir con la cuota de género si los candidatos provenían de elecciones primarias. En relación con los candidatos de representación proporcional, se establecieron segmentos

- 
- a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
  - b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;
  - c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

<sup>4</sup> En los artículos 175 A y B se establece (DOF, 2002: 2):

175 A. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, en ningún caso incluirán más del setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

175 B. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto. Lo anterior sin perjuicio de los mayores avances que en esta materia señale la normatividad interna y los procedimientos de cada partido político.

<sup>5</sup> Artículo 175 C. 3. Quedan exceptuadas de lo señalado en los numerales 1 y 2 del presente artículo las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección mediante voto directo.

de cinco candidatos, donde al menos tenían que ser de género distinto y presentarse de forma alternada (DOF, 2008).<sup>6</sup>

En 2012 el Tribunal Electoral emitió jurisprudencias relevantes sobre paridad de género que forman parte del avance progresivo de este principio. Dos temas cobraron relevancia: la integración de propietarios y suplentes de una fórmula; y el orden en la lista de candidatos proporcionales.

En la elección de 2009 México conoció a “las juanitas”. Se trató de un proceso de simulación por medio del cual los partidos conformaron fórmulas electorales integradas por una propietaria mujer, y un suplente hombre, a fin de cumplir con la cuota de género en la presentación de candidatas. Una vez ganada la elección, las mujeres eran obligadas a renunciar para abrir paso al suplente hombre. No es casualidad que esto haya sucedido justo el año siguiente en que se estableció la proporción 40-60% de candidaturas de un mismo sexo. Por esta razón, en su jurisprudencia 16/2012, el TE determinó que las fórmulas correspondientes a cumplir con la cuota de género deben integrarse con candidatos propietarios y suplentes precisamente del mismo sexo.<sup>7</sup>

Con respecto al orden de las listas de candidatos de representación proporcional, ya hay tesis jurisprudenciales del TE donde se establece que la alternancia para ordenar las candidaturas de representación proporcional consiste en colocar de forma sucesiva una mujer seguida de un hombre de modo que un mismo género no se encuentre en dos lugares consecutivos.<sup>8</sup> Lo que no se especifica en este criterio es qué sexo debe abrir la lista. No es casualidad que en el caso de la sentencia del Congreso, todos los partidos políticos —salvo Nueva Alianza— inician sus listas de candidatos a dipu-

---

<sup>6</sup> “Artículo 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

2. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido.

Artículo 220

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada” (DOF, 2008: 73).

<sup>7</sup> Tribunal Electoral. Jurisprudencia 16/2012. “Cuota de género. Las fórmulas de candidaturas a diputados y senadores por ambos principios deben integrarse con personas del mismo género”. En: <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=16/2012>.

<sup>8</sup> Tribunal Electoral. Jurisprudencia 29/2013. “Representación proporcional en el Congreso de la Unión. Alternancia de géneros para conformar las listas de candidatos”. En <http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=29/2013&tpoBusqueda=S&sWord=29/2013>.

tados de representación proporcional con hombres, seguidos de mujeres. En la medida que el grueso de los partidos aspira a que entre sólo el primero de la lista, la paridad de género se convierte en letra muerta.

Actualmente, la paridad de género se establece en los artículos 232, 233 y 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada en 2014 (DOF, 2014). Un primer cambio es la obligación de que tanto el propietario como el suplente en los candidatos por mayoría relativa sean del mismo género. Un segundo cambio relevante es que se deja de lado el concepto de cuota y se trabaja con la paridad de género, consistente ya en un 50% de candidatos del mismo sexo. Además, desaparece la posibilidad de incumplir con la paridad de género pese a que las candidaturas sean designadas por medio de primarias, con lo que ahora se le da más peso al principio de paridad de género que al de democratización de la vida interna de los partidos. Para la representación proporcional, también se establece la paridad de género y la generación de listas alternadas por género.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> “Artículo 232.

1. Corresponde a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, sin perjuicio de las candidaturas independientes en los términos de esta Ley.

2. Las candidaturas a diputados y a senadores a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración del Congreso de la Unión, los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

4. El Instituto y los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, tendrán facultades para rechazar el registro del número de candidaturas de un género que exceda la paridad, fijando al partido un plazo improrrogable para la sustitución de las mismas. En caso de que no sean sustituidas no se aceptarán dichos registros.

5. En el caso de que para un mismo cargo de elección popular sean registrados diferentes candidatos por un mismo partido político, el Secretario del Consejo General, una vez detectada esta situación, requerirá al partido político a efecto de que informe al Consejo General, en un término de cuarenta y ocho horas, qué candidato o fórmula prevalece. En caso de no hacerlo se entenderá que el partido político opta por el último de los registros presentados, quedando sin efecto los demás.

Artículo 233.

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto, deberán integrarse salvaguardando la paridad entre los géneros mandatada en la Constitución y en esta Ley.

Artículo 234.

Lo que ha venido tomando forma de manera progresiva a lo largo de estos años tanto en las reformas a las distintas leyes y la emisión de ciertas sentencias es la conformación de la equidad de género, entendida como “proporcionalidad de representación política de hombres y mujeres en los procesos para ocupar cargos de elección popular”.<sup>10</sup>

Líneas arriba anunciamos cuatro posibles respuestas sobre la paridad de género. Tres de ellas ya se encuentran resueltas en la normativa: 50% de candidaturas (propietario y suplente) para un mismo género en los cargos de mayoría relativa incluso cuando existan elecciones primarias, y listas alternadas por género en los cargos de representación proporcional. Queda pendiente el cuarto punto sobre la paridad de género: paridad en la conformación de los órganos después de realizada la elección, por medio de la modificación del orden de las listas de los candidatos de representación proporcional para priorizar a los candidatos del género que se encuentre subrepresentado. Sobre este punto, también el Tribunal Electoral se ha expresado en el mismo sentido, por medio de la jurisprudencia IX/2014<sup>11</sup> donde, de forma muy poco clara, construye el siguiente razonamiento:

- a) Afirma que el número determinado de candidaturas reservadas para las mujeres es sólo el primer paso.
- b) Para que la paridad de género resulte efectiva, es necesario trascender a la asignación de diputaciones de representación proporcional.
- c) Y justo cuando, como conclusión de las dos premisas anteriores, uno espera que la jurisprudencia del TE diga: el órgano electoral puede modificar el orden de la lista de candidatos por representación proporcional, para trascender en la asignación de diputaciones; pues no, lo que la jurisprudencia dice es (*sic*):

Por tanto, si conforme a la legislación local la paridad de género es un principio rector de la integración del Congreso local, del cual se desprende la alternancia en la conformación de las listas de las candidaturas a las

---

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente del mismo género, y se alternarán las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista” (DOF, 2014: 104).

<sup>10</sup> Peña, Blanca, *Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, Serie Comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, núm. 33.

<sup>11</sup> Tribunal Electoral. Jurisprudencia IX/2014. “Cuota de género. Debe trascender a la asignación de diputados de representación proporcional (Legislación de Oaxaca)”. En <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.asp?idTesis=IX/2014>.

diputaciones de representación proporcional, al realizar la asignación deben observarse tanto el orden de prelación de la lista, la cual debe observar el principio de alternancia.<sup>12</sup>

Es decir, para trascender de la paridad de género en las candidaturas a la formación del órgano electo lo que el instituto electoral en cuestión debe hacer es... seguir el orden establecido por los partidos en la lista de candidatos por representación proporcional. No es la posible modificación de ese orden lo que permite trascender de las candidaturas a la formación del órgano, sino la alternancia de sexo establecida en la lista. Más aún, en la propia jurisprudencia se establece que esto será así sólo en aquellos casos en que la legislación local establezca como principio rector la paridad de género.

Este es precisamente el punto que se discute en las dos sentencias que se analizan. Mientras en la sentencia del Congreso sigue la lógica establecida en la jurisprudencia IX/2014 y no modifica el orden de la lista de candidatos por representación proporcional, por lo que no garantiza la paridad de género en la formación del órgano de gobierno (en este caso, el Congreso de Morelos), en la sentencia del cabildo sí modifica el orden de la lista de candidatos por representación proporcional para garantizar la paridad de género en la formación del órgano de gobierno. Un dato relevante es que entre la primera y la segunda sentencia hay sólo dos meses de diferencia: ¿por qué el Tribunal Electoral siguió dos criterios contradictorios en un lapso tan breve?

## 2. Breve comentario sobre el marco analítico

Antes de entrar al análisis de las sentencias hay dos puntos que debo advertir al lector: uno de corte político y otro relacionado con los estudios de género y derecho. Con respecto al primero, en tres ocasiones hemos mencionado una palabra clave para entender la actuación política en el México de hoy: simulación. Pasajes como el de “las juanitas”, que todos los partidos inicien sus listas con candidaturas de hombres, calculando que sólo entrará el primero en la lista y burlando así la paridad de género, o tesis jurisprudenciales como la IX/2014 que no sólo es poco clara, sino que arranca con dos premisas que parece que darán paso a la búsqueda de la paridad en la integración de los órganos de gobierno, y al final concluyen justamente en

---

<sup>12</sup> *Idem.*

sentido contrario, son ejemplos de la simulación que marcan el actuar de los actores políticos en México. Otro ejemplo a este tipo de simulación se observa en la designación de candidatas por mayoría relativa en distritos donde, de antemano, el partido sabe que perderá la elección, burlando nuevamente el principio de paridad de género (cuadro 1).

El punto que no se debe perder de vista es que hoy la democracia en México se rige por un proceso político conformado por cuatro tendencias: la negación, la simulación, la corrupción y la impunidad.

No es el objetivo de este texto desarrollar esta pautas.<sup>13</sup> En cambio, sí es relevante identificar el contexto político y la lógica de actuación de los actores políticos en torno al diseño normativo y puesta en marcha de principios como el de paridad de género. En este sentido, el problema no es necesariamente la falta de normas, sino la falta de interpretación, aplicación y adecuación de las normas existentes por parte de la clase política, ya sean los partidos o los propios tribunales.<sup>14</sup>

En relación con los estudios sobre género y derecho, vale la pena enfatizar dónde se encuentra el principal aporte del texto. Ya existen múltiples reflexiones sobre las distintas relaciones entre el género y el derecho.<sup>15</sup> Uno de los temas debatidos desde distintas perspectivas ha sido precisamente el de las acciones afirmativas en general, las cuotas de género en particular. La reflexión en este tema se ha dado a partir del derecho a la igualdad, identificando los argumentos y contra-argumentos con respecto a las cuotas de género, y discutiendo qué son las acciones afirmativas y cuál es su principal función.<sup>16</sup>

---

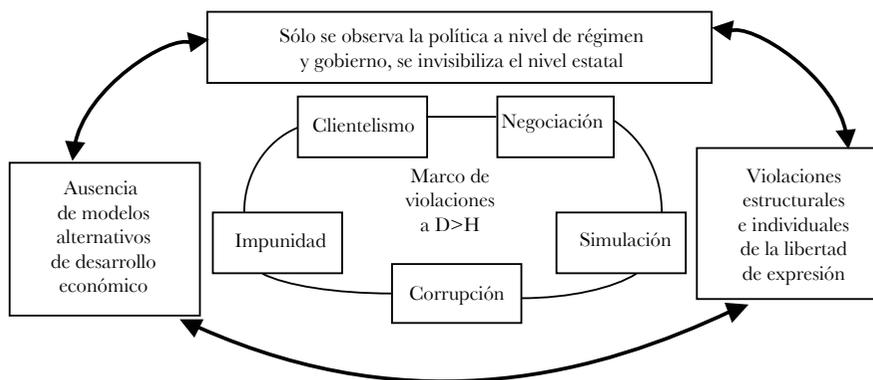
<sup>13</sup> Vázquez, Daniel, "Mexican Style Democracy: a Framework Conducive to Human Rights Violation", en Anaya, Alejandro y Frey, Barbara, *Human rights in Mexico. Crisis and opportunity*, Estados Unidos, University of Pennsylvania Press, 2016.

<sup>14</sup> Macías, Karla, "Nota introductoria", en Peña, Blanca, *Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional*, México, TEPJF, 2011, Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, núm. 33, pp. 13-22.

<sup>15</sup> Ávila, Ramiro, "Crítica al derecho y a la Facultad de Jurisprudencia desde el género", en Ávila, Ramiro et al., *El género en el derecho. Ensayos críticos*, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, pp. 225-251; Birgin, Haydée (comp.), *El derecho en el género y el género en el derecho*, Buenos Aires, Biblos, 2000; Facio, Alda y Fries, Lorena (eds.), *Género y derecho*, Santiago, Lom Ediciones, 1999; Jaramillo, Isabel, "La crítica feminista al derecho", en Ávila, Ramiro et al., *El género en el derecho. Ensayos críticos*, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, pp. 103-133.

<sup>16</sup> Aguilar, José A., *Igualdad democrática y medidas afirmativas. ¿Equidad y cuotas?*, México, TEPJF, 2011, Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, núm. 10; Ferrajoli, Luigi, "Igualdad y diferencia", en Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004, pp. 73-96; Gilas, Carolina, *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género a otras acciones afirmativas*, México, TEPJF, 2014, Temas selectos de derecho electoral, núm. 49;

CUADRO 1  
 La lógica de la democracia en México



Este debate también ha tenido un parangón empírico, donde se analiza cuáles han sido los resultados de las cuotas de género en la inclusión de mujeres en los órganos de gobierno.<sup>17</sup> Por ejemplo, en la mayoría de los países donde las mujeres que ocupan un cargo de elección superan el 30%, hay algún tipo de cuota. Además, las cuotas tienen más impacto en los sistemas proporcionales que en los de mayoría, en los primeros hay dos veces más mujeres que en los segundos.<sup>18</sup>

En cambio, lo que no se ha discutido es si los órganos electorales (institutos o tribunales) deben pasar de la verificación del cumplimiento de las cuotas de género en las candidaturas, a la intervención en la integración del órgano de gobierno después de la elección y por medio de modificaciones a instrumentos como las listas de representación proporcional, es decir,

Zapata, Isabel, “Las cuotas de género en México, alcances y retos”, en Cruz Parcero, Juan A. y Vázquez, Rodolfo, *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, SCJN, Fontamara, 2010, pp. 235-261.

<sup>17</sup> Aparicio, Javier et al., *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009*, México, CIDE, Inmujeres, 2009, Cuadernos de Trabajo, núm. 8; Gilas, Carolina, *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género a otras acciones afirmativas*, México, TEPJF, 2014, Temas selectos de derecho electoral, núm. 49; Palma, Esperanza y Cerva, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, en *Política y gobierno*, México, vol. XXI, núm. 2, segundo semestre de 2014, pp. 289-323.

<sup>18</sup> Gilas, Carolina, *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género a otras acciones afirmativas*, México, TEPJF, 2014, Temas selectos de derecho electoral, núm. 49, p. 48.

si estos órganos gubernamentales deben tener un papel más activo que el otorgado por las leyes de cuotas en las candidaturas. Este es el punto que se debate en las dos sentencias que estamos analizando, y donde el Tribunal Electoral cae en contradicción.

Las siguientes secciones del texto se estructuran de la siguiente forma: en el primer acápite se expone la sentencia del Congreso; en el segundo acápite se explica la sentencia del cabildo; finalmente, en el tercer acápite se comparan las sentencias y se argumenta la posible fuente de las contradicciones entre ellas.

## II. LA SENTENCIA DEL CONGRESO

El 7 de junio de 2015 se llevaron a cabo las elecciones en la entidad federativa de Morelos donde se renovaron 33 ayuntamientos y 30 diputados del Congreso local. El Congreso está conformado por dieciocho diputados electos por el principio de mayoría relativa y doce por el principio de representación proporcional. La disputa gira en torno a la elección relacionada con los 12 últimos. Cabe mencionar que en la legislación local, específicamente en el artículo 23 de la Constitución de Morelos, se establece que uno de los principios que rigen las elecciones es el de equidad de género.

El principal problema político, semejante a lo que sucedió con “las juanitas” en 2009, es la simulación de los partidos políticos en el cumplimiento de la obligación de la paridad de género. En la medida en que se ha venido perfeccionando el marco regulatorio para obligar a los partidos a cumplir con esta obligación, los partidos encuentran nuevos mecanismos para simular el cumplimiento. Un mecanismo es que, sabiendo que por las reglas de acceso a los cargos de representación proporcional y por el porcentaje esperado de votos, se inicia la lista de candidatos con hombres, seguidos de mujeres. En estos casos, la probabilidad de que accedan a cargos las mujeres que van en segundo lugar es baja. Otro mecanismo es la designación de candidatas mujeres a cargos uninominales por mayoría relativa en los distritos que se saben perdidos de antemano. Estos dos mecanismos de simulación se observan en la elección de junio de 2015 en Morelos.

Así, después de la elección, de las 18 curules correspondientes a la mayoría relativa, 15 correspondieron a hombres y tres a mujeres, por lo que de las diputaciones en este mecanismo de elección, pese a los cuotas de género, sólo el 16.6% correspondieron a mujeres.

Aquí la pregunta es, ¿se puede mejorar este porcentaje de curules para mujeres a fin lograr una mayor paridad de género en la integración del

Congreso? Quedan 12 diputaciones provenientes de la representación proporcional. Dejando el orden de prelación de las listas tal como fue entregado por los partidos políticos, en donde salvo el caso de Nueva Alianza, el resto de las listas estaban encabezadas por hombres, de las 12 diputaciones de la representación proporcional, nueve corresponderían a hombres y sólo tres a mujeres, es decir, el 25% del total de las diputaciones.

CUADRO 2  
 Diputados de mayoría simple diferenciados por sexo

	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Porcentaje de mujeres</i>
PRD	8	7	1	12.5
PRI	4	3	1	25
PAN	3	3	0	0
NA	2	2	0	0
PVEM	1	0	1	100
Total	18	15	3	16.6

FUENTE: Elaboración propia con información del TEPJF, 2015.

CUADRO 3  
 Asignación de diputados por representación proporcional por género siguiendo el orden de prelación establecido en las listas por los partidos

	<i>Diputados asignados</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Porcentaje de mujeres</i>
PRI	2	1	1	50
PAN	2	1	1	50
PT	1	1		0
PVEM	1	1		0
MC	1	1		0
NA	1		1	100
PS Morelos	1	1		0
Morena	1	1		0
Encuentro Social	1	1		0
Humanista	1	1		0
Total	12	9	3	25

FUENTE: Elaboración propia con información del TEPJF, 2015.

CUADRO 4  
 Integración del Congreso por género siguiendo el orden  
 de prelación establecido en las listas por los partidos

	<i>Diputados</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Porcentaje de mujeres</i>
PRD	8	7	1	12.5
PRI	6	4	2	33.3
PAN	5	4	1	20
PT	1	1		0
PVEM	2	1	1	50
MC	1	1		0
NA	3	2	1	33.3
PS Morelos	1	1		0
Morena	1	1		0
Encuentro Social	1	1		0
Humanista	1	1		0
Total	30	24	6	20

FUENTE: Elaboración propia con información del TEPJE, 2015.

De haber mantenido esta lógica, de los treinta diputados que conforman el Congreso local, 24 hubieran sido hombres y sólo seis mujeres, es decir, el 20% del total.

Es por esta razón que el Consejo Estatal Electoral de Morelos implementó acciones afirmativas modificando el orden de prelación de las primeras diez asignaciones proporcionales, de tal forma que las mujeres que aparecían en el segundo lugar de la lista pasaran al primero y ocuparan un lugar en el Congreso. Con esto, se asignaron diputaciones a 10 mujeres (en lugar de tres) y dos hombres.

Los candidatos por representación proporcional que con esta acción afirmativa no accedieron a una curul, junto con los partidos PAN, PRI, Humanista y PC acudieron al Tribunal Electoral del Estado de Morelos. Este órgano no sólo confirmó la acción afirmativa realizada por el Instituto Electoral de Morelos, sino que determinó que incluso las dos curules por representación proporcional que habían sido asignadas a hombres, se otorgaran también a mujeres, de tal forma que las 12 diputaciones de representación proporcional fueran en su totalidad para mujeres. La comparación de la determinación final de las listas emitidas por el Instituto y el Tribunal Electoral de Morelos se observa en el cuadro 5.

CUADRO 5  
 Integración del Congreso por género  
 determinada por el Tribunal Electoral de Morelos

	<i>Diputados</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Porcentaje de mujeres</i>
PRD	8	7	1	12.5
PRI	6	3	3	50
PAN	5	3	2	40
PT	1	0	1	100
PVEM	2	0	2	100
MC	1	0	1	100
NA	3	2	1	33.3
PS Morelos	1	0	1	100
Morena	1	0	1	100
Encuentro Social	1	0	1	100
Humanista	1	0	1	100
Total	30	15	15	50%

FUENTE: Elaboración propia con información del TEPJF, 2015.

La litis que finalmente es expuesta ante el Tribunal Electoral es la modificación del orden de prelación de las listas de candidatos a diputados por el principio de proporcionalidad realizadas primero por el Instituto Electoral de Morelos, después por el Tribunal Electoral de la misma entidad federativa. Un aspecto muy relevante es que no se modifica el número de diputados obtenido por cada uno de los distintos partidos, vaya, no está en juego el reparto del poder político partidista, sino el reparto del poder político por género.

En la sentencia del Congreso, el Tribunal Electoral revocó las modificaciones en la prelación de la lista realizadas por el Instituto y el Tribunal de Morelos, argumentando los principios de certeza, seguridad jurídica, auto-organización de los partidos y no transgresión del voto popular, al tiempo que determinó que para cumplir con la paridad de género basta con la presentación de candidatos en los términos expuestos, sin pasar de la presentación de candidaturas a la integración de los órganos de elección popular. Al respecto señaló: "...el principio de paridad se cumplió al registrar listas con el 50% de hombres y 50% de mujeres y que deben respetarse los principios de legalidad, certeza y la auto-organización de los partidos políticos, lo conducente es *revocar*".<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2015), SUP-JRC-680/2015, 26 de agosto. En: <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/SUP-JRC-0680-2015%201%20ACUMULADOS.pdf>.

CUADRO 6  
 Comparativo de la asignación de diputados emitida  
 por el Instituto y el Tribunal Electoral de Morelos

<i>Diputados por el principio de representación proporcional</i>				
	<i>Partido político</i>	<i>Asignado a:</i>		<i>Género</i>
1	PRI	Beatriz Vicera Alatraste	Propietaria	Mujer
		Natalia Solís Cortez	Suplente	
2	PAN	Norma Alicia Popoca Sotelo	Propietaria	Mujer
		Teresa Martina Hernández Villegas	Suplente	
3	Morena	Magdalena Hernández Analco	Propietaria	Mujer
		María Fernanda Garrido Navedo	Suplente	
4	MC	Amparo Loredó Bustamante	Propietaria	Mujer
		Claudia Elizabeth Machuca Nava	Suplente	
5	PVEM	Lorena Turati Hernández	Propietaria	Mujer
		Mariana Alva Cal y Mayor	Suplente	
6	PSD	Denisse Patricia Zebadúa Llamosa	Propietaria	Mujer
		Yésica Andrade Garrigos	Suplente	
7	PT	Requerimiento	Propietaria	Mujer
		Requerimiento	Suplente	
8	PH	Dulce María Huicochea Alonso	Propietaria	Mujer
		Aída Benítez Batalla	Suplente	
9	PNA	Edith Beltrán Carrillo	Propietaria	Mujer
		Patricia Elizabeth Mojica Salgado	Suplente	
10	PES	Maricela Jiménez Armendáriz	Propietaria	Mujer
		Aura Lina Ágiles Mejía	Suplente	
11	PRI	Francisco Alejandro Moreno Merino	Propietario	Hombre
		Marco Antonio Vélez Luque	Suplente	
12	PAN	Víctor Manuel Caballero Solano	Propietario	Hombre
		Héctor Hernández Castillo	Suplente	

<i>Diputados por el principio de representación proporcional</i>				
	<i>Partido político</i>	<i>Asignado a:</i>		<i>Género</i>
1	PRI	Beatriz Vicera Alatraste	Propietaria	Mujer
		Natalia Solís Cortez	Suplente	
2	PAN	Norma Alicia Popoca Sotelo	Propietaria	Mujer
		Teresa Martina Hernández Villegas	Suplente	
3	Morena	Magdalena Hernández Analco	Propietaria	Mujer
		María Fernanda Garrido Navedo	Suplente	
4	MC	Amparo Loredó Bustamante	Propietaria	Mujer
		Claudia Elizabeth Machuca Nava	Suplente	
5	PVEM	Lorena Turati Hernández	Propietaria	Mujer
		Mariana Alva Cal y Mayor	Suplente	

<i>Diputados por el principio de representación proporcional</i>				
	<i>Partido político</i>	<i>Asignado a:</i>		<i>Género</i>
6	PSD	Denisse Patricia Zebadúa Llamosa	Propietaria	Mujer
		Yésica Andrade Garrigos	Suplente	
7	PT	Requerimiento	Propietaria	Mujer
		Requerimiento	Suplente	
8	PH	Dulce María Huicochea Alonso	Propietaria	Mujer
		Aída Benítez Batalla	Suplente	
9	PNA	Edith Beltrán Carrillo	Propietaria	Mujer
		Patricia Elizabeth Mojica Salgado	Suplente	
10	PES	Maricela Jiménez Armendáriz	Propietaria	Mujer
		Aura Lina Ágiles Mejía	Suplente	
11	PRI	Maricela de la Paz	Propietaria	Mujer
		Claudia Jacqueline Ordóñez Jiménez	Suplente	
12	PAN	Leticia Lezama Rodríguez	Propietaria	Mujer
		Judith López Córdoba	Suplente	

FUENTE: TEPJE, 2015.

Para el Tribunal Electoral, siguiendo su jurisprudencia previa IX/2014, el principio de paridad de género se observa si los partidos cumplen con la asignación de candidaturas postulando a un 50% de hombres y 50% de mujeres por ambos principios, cosa que se acreditó en este caso con la postulación de nueve mujeres y nueve hombres por el principio de mayoría relativa, así como una lista cerrada de representación proporcional integrada de forma escalonada y alternada por igual número de hombres y mujeres. De hecho, para el TE, el no pasar a la integración del órgano con el objetivo de alterar el orden de las listas a fin de garantizar la paridad de género es el medio para garantizar la auto-organización de los partidos políticos.

Con esta decisión, la paridad de género quedó en los términos del cuadro 4, es decir, del total de 30 diputados, 24 son hombres y seis mujeres (tres por mayoría relativa y tres por representación proporcional), sólo el 20% del total. Así, el Tribunal Electoral decidió ser parte de la simulación que realizan los partidos en los temas de paridad de género.

### III. LA SENTENCIA DEL CABILDO

El 7 de junio de 2015 se llevaron a cabo las elecciones en la entidad federativa de Nuevo León. Estaban en juego la gubernatura de la entidad,

42 diputaciones estatales y cinco ayuntamientos. Uno de esos ayuntamientos corresponde al municipio de Santa Catarina, en el área metropolitana de Monterrey. El ayuntamiento de Santa Catarina se integra por un presidente municipal, dos síndicos y 14 regidores, de los cuales diez fueron nombrados por mayoría simple y cuatro por representación proporcional.

En los *Lineamientos y formatos generales para el registro de las candidatas y los candidatos* de 2015 (de aquí en adelante “Los Lineamientos”) se establece una regulación que trasciende al registro y especifica, en su artículo 19, las reglas para asignar regidurías siguiendo el principio de paridad de género. Al respecto señala:

En el supuesto de que el partido político o coalición tengan derecho a más de una regiduría de representación proporcional, las Comisiones Municipales asignarán dichas regidurías garantizando la paridad de género, en la integración del ayuntamiento, *independientemente del orden de prelación que ocupen los integrantes de cada planilla*. Es decir, la siguiente regiduría de representación proporcional deberá ser asignada a la persona del género distinto a la primera que esté inmediatamente posterior a ésta, aunque no haya sido registrada en segundo lugar de prelación de la planilla; y así subsecuentemente hasta completar el número de asignaciones de representación proporcional que corresponda a cada ayuntamiento.

En todo caso, conforme a las reglas anteriores las Comisiones Municipales Electorales comenzarán la aplicación de la asignación de las regidurías de representación proporcional con el partido político o coalición que, teniendo derecho a ello, haya obtenido el mayor porcentaje de votación; es decir, iniciará con la persona ubicada en el primer lugar de la planilla registrada y enseguida continuará con una persona de género distinto, aunque ésta no se encuentre inmediatamente posterior a aquélla, y así de forma intercalada hasta completar las regidurías a que tiene derecho.

Posteriormente, continuarán con el partido político o coalición que, teniendo derecho a ello, haya conseguido el segundo lugar de porcentaje de votación, y, a fin de garantizar la paridad de género en la integración del ayuntamiento, asignará la primera regiduría de representación proporcional correspondiente a una persona de género distinto a la última que asignó al partido político o coalición con mayor porcentaje de votación, independientemente del lugar en que se haya registrado en la planilla.

Este procedimiento se aplicará con los demás partidos o coaliciones que tengan derecho a regidurías de representación proporcional, hasta que éstas se agoten.

Lo que se observa en el artículo 19 de los Lineamientos es expresamente una obligación de modificar el orden de prelación que ocupan los integran-

tes de la planilla para los regidores de representación proporcional a fin de garantizar la paridad de género. De hecho, justo porque en este documento se va más allá del registro de candidatos y se establecen reglas de asignación de cargos de elección popular, estos Lineamientos fueron impugnados y declarados constitucionales previo a la elección.

Con respecto a la designación de síndicos por representación proporcional, en un primer momento el Instituto designó cinco regidores, tres a la coalición Alianza por tu seguridad, integrada por el PRI, PVEM, NA y Partido Demócrata (de aquí en adelante la Alianza); y dos al partido Movimiento Ciudadano. Con el objetivo de lograr la paridad de género, el Instituto modificó el orden de prelación de la lista de regidores de la Alianza. En la medida que los primeros tres candidatos a regidores eran hombres (cuadro 7), el Instituto otorgó los lugares a la primera, cuarta y segunda fórmulas a fin de dar una prelación de un hombre seguido de una mujer. Otorgó las regidurías a Juan José Sotelo Colunga, Rosa Castillo Ornelas y Teódulo Medina Sánchez en ese orden (cuadro 8).

#### CUADRO 7

##### Lista de candidatos regidores de la Alianza por tu seguridad

Primer Regidor Propietario	Juan José Sotelo Colunga
Primer Regidor Suplente	José Antonio Torres Guerra
Segundo Regidor Propietario	Teódulo Medina Sánchez
Segundo Regidor Suplente	José Emilio Jiménez Gaytán
Tercer Regidor Propietario	Roberto Martínez Sada
Tercer Regidor Suplente	Alfonso Casillas Salazar
Cuarta Regidora Propietaria	Rosa Castillo Ornelas
Cuarta Regidora Suplente	Blanca Nelly Sandoval Adame
Quinta Regidora Propietaria	Verónica Natal y Arredondo Rivas
Quinta Regidora Suplente	Francisca Judith de León Obregón
Sexta Regidora Propietaria	Aurora Gutiérrez Zapata
Sexta Regidora Suplente	Alicia Palacios López
Séptimo Regidor Propietario	Horacio Pérez Hernández
Séptimo Regidor Suplente	Mauricio Treviño Villarreal
Octavo Regidor Propietario	Roberto Rodríguez Ibarra
Octavo Regidor Suplente	Héctor Daniel Medina López
Novena Regidora Propietaria	Virginia Cortés Alemán
Novena Regidora Suplente	Nancy Esther Rodríguez Cepeda
Décima Regidora Propietaria	Sandra Alicia Covarrubias Zúñiga
Décima Regidora Suplente	María Oralia García Sánchez

FUENTE: <http://www.ceenl.mx/pe2015/ayuntamientos/municipio48.html>.

CUADRO 8

Asignación realizada por el Instituto Electoral de Nuevo León

<i>Planilla</i>	<i>Cargo</i>	<i>Candidato</i>
<i>Alianza por tu Seguridad</i>	1º Regidor propietario	Juan José Sotelo Colunga
	1º Regidor suplente	José Antonio Torres Guerra
	4º Regidora propietaria	Rosa Castillo Ornelas
	4º Regidora suplente	Blanca Nelly Sandoval Adame
	2º Regidor propietario	Teódulo Medina Sánchez
	2º Regidor propietario	José Emilio Jiménez Gaytán
<i>Movimiento Ciudadano</i>	2º Regidora propietaria	Jéssica Arleth Ramírez Alemán
	2º Regidora suplente	Ana Cristina Hernández Cuéllar
	3º Regidora propietaria	Marcela Alejandra González Cisneros
	3º Regidora suplente	Norma Leticia Hernández Campos

FUENTE: TEPJE, 2015a.

El Tribunal Electoral de Monterrey confirmó los resultados, por lo que el PRI y candidatos independientes interpusieron un juicio de revisión constitucional electoral del cual conoció la Sala Regional Monterrey. La sala modificó la integración en los siguientes términos:

- a) En lugar de cinco regidores por representación proporcional, sólo otorgó cuatro cargos.
- b) Otorgó una regiduría a un candidato independiente.
- c) Quitó una regiduría a la Alianza, la de Teódulo Medina Sánchez.
- d) Quitó una regiduría a Movimiento Ciudadano.
- e) Mantuvo la modificación del cambio en la prelación de la lista de la Alianza para garantizar la paridad de género.

La litis en este caso se centra en esos cinco puntos. Profundizaremos únicamente en el último de ellos. La comparación entre la distribución de regidurías por el principio de representación proporcional aprobado por el Instituto y ratificado por el Tribunal, con respecto a la aprobada por la Sala Regional de Monterrey se observa en el cuadro 9.

El PRI argumentó como agravios que con la modificación del orden de prelación no se respetaba el voto del ciudadano, se priorizaba unos Lineamientos por encima de la ley y la Constitución y, en general:

Las autoridades electorales no pueden constituirse en organizador a su antojo y arbitrio de los órganos de gobierno, con la excusa del control de paridad de género, confundiendo una lista de representación plurinominal con una planilla de ayuntamiento, ya que aquélla sí se puede ajustar y cambiar sin restricción alguna por los partidos o fuerzas políticas, pero ésta no porque fue propuesta a la ciudadanía para que votara a favor de ella.<sup>20</sup>

El Tribunal Electoral determinó que los agravios eran inoperantes e infundados. Inoperantes porque a la fórmula de Teódulo Medina no se le asignó una regiduría, de acuerdo con el TE, no por el cambio del orden de prelación para buscar la paridad de género, sino por la inclusión de la candidatura independiente por la Sala Regional de Monterrey. Más aún, el recurrente en este punto no formuló ningún agravio con respecto a la inclusión de la regiduría a candidatos independientes. Así, concluye el Tribunal Electoral:

De ahí que en principio lo alegado por el recurrente resulte *inoperante*, porque las normas de paridad de género, a través de la alternancia, ya habían sido observadas desde el primer acto de asignación, y aun así les había sido otorgada una tercera regiduría; lo que pone de manifiesto que lo que en realidad les produjo la exclusión de esa tercera regiduría fue la consecuencia a la determinación de incorporar a los candidatos independientes en dicho proceso de asignación.<sup>21</sup>

Además, para el Tribunal Electoral los agravios del PRI también resultan infundados porque el cambio en el orden de la prelación tuvo como principal objetivo garantizar la paridad de género y éste no es contrario ni a la ley ni a la Constitución.

Para fundamentar su argumento, el Tribunal Electoral expone la lógica que siguió la Sala Regional Monterrey en la asignación de las regidurías por representación proporcional, en específico observa que de haber seguido el orden de prelación establecido por los propios partidos, las regidurías hubieran sido ocupadas en todos los casos sólo por hombres (cuadro 10). A la par que la integración total del ayuntamiento —incluyendo a los regidores de mayoría relativa— se hubiera conformado por once hombres y seis mujeres, lo que generaba una subrepresentación de las mujeres.

---

<sup>20</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2015a), SUP-REC-562/2015, 14 de octubre. En: <http://portal.te.gob.mx/coleccionessentencias/html/SUP/2015/REC/SUP-REC-00562-2015.htm>.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 73.

CUADRO 9  
 Comparación de la distribución de regidurías por el Instituto Electoral y la Sala Regional

<i>Planilla</i>	<i>Cargo</i>	<i>Candidato</i>
Alianza por tu Seguridad	1° Regidor propietario	Juan José Sotelo Colunga
	1° Regidor suplente	José Antonio Torres Guerra
	4° Regidora propietaria	Rosa Castillo Ornelas
	4° Regidora suplente	Blanca Nelly Sandoval Adame
	2° Regidor propietario	Teófilo Medina Sánchez
	2° Regidor suplente	José Emilio Jiménez Gaytán
Movimiento Ciudadano	2° Regidora propietaria	Jéssica Arleth Ramírez Alemán
	2° Regidora suplente	Ana Cristina Hernández Cuéllar
	3° Regidora propietaria	Marcela Alejandra González Cisneros
	3° Regidora suplente	Norma Leticia Hernández Campos

<i>Planilla</i>	<i>Cargo</i>	<i>Candidato</i>	<i>Género</i>
Alianza por tu Seguridad	1° Regidor propietario	Juan José Sotelo Colunga	Hombre
	1° Regidor suplente	José Antonio Torres Guerra	Hombre
	4° Regidora propietaria	Rosa Castillo Ornelas	Mujer
	4° Regidora suplente	Blanca Nelly Sandoval Adame	Mujer
Candidato independiente	1° Regidor propietario	Alejandro Medrano García	Hombre
	1° Regidor suplente	Gerardo Feliciano Coronado Martínez	Hombre
Movimiento Ciudadano	2° Regidora propietaria	Jéssica Arleth Ramírez Alemán	Mujer
	2° Regidora suplente	Ana Cristina Hernández Cuéllar	Mujer

FUENTE: TEPEJF, 2015a.

CUADRO 10  
 Regidurías siguiendo el orden de prelación de los partidos

<i>Planilla</i>	<i>Cargo</i>	<i>Candidato</i>	<i>Género</i>
Alianza por tu Seguridad	1º Regidor propietario	Juan José Sotelo Colunga	Hombre
	1º Regidor suplente	José Antonio Torres Guerra	Hombre
	2º Regidor propietario	Teódulo Medina Sánchez	Hombre
	2º Regidor suplente	José Emilio Jiménez Gaytán	Hombre
Candidato independiente	1º Regidor propietario	Alejandro Medrano García	Hombre
	1º Regidor suplente	Gerardo Feliciano Coronado Martínez	Hombre
Movimiento Ciudadano	1º Regidor propietario	Lázaro Cárdenas Treviño	Hombre
	1º Regidor suplente	Juan Ángel González Gaytán	Hombre

FUENTE: TEPJE, 2015a.

Por ende, y en la medida que los Lineamientos ordenan modificar el orden de prelación establecido por los partidos a fin de garantizar la paridad de género, la segunda regiduría asignada a la Alianza debe corresponder a una persona del género femenino. En la medida en que aun con esta medida hay una subrepresentación (el ayuntamiento se conformaría por diez hombres y siete mujeres), siguiendo lo establecido en el artículo 19 de los Lineamientos, la asignación de la regiduría inmediata posterior a la de una mujer, debe ser para un hombre, es decir, la de la candidatura independiente; y la siguiente para una mujer, por lo que la Sala Regional de Monterrey modificó el orden de prelación de Movimiento Ciudadano y asignó la regiduría a la primera mujer de la lista. Con esto, el ayuntamiento quedó conformado por nueve hombres y ocho mujeres. La designación final de regidurías por representación proporcional queda como se muestra en el cuadro 11.

Así, concluye el Tribunal Electoral:

...por cuanto hace a que las normas de paridad de género habían modificado indebidamente el orden de tal asignación, los motivos de inconformidad resultan *infundados*, ya que las normas aplicadas son para la debida observancia del derecho de paridad de género en el acceso a los cargos de representación popular.<sup>22</sup>

Sobre el agravio relacionado con que los Lineamientos eran contrarios a la ley y a la Constitución, el TE observa que si bien el artículo 273 de la Ley

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 74.

Electoral del Estado de Nuevo León prevé que la asignación de regidores se realice conforme al orden establecido por los partidos, estos Lineamientos ya habían sido sometidos a un análisis de legalidad y constitucionalidad por la Sala Regional de Monterrey y la Sala Superior. En sus sentencias se confirmó que la paridad de género debía ser observada en dos momentos: en la postulación de candidatos y en la integración de los órganos. Asimismo en esas sentencias se determinó que los Lineamientos no rebasaban el principio de jerarquía normativa ya que no creaban reglas nuevas, sino que desarrollaban las previamente existentes en materia de paridad de género en otros instrumentos nacionales e internacionales.

#### IV. COMPARACIÓN DE LAS RESOLUCIONES: EL PORQUÉ DE LA DISCREPANCIA

Mientras que en la sentencia del Congreso el Tribunal Electoral rechazó modificar el orden de prelación establecido por los partidos en la lista de candidatos por representación proporcional a fin de garantizar la paridad de género en la formación del Congreso, en la sentencia del cabildo aprueba alterar ese mismo orden en la lista de los regidores. ¿Por qué el TE acepta la modificación en un caso y en otro la rechaza? Veamos algunas diferencias relevantes con respecto a la existencia de normas que permitan dicha modificación así como de precedentes que, de alguna manera, nos permitan hablar de “cosa juzgada”.

CUADRO 11  
Designación final de regidurías por la Sala Regional de Monterrey,  
confirmada por el Tribunal Electoral

<i>Planilla</i>	<i>Cargo</i>	<i>Candidato</i>	<i>Género</i>
Alianza por tu Seguridad	1º Regidor propietario	Juan José Sotelo Colunga	Hombre
	1º Regidor suplente	José Antonio Torres Guerra	Hombre
	4º Regidora propietaria	Rosa Castillo Ornelas	Mujer
	4º Regidora suplente	Blanca Nelly Sandoval Adame	Mujer
Candidato independiente	1º Regidor propietario	Alejandro Medrano García	Hombre
	1º Regidor suplente	Gerardo Feliciano Coronado Martínez	Hombre
Movimiento Ciudadano	2º Regidora propietaria	Jéssica Arleth Ramírez Alemán	Mujer
	2º Regidora suplente	Ana Cristina Hernández Cuéllar	Mujer

FUENTE: TEPJF, 2015a.

CUADRO 12  
 Comparación de las sentencias

	<i>Sentencia del Congreso</i>	<i>Sentencia del Cabildo</i>
Momentos de la paridad de género	Sólo en la presentación de candidaturas	Tanto en la presentación de candidaturas como en la integración del órgano
Modifica el orden de la lista	No. Prioriza certidumbre jurídica, auto-organización de los partidos y voto ciudadano por encima de paridad de género	Sí. Hace una argumentación que evade discutir el fondo de los principios mencionados en la sentencia del Congreso
Hay reglas que establecen modificar el orden de la lista	No. El orden constitucional federal y local, así como las leyes locales sólo establecen, en términos generales, la paridad de género, y la presentación de cuotas de género en las candidaturas	Sí. Hay unos Lineamientos que en su artículo 19 establecen las reglas de asignación por género de regidurías y estipulan modificar el orden de la lista
Hay precedentes que permitan hablar de cosa juzgada	Sí. Hay una sentencia previa sobre el caso de Oaxaca donde se establece que se debe respetar el orden establecido por los partidos	Sí. Los Lineamientos previamente habían sido sometidos a revisión constitucional

FUENTE: Elaboración propia.

Como se puede ver, lo que perdura en el Tribunal Electoral es una técnica de integración, interpretación, y aplicación del derecho que es esencialmente positivista. En la sentencia del cabildo tiene una norma expresa que ordena al órgano modificar el orden de prelación, junto con precedentes que le permiten hablar de cosa juzgada; en cambio, en la sentencia del Congreso no tiene una norma de este tipo, y cuenta también con precedentes que le permiten hablar de cosa juzgada.

La formulación de su argumento con respecto a la integración de los órganos electos garantizando la paridad de género no es de tipo principista, no recupera a la paridad de género, la desarrolla como principio rector del orden jurídico, no aplica el principio de universalidad identificando el contexto de exclusión estructural de la mujer en la entidad federativa en concreto, tampoco analiza el avance progresivo de reconocimiento del derecho de participación política de las mujeres, por lo que en su sentencia, no integra, interpreta y aplica la regla a la luz del principio de paridad de género, que es lo que se espera hoy ante la perspectiva de derechos huma-

nos y de género.<sup>23</sup> Por el contrario, el Tribunal Electoral mantiene una lógica de aplicación del derecho positivista, en ella prima la regla por encima de los principios, en donde la regla se aplica sin ser interpretada a la luz de los principios, los cuales tienen un carácter secundario en la integración del derecho.<sup>24</sup>

Esto se hace muy evidente cuando vemos la argumentación que dio en la sentencia del Congreso con respecto al agravio de falta de certeza jurídica. El Tribunal Electoral estableció que, si bien se reconoce el derecho a la igualdad de género en materia política, las medidas adicionales que lo garanticen —en este caso, el pasar de las candidaturas a la integración del órgano por medio de la modificación del orden de prelación de las listas de los candidatos por representación proporcional— no deben traducirse en falta de seguridad jurídica para los contendientes en el proceso electoral.<sup>25</sup> La falta de seguridad jurídica que el TE identifica en un caso y no en otro, es la existencia de una regla (los Lineamientos) que expresamente establecen la modificación del orden de las listas. Por eso, tampoco es casualidad que la argumentación en la sentencia del cabildo para determinar que el agravio era infundado es simplemente reproducir íntegra la aplicación que la Sala Regional Monterrey hizo del artículo 19 de los Lineamientos.

En la sentencia del Congreso, el Tribunal Electoral confrontó dos grupos de principios, la paridad de género por un lado, y la certeza jurídica, la auto-organización de los partidos y la no transgresión del voto popular, por el otro. Si bien la decisión final no se encuentra suficientemente sustentada, y la confrontación de los principios no se analiza de forma suficiente identificando relaciones de complementación, indiferencia y tensión, así como ilustrando con mecanismos de integración, al menos queda claro en qué consiste la litis y cuáles son los principios que se confrontan. No sucede lo mismo en la sentencia del cabildo, en donde la existencia de los Lineamientos, su aprobación constitucional por el poder judicial y la lógica positivista del Tribunal Electoral, no le permite mantener la construcción argumenta-

---

<sup>23</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, trad. de Mariana Gascón, Madrid, Trotta, 2003; Vázquez, Daniel, “El derecho internacional de los derechos humanos y los tribunales locales”, en Quiroga, Ángela y Castillo, Ma. Elena, *Aplicación de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito interno*, México, Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, 2011, pp. 51-67; Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO, 2013; Caballero, José Luis, Vázquez, Daniel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014.

<sup>24</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *op. cit.*; Vázquez, Daniel, “El derecho internacional de los derechos humanos y los tribunales locales”, *op. cit.*

<sup>25</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2015), *op. cit.*, p. 72.

tiva previamente formulada en la sentencia del Congreso. Aquí, la estrategia argumentativa es evitar plantear la litis por medio de la confrontación de estos mismos principios y evadir la discusión de fondo con una argumentación insuficiente y evasiva.

En su positivismo y ausencia de apropiación de los principios que deben regir al sistema jurídico, el Tribunal Electoral se suma a la simulación de los partidos políticos frente al cumplimiento de la paridad de género. No sólo eso, también ejerce un papel político refractario de la falta de convicción de la clase política por apropiarse de la perspectiva de género, más allá de lo “políticamente correcto”, a la par que sirve como mecanismo de control para desmotivar a aquellos funcionarios y servidores públicos que buscan generar nuevos espacios para la integración, interpretación y aplicación del derecho con una lógica de principios. No hay duda en que desde, al menos 2011, hay una disputa en el poder judicial, y no sólo ahí, para determinar cómo concebir y construir el derecho: con una lógica positivista o con una principista dirigida por la perspectiva de género y de derechos humanos. En esa disputa, el Tribunal Electoral va tomando posición en cada sentencia que emite.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, José A., *Igualdad democrática y medidas afirmativas. ¿Equidad y cuotas?*, México, TEPJF, 2011, Cuadernos de divulgación de la justicia electoral, núm. 10.
- APARICIO, Javier *et al.*, *Evaluación de la perspectiva de género en plataformas de partidos políticos, candidaturas y cargos de elección 2009*, México, CIDE, Inmujeres, 2009, Cuadernos de Trabajo, núm. 8.
- ÁVILA, Ramiro, “Crítica al derecho y a la Facultad de Jurisprudencia desde el género”, en ÁVILA, Ramiro *et al.*, *El género en el derecho. Ensayos críticos*, Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009, pp. 225-251.
- BIRGIN, Haydée (comp.), *El derecho en el género y el género en el derecho*, Buenos Aires, Biblos, 2000.
- CABALLERO, José Luis, VÁZQUEZ, Daniel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2014.
- CUÉLLAR, Angélica y GARCÍA, Iván, *Equidad de género y representación. La regla de alternancia para candidatos de RP*, México, TEPJF, 2010, Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, núm. 24.

- FACIO, Alda y FRIES, Lorena (eds.), *Género y derecho*, Santiago, Lom Ediciones, 1999.
- FERRAJOLI, Luigi, “Igualdad y diferencia”, en FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2004.
- GILAS, Carolina, *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género a otras acciones afirmativas*, México, TEPJF, 2014, Temas selectos de derecho electoral, núm. 49.
- JARAMILLO, Isabel, “La crítica feminista al derecho”, en ÁVILA, Ramiro et al., *El género en el derecho. Ensayos críticos*. Ecuador, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2009.
- MACÍAS, Karla, “Nota introductoria”, en PEÑA, Blanca, *Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional*, México, TEPJF, 2011, Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, núm. 33.
- PALMA, Esperanza y CERVA, Daniela, “La importancia de las instituciones y la organización de las mujeres. El cumplimiento de la cuota de género en las elecciones federales mexicanas de 2012”, *Política y gobierno*, vol. XXI, núm. 2, segundo semestre, México, 2014.
- PEÑA, Blanca, *Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional*, México, TEPJF, 2011, Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, núm. 33.
- SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, FLACSO, 2013.
- VÁZQUEZ, Daniel, *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- , “Mexican Style Democracy: a Framework Conducive to Human Rights Violation”, en ANAYA, Alejandro y FREY, Barbara, *Human rights in Mexico. Crisis and opportunity*, EUA, University of Pennsylvania Press, 2016.
- , “La deuda de la democracia para los derechos humanos en México: un obstáculo para su ejercicio”, en TRONCO, José del y FREINDENBERG, Flavio, *Los dilemas de la democracia en América Latina: a cuatro décadas de la transición*, México, FLACSO, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- , “El derecho internacional de los derechos humanos y los tribunales locales”, en QUIROGA, Ángela y CASTILLO, Ma. Elena, *Aplicación de instru-*

*mentos internacionales en materia de derechos humanos en el ámbito interno, México, TSJDE, 2011, pp. 51-67.*

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, trad. de Mariana Gascón, Madrid, Trotta, 2003.

ZAPATA, Isabel, “Las cuotas de género en México, alcances y retos”, en CRUZ PARCERO, Juan A. y VÁZQUEZ, Rodolfo, *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, SCJN, Fontamara, 2010, pp. 235-261.

## EL TRIBUNAL ELECTORAL Y LOS PELIGROS DE SU DECISIONISMO JUDICIAL

Saúl LÓPEZ NORIEGA\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *Los argumentos de la Sala Regional de Monterrey del TEPJF.* IV. *Los contra-argumentos del PRI.* V. *La respuesta de la Sala Superior del TEPJF.* VI. *El TEPJF y su decisionismo judicial.* VII. *Bibliografía.*

### I. INTRODUCCIÓN

Uno de los retos medulares del proceso de transición democrática del país, además de erigir un conjunto de instituciones capaces de organizar co-

---

\* Licenciado en derecho por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en filosofía política y derecho constitucional por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), con la nota *Magna Cum Laude*.

Es miembro de la mesa editorial de la revista *Nexos*, donde también edita el blog sobre temas judiciales, El juego de la Suprema Corte ([eljuegodelacorte.nexos.com.mx/](http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/)), en el cual se impulsa la discusión de los diversos temas que giran alrededor del desempeño de la corte constitucional mexicana. Codirige la colección de libros *Lectura Contemporánea de los Clásicos*, cuyo objetivo es analizar la obra de destacados pensadores de la política y el derecho, y releerla a partir de los retos de las sociedades modernas.

Entre sus publicaciones, destacan: *Democracia, poder y medios de comunicación*, Fontamara-Konrad Adenauer, México, 2009; *El IFE frente a los medios de comunicación*, TEPJF, México, 2011; *Libertades individuales y usos y costumbres: la tensión constitucional. análisis de la sentencia Shilubana vs. Nivamtiwa de la Corte Constitucional de Sudáfrica* (coautor), México, TEPJF, 2015; *Elección presidencial 2012: análisis de su impugnación*, México, TEPJF, 2015; *Transparencia y el nuevo sistema de derechos humanos*, México, INAI, 2015; *Manual de periodismo judicial* (en coordinación con José Carreño Carlón), México, Tirant lo Blanch, 2015, y *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México* (en coordinación con Andrea Castagnola), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Tirant lo Blanch, 2016.

Es colaborador regular, con temas jurídicos y políticos, de la revista *Nexos* y de barras de opinión en medios de comunicación como “Es la hora de opinar” (ForoTV). Actualmente, es investigador de tiempo completo de la División de Estudios Jurídicos del CIDE.

micios con certeza e imparcialidad, ha sido evitar justamente la intromisión indebida de los gobernantes en las competencias electorales, sea que esta intervención se refleje en el desvío de recursos públicos, en presión al electorado o en propaganda política ilegal encaminada a beneficiar o perjudicar a un determinado candidato.<sup>1</sup>

Para lograr este objetivo se han impulsado algunos recursos jurídicos que, con mayor o menor éxito, han tenido como propósito asir la pulsión de los funcionarios públicos de aprovechar los recursos —económicos, mediáticos, propagandísticos— que conlleva su cargo público para apoyar a su partido político y a sus correligionarios.<sup>2</sup>

No obstante, fue hasta la última reforma político-electoral de 2014, que se determinó de manera clara que esta práctica podía convertirse en un supuesto para anular un proceso electoral. La idea con esta nueva regulación fue, en principio, modificar el balance de incentivos y elevar el costo a los funcionarios públicos que intentasen influir indebidamente en los resultados de los comicios. Este ajuste, como suele suceder en nuestro país, recogía varias de las quejas o fallas argüidas por diversas fuerzas políticas respecto al último proceso electoral y abarcaba un ramillete de cambios en varios aspectos de la compleja madeja de reglas que es el sistema electoral mexicano.<sup>3</sup> Entre estos, uno de los puntos clave fue un ajuste al sistema de nulidades, para adoptar un diseño con las siguientes características, al menos en lo que respecta a legisladores federales.

En el primer escenario, la elección de un diputado o senador se puede anular por alguno de estos tres supuestos medulares: cuando se anule, según los supuestos establecidos por la misma legislación electoral, la vota-

---

<sup>1</sup> Mendilow, Jonathan, “Introduction: political finance, corruption and the future of democracy”, en Mendilow, Jonathan (ed.), *Money, Corruption and Political Competition in Established Democracies and Emerging Democracies*, Reino Unido, Lexington Books, 2012; Ohman, Magnus, *Political Finance Regulations Around the World. An Overview of the International IDEA Database*, Suecia, International IDEA, 2012.

<sup>2</sup> Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*, México, UNAM, Porrúa, 1999; Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000; Orozco, Jesús y Zovatto, Daniel (coord.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, IDEA Internacional, 2008.

<sup>3</sup> Corona Nakamura, Luis Antonio, “La reforma constitucional en materia político-electoral en México 2014”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Costa Rica, núm. 135, septiembre-diciembre de 2014; Molina, Jacobo, “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, *El cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*, México, año 30, núm. 187, septiembre-octubre de 2014; Castellanos Cereceda, Noé Roberto, “Implicaciones y desafíos de la reforma en materia político-electoral 2014 en el proceso de elecciones 2015”, *Pluralidad y Consenso*, México, enero-marzo de 2015, año 5, núm. 23.

ción recibida en por lo menos el 20% de las casillas que integran el distrito o entidad correspondiente y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; asimismo, en caso de que no se instale el 20% o más de las casillas del distrito o entidad en cuestión y, por último, cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubiesen obtenido la constancia de mayoría resultasen inelegibles por algunas de las causas que marca la ley.<sup>4</sup>

El otro campo de batalla, entre los partidos políticos, para buscar la nulidad de una elección de un legislador federal se añadió al final del cada vez más extenso artículo 41 de la Constitución.<sup>5</sup> Ahí se estableció que las nulidades de las elecciones federales y locales proceden por violaciones graves, dolosas y determinantes en tres supuestos: cuando haya exceso en el gasto de campaña en un 5% del monto total autorizado; cuando se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión fuera de los supuestos que marca el modelo de comunicación político-electoral; y en caso de recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas electorales. Vale señalar que la legislación electoral agrega un cuarto supuesto bastante más genérico, al abrir la posibilidad de que las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) puedan declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando, entre otras condiciones, se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral.<sup>6</sup> Algo no menor: en cualquiera de estos supuestos, en caso de que se invalide la elección, se convocará a comicios extraordinarios en los cuales no podrá participar la persona sancionada.<sup>7</sup>

En sintonía con esta adición constitucional, la Ley general del sistema de medios de impugnación en materia electoral (LGSMIME), en sus artículos 78 y 78 bis, ofrece elementos concretos de esta vía para anular un proceso electoral. En efecto, si bien en el sistema de nulidades se explican los cuatro supuestos en los que procede la nulidad de las elecciones federales y locales, en estas disposiciones legales se aterrizan ya algunos aspectos relevantes. Sobre todo algunas características que debe reunir este grupo de violaciones para que eventualmente proceda la anulación de un proceso

---

<sup>4</sup> Artículos 75, 76 y 77 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>5</sup> El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* esta reforma constitucional en materia electoral.

<sup>6</sup> Artículo 78 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>7</sup> López Noriega, Saúl, *Dinero y validez de los procesos electorales. ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?*, México, TEPJF (en prensa).

electoral. Me refiero puntualmente a que sean graves, dolosas y determinantes. En primer lugar, tenemos que este cuerpo legislativo define como graves aquellas conductas irregulares que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales en la materia y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados. Por su parte, se entiende que son dolosas aquellas conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral. Aquí la lógica es que ningún competidor electoral debe beneficiarse por excesos de su propia conducta o, en su caso, de su partido y equipo político-electoral. Esta regulación legal subraya que lo sancionable es el carácter alevoso y abusivo de las conductas.

Dos ingredientes más: un aspecto medular y que se define de manera muy puntual es el momento en que estas violaciones adquieren el carácter de determinantes para efectos de los resultados electorales. Aquí esta ley se limita a repetir el criterio establecido en el texto constitucional: estas violaciones serán decisivas cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al 5%. Por último, es necesario apuntar que en esta ley se establece que estas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Ahora bien, este conjunto de definiciones que ofrece la ley en la materia ayudan a trazar la ruta para anular un proceso electoral federal o local. Sin embargo, aun así quedan varios aspectos en el aire: ¿Qué es una afectación sustancial a un principio constitucional? ¿En qué momento una afectación pone en peligro un proceso electoral y sus resultados? ¿Cómo debe aquilatar, bajo el supuesto de nulidad genérico, la vulneración de un principio constitucional para anular un proceso electoral? ¿Qué significa ofrecer pruebas, que eventualmente demuestren alguna de estas violaciones, de manera objetiva y material? ¿Existen otras características que debe reunir el rasero probatorio para acreditar como válidas las pruebas ofrecidas por las partes? ¿Hasta dónde se puede estirar la suplencia de la queja en este tipo de conflictos? Son preguntas que ofrecen varias posibles respuestas y que al final deben contestar los tribunales especializados. Por ello, precisamente, se trata en conjunto del rasero idóneo para evaluar la actuación de la Sala Superior del TEPJF al resolver la sentencia objeto de este texto: la SUP-REC/2015, resuelta el 19 de agosto de 2015.

En efecto, este caso tiene que ver con la nulidad de una elección —bajo el supuesto genérico de proceder a la nulidad cuando se presenten en la jornada electoral violaciones sustanciales de forma generalizada— para diputado federal por mayoría de un distrito del estado de Aguascalientes. En principio, por el cargo público que estuvo en juego, no pareciese que se trata de un asunto particularmente relevante. Es decir, no es un caso que,

por ejemplo, definiere el registro de un partido político nacional o la validez de un proceso electoral para elegir el gobernador de una entidad federativa. Sin embargo, si uno revisa con detenimiento sus características y consecuencias políticas, entonces, es posible aquilatar con mayor precisión la importancia de esta sentencia.

Es cierto: por un lado, se trata de un asunto emblemático de varios de los defectos que han venido arrastrando en la última década las sentencias del TEPJF, tales como: argumentación pobre e insuficiente, poca seriedad al utilizar conceptos constitucionales clave —como el principio *pro persona*, establecido en el artículo 1o. de la Constitución—, raseros probatorios bastante relajados, decisiones ancladas en una riesgosa discrecionalidad jurisdiccional, así como resoluciones que resuelven los casos desde una lógica casuística sin construir una narrativa constitucional coherente, articulada y que ofrezca certeza respecto de la labor jurisdiccional de los magistrados electorales. En este sentido, vale acercarse a esta decisión porque es representativa de varias de las piezas del mosaico de fallas que caracteriza a la justicia electoral en nuestro país.

Pero también esta sentencia es relevante por sus consecuencias políticas, pues si bien anuló los comicios para una diputación federal en el estado de Aguascalientes, hay que recordar que la correspondiente ulterior elección extraordinaria fue determinante para que el Partido del Trabajo mantuviese su registro a nivel nacional. En efecto, este partido político logró mantener su registro al lograr que, después de un inédito galimatías jurisdiccional, la Sala Superior del TEPJF considerase justo a esta elección extraordinaria como parte de la votación válida emitida, a partir de la cual se realizan los cálculos para concluir si un partido obtuvo la votación suficiente para mantener o no su registro como tal. Por ello, para entender cabalmente el origen de uno de los casos más absurdos de la justicia electoral mexicana, que permitió que este partido político mantuviese su registro a nivel nacional, es indispensable conocer esta sentencia sobre esta diputación federal en Aguascalientes.

## II. ANTECEDENTES

El 7 de junio de 2015 se celebró la jornada electoral para elegir diputados federales al Congreso de la Unión, tanto por el principio de mayoría relativa como de representación proporcional. A los cuatro días, el 01 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral (INE), con sede en Jesús María, Aguascalientes, concluyó el cómputo distrital de la elección de diputados

uninominales, resultando como ganador el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) con 32 168 votos. De ahí que, posteriormente, este consejo distrital procediera a declarar la validez del proceso electoral en cuestión y a expedir la constancia de mayoría a favor de la fórmula postulada por el PRI y encabezada por Gregorio Zamarripa Delgado.

En respuesta, el 15 de junio, el Partido Acción Nacional (PAN) impulsó un juicio de inconformidad en contra de estos resultados consignados en el acta de cómputo distrital, de la declaración de validez de la elección y del otorgamiento de la correspondiente constancia expedida por el 01 Consejo Distrital del INE. El asunto lo conoció la Sala Regional de Monterrey del TEPJF. Semanas después, el 4 de agosto, los magistrados de este tribunal decidieron declarar la nulidad de este proceso electoral y, por tanto, revocar la declaración de validez y el otorgamiento de la constancia de mayoría a la fórmula postulada por el PRI. Esto debido a que ciertos actos realizados por el gobernador de Aguascalientes, el día de la jornada electoral, constituían irregularidades que vulneraron los principios de imparcialidad y equidad en la contienda y peor aún: que se trataba de irregularidades sustanciales, generalizadas y determinantes para el resultado de la elección. De ahí que lo que procediese fuera anular tal proceso electoral. Ante esta sentencia, el PRI reaccionó atacándola mediante un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF.

### III. LOS ARGUMENTOS DE LA SALA REGIONAL DE MONTERREY DEL TEPJF

Ahora bien, los hechos a partir de los cuales el PAN solicitó la nulidad de elección fueron básicamente los siguientes: el día de la jornada electoral, en el distrito electoral federal 01 de Aguascalientes, el gobernador de esta entidad federativa, junto con otros funcionarios públicos, acompañó a algunos de los candidatos a diputados federales de esa entidad —entre ellos, a Gregorio Zamarripa Delgado— a diversos centros de votación. Asimismo, en la demanda de este partido político, se agregó que este recorrido por ciertas casillas electorales se realizó en un autobús del gobierno estatal con el objetivo de generar un efecto electoral favorable para dichos candidatos. Todo ello resultó en una violación a los principios de neutralidad e imparcialidad, exigencias propias de su cargo como gobernador de la entidad, afectando a la equidad, legalidad y certeza de los comicios.

Para probar estos hechos, el PAN entregó un par de videos que a su juicio sostenían estas acusaciones. No obstante, las pruebas técnicas, en princi-

pio, por sí mismas, según precedentes del propio TEPJF, no son suficientes para probar los hechos argüidos. Se trata, en el mejor de los casos, de indicios que deben ser apuntalados mediante otras pruebas. En este contexto, la Sala Regional de Monterrey consideró que sí eran pruebas más que suficientes estos videos, ya que lo que registraban eran hechos notarios. Estos es, eventos que fueron objeto de deliberación pública o cubiertos por los medios de comunicación. Y de ahí que fuese de dominio público, conocidos por todos o casi todos los integrantes de determinado segmento de la población al momento en que la autoridad judicial va a pronunciarse al respecto. La Sala Regional, entonces, fortaleció este argumento al subrayar que los hechos denunciados y registrados en los videos aportados por el PAN, fueron difundidos por diversos medios de comunicación de la región e, inclusive, nacionales. Además de que estos hechos también circularon en la cuenta de Twitter del gobernador de la entidad e, inclusive, en la página del gobierno de Aguascalientes.

Los magistrados de la Sala Regional, una vez que concluyeron que los hechos denunciados por el PAN sí habían ocurrido, procedieron a aquilatar si éstos efectivamente implicaban violaciones sustanciales al proceso electoral. Su respuesta fue que sí, ya que los actos realizados por el gobernador afectaron los principios de imparcialidad y equidad en el proceso electoral, protegidos en el artículo 134 de la Constitución federal. Además de considerar que el día de la jornada electoral existe una prohibición absoluta a realizar actos proselitistas; en particular, tratándose de servidores públicos, pues éstos tienen un especial deber de cuidado de ceñir su conducta a la neutralidad y demás reglas electorales. Esto, por otra parte, a juicio de los magistrados, tuvo como agravante el hecho de que el gobernador de la entidad, junto con otros servidores públicos, recorriera los diversos centros de votación para influir en el voto de los ciudadanos mediante un transporte propiedad del gobierno estatal, lo cual se traduce en el uso de recursos públicos con el propósito de influir en el proceso electoral a favor de su partido político y correligionarios.

Un aspecto no menor, en el camino de definir si procedía anular este proceso electoral, era determinar si estos hechos —que sí implicaron, a juicio de los magistrados regionales, violaciones sustanciales a principios constitucionales— habían tenido un impacto generalizado. Los magistrados de la Sala Regional consideraron que si bien se tenía pruebas de que el gobernador había estado sólo en una casilla del distrito 01, también era cierto que este hecho tuvo una difusión masiva durante el día de la jornada electoral a través de diversos medios de comunicación. Es decir, el impacto del acto sometido a escrutinio no se limitó a las personas que justo en ese momento se

encontraban en los centros de votación en cuestión. La prensa local difundió este hecho el mismo día de las elecciones. Y, por si no fuese suficiente, el propio gobernador permitió que se socializara el evento al comunicarlo mediante su cuenta de Twitter —la cual, en ese momento, contaba con 38,422 seguidores—, mensajes que fueron a su vez retuiteados por la cuenta de “Radio y Televisión de Aguascalientes”, que pertenece al gobierno estatal y, finalmente, tales mensajes fueron difundidos en la misma página oficial del gobierno de Aguascalientes.

Con estos elementos, la Sala Regional de Monterrey dio el siguiente paso: si bien no era posible calcular con precisión el número de votos que pudieron ser afectados por estos eventos, considerando el uso de recursos públicos al presentarse el gobernador de manera injustificada en diversas casillas electorales y difundirlas masivamente entre la población, y tomando en cuenta que la diferencia entre el primer y segundo lugar de este proceso electoral fue tan sólo de 436 votos, entonces, sí era posible concluir que las violaciones señaladas sí fueron determinantes en el resultado de los comicios. Por ello, por un lado, procedía declarar la nulidad de la elección de diputados federales de mayoría relativa correspondiente al 01 distrito electoral federal en el estado de Aguascalientes, con sede en Jesús María y, por el otro, ordenar al consejo general del INE que emitiera la convocatoria correspondiente para la celebración de la elección extraordinaria correspondiente.

#### IV. LOS CONTRA-ARGUMENTOS DEL PRI

El PRI, como era de esperarse, ofreció una numerosa batería de argumentos en contra de esta sentencia. Sus principales esgrimas fueron las siguientes: en primer lugar, señaló que la sentencia de la Sala Regional adolecía de congruencia toda vez que resolvió el caso a partir de una causa de nulidad genérica del proceso electoral en cuestión, establecida en el artículo 78 de la LGSMIME,<sup>8</sup> cuando tal vía no fue planteada por el PAN en la demanda de juicio de inconformidad. Más bien, lo que solicitó este partido político demandante fue la causa de nulidad de las casillas que, a su juicio, recorrió

---

<sup>8</sup> Artículo 78.1. Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y se demuestre que las mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

el gobernador de la entidad durante la jornada electoral, siguiendo el supuesto de nulidad de votación recibida en casilla, previsto en el artículo 75, inciso i), también de la LGSMIME.<sup>9</sup> Es decir, según el PRI, la Sala Regional estiró demasiado la liga de la suplencia de la queja al redirigir la demanda del PAN a una causa de nulidad no argüida por éste y, de esta manera, cambiar la litis del caso.

Por otra parte, el PRI apuntó que los magistrados de la Sala Regional fallaron en su tarea de valorar de manera correcta las pruebas en dos sentidos clave: el indebido ejercicio de las potestades probatorias de la Sala Regional y la incorrecta valoración de las pruebas. En cuanto al primer punto, se arguye que los magistrados vulneraron las formalidades esenciales del proceso ancladas en los principios de imparcialidad, objetividad e igualdad procesal, al ordenar el desahogo de pruebas que no habían sido ofrecidas por el PAN, como son las pruebas relacionadas con páginas de Internet y redes sociales. Respecto al segundo punto, el PRI considera que la Sala Regional no debió aquilatar, como lo hizo, el par de videos que entregó el PAN como pruebas, pues se trataban de un mero indicio que no fue fortalecido mediante otra prueba. Además de que los videos fueron claramente alterados con cortes de edición que interrumpen la secuencia de la grabación y, por si no fuese suficiente, lo que muestran no permite concluir el recorrido del gobernador durante el día de la jornada electoral por varios centros de votación transportándose mediante un autobús del gobierno estatal.

El siguiente paso, después de descalificar el trabajo probatorio por parte de la Sala Regional, era justamente argüir que los supuestos exigidos por la ley para que procediese la nulidad de la elección no se habían actualizado. Es decir, no hubo prueba alguna que permitiese acreditar la existencia de violaciones sustanciales, cometidas de manera generalizada en el territorio donde se llevaron a cabo los comicios, durante la jornada electoral o cuyos efectos se hayan concretado ese día, y que hubiesen impactado de manera determinante en el resultado de la elección. En este sentido, para el PRI, aun si hubiese habido pruebas del recorrido del gobernador sometido a escrutinio, éstas no pudieron haberse traducido en una violación sustancial, generalizada y determinante, pues, para ello, por una parte, se debió demostrar que el recorrido del gobernador abarcó las 445 casillas instaladas en el distrito electoral federal 01 —lo cual es imposible pues la

---

<sup>9</sup> Artículo 75.1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualquiera de las siguientes causales: ... i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación.

superficie de ese distrito abarca 10 municipios de la entidad, mismos que no se pueden recorrer en el tiempo que dura la jornada electoral— y, por la otra, el silogismo de que el hecho denunciado se volvió notorio por su mera difusión en redes sociales tampoco era correcto. Más bien, se debió medir el impacto que implicó la socialización de tal hecho a través de Twitter y páginas Web, considerando las características del funcionamiento de este tipo de tecnologías.

Vale señalar que, para finalizar, el PRI ofreció una lectura del principio de neutralidad gubernamental en los procesos electorales. A su juicio, ésta implica tres restricciones clave: la obligación de suspender la propaganda gubernamental durante las campañas electorales incluyendo el día de la jornada electoral; el deber de los funcionarios públicos de ejercer con imparcialidad los recursos públicos derivados de sus facultades legales, evitando influir en la equidad de la competencia electoral y, por último, la prohibición de difundir propaganda personalizada de los servidores públicos. Este conjunto de restricciones son las que le dan contenido a la neutralidad gubernamental durante los comicios y, a juicio del PRI, no hay pruebas de que el gobernador de Aguascalientes haya vulnerado algunas de éstas.

## V. LA RESPUESTA DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF

El TEPJF, una vez reunidos los argumentos de ambas partes, consideró que el asunto se podía encapsular en cuatro cuestiones medulares. En primer lugar, la supuesta incongruencia de la sentencia de la Sala Regional respecto a los alcances jurídicos que buscó el PAN con los hechos planteados frente a la decisión de anular la elección por una causa genérica de violaciones sustanciales, generalizadas y determinantes durante la jornada electoral. Asimismo, otro aspecto tiene que ver con la carga de la prueba y las facultades probatorias de los magistrados regionales al resolver el juicio de inconformidad que resultó en la sentencia controvertida. Por otra parte, está también el tema de la valoración de pruebas que permitió a la Sala Regional concluir que hubo irregularidades durante la elección electoral que ameritaron anular ésta. En cuarto y último rubro, se abordaría el tema de si efectivamente el hecho denunciado actualizaba los supuestos de nulidad de la elección.

Siguiendo justo este orden, tenemos que la Sala Superior consideró inviable el argumento de que la sentencia reclamada tenía un problema de incongruencia, ya que los magistrados de la Sala Regional no introdujeron elementos ajenos a la controversia ni decidieron algo distinto del planteamiento realizado por el PAN. Por el contrario, la actuación de la Sala Re-

gional se ciñó al principio de la suplencia de la queja y su obligación de analizar de manera integral la demanda para definir con precisión lo argüido por el demandante. Esto se debe a que, aun cuando el PAN no hubiese invocado de manera expresa en su demanda la causal de anulación genérica establecida en el artículo 78 de la LGSMIME, resultaba válido aplicar ésta al caso concreto. Esto debido a que, si bien el PAN, más allá de la descripción de hechos denunciados, el único precepto legal que citó en su demanda fue el artículo 75, párrafo 1, inciso i), de la LGSMIME —que establece la hipótesis de nulidad de la votación recibida en casilla—, lo cierto es que la Sala Regional está obligada a calificar jurídicamente los hechos expuestos por las partes a partir del estudio integral de los medios de impugnación que se presentan ante ésta. Y no menos importante: está obligada a determinar la verdadera intención de los demandantes, a efecto de resolver el conflicto de acuerdo con la normativa aplicable, con independencia de que ésta no se señale en la demanda correspondiente o se apunte de manera equivocada. De ahí que la Sala Superior concluyese, sobre este punto, que si bien el PAN no señaló como fundamento de su demanda el artículo 78 de la LGSMIME, esto no significa que la Sala Regional, al haber redirigido la demanda hacia esta disposición, hubiese excedido los límites de la litis.

En cuanto al segundo aspecto a resolver —indebida determinación de la carga probatoria e ilegal ejercicio de las potestades probatorias—, la Sala Superior consideró que se trataba de una esgrima infundada. A juicio de este tribunal, los magistrados de la Sala Regional en ningún momento fueron más allá del deber juzgar, no se excedió de sus facultades al asumir una función investigadora e inquisitiva, ni tampoco realizó una admisión, desahogo y valoración ilegal de las pruebas no ofrecidas ni aportadas por el PAN. En breve: no violó el principio de igualdad de las partes ni las formalidades esenciales del procedimiento. El ancla de esta decisión, por parte de la Sala Superior, fue interpretar a la luz del principio *pro persona* el material normativo constitucional y legal relacionado con este punto, ejercicio que utilizó para concluir que la corrección jurídica de una sentencia exige que esté fundada en una reconstrucción verdadera de los hechos del caso a partir de pruebas y, en este sentido, dentro de los límites institucionales del proceso, las autoridades judiciales pueden ejercer válidamente sus facultades probatorias inclusive al grado de ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer, además de allegar información adicional a la que ofrecieron las partes siempre que lo considere pertinente, necesario e instrumental para conocer la verdad sobre los hechos controvertidos. Por ello, por ejemplo, para la Sala Superior es enteramente válido que un tribunal pueda invocar hechos notorios aun cuando no hayan sido alegados, sobre todo

cuando el hecho en disputa, como fue en este caso, se encontraba difundido para el público en general a través de Internet.

Los magistrados de la Sala Regional, por tanto, actuaron de manera responsable al allegarse por iniciativa propia de información adicional a la aportada por el PAN, no sólo porque se trataba de datos que resultaban pertinentes, necesarios y conducentes a la verdad, sino porque esta búsqueda oficiosa de información se circunscribió a una metodología con bases jurídicas claves: búsqueda de la verdad, con el propósito de definir ésta sobre las cuestiones controvertidas en sintonía con la pretensión del partido demandante; fidelidad de la pretensión, toda vez que la información recabada por la Sala Regional no fue constitutiva de la pretensión del PAN; acto de instrucción, es decir, el ejercicio de allegarse información se realizó de manera oficiosa, responsable y en armonía con sus facultades constitucionales y legales y, por último, preservación del principio de igualdad de las partes, en el entendido de que esta búsqueda de información no se realizó para igualar a las partes ni favorecer a alguna de ellas, pues se parte de que éstas tienen intereses contrapuestos y de ahí que la construcción de la verdad deba ser desinteresada.

Respecto a la tercera cuestión a definir, la Sala Superior determinó que tampoco hubo una valoración incorrecta de las pruebas por parte de los magistrados de la Sala Superior para considerar como acreditada la supuesta intervención del gobernador durante la jornada electoral. En efecto, si bien hubo algunas fallas en la tarea probatoria por parte de este tribunal, lo cierto es que en términos generales el estudio y ponderación de los elementos probatorios permiten concluir el hecho atribuido al gobernador de Aguascalientes y que sustenta la nulidad del proceso electoral en cuestión. Es decir, de las pruebas aportadas por el PAN, se puede determinar que el gobernador utilizó un autobús del gobierno estatal para recorrer, en compañía de otros funcionarios públicos y de los candidatos del PRI a la diputación federal de los distritos 01, 02 y 03, diversos centros de votación. Con ello se vulneraron principios rectores del proceso electoral, ya que se utilizaron recursos públicos para favorecer a los mencionados candidatos y se ejerció presión sobre los electores; en concreto, se menoscabaron los principios de imparcialidad en el ejercicio de recursos públicos, neutralidad por parte de los servidores públicos y equidad en los comicios.

Un punto relevante es que la Sala Superior señaló que no era del todo precisa la decisión de los magistrados de la Sala Regional de calificar como hecho notorio los hechos registrados en los videos aportados por el PAN, ya que éstos fueron difundidos a través de medios de comunicación y redes sociales. Esto debido a que la misma Sala Superior ha sostenido que un hecho

no se puede catalogar como notorio únicamente porque ciertos segmentos de la población tengan conocimiento de éste gracias a su difusión en periódicos o revistas. Más bien, para que un hecho adquiriera la categoría de notorio es indispensable que la cobertura informativa que realicen los medios de comunicación al respecto, se acompañe de otros medios de pruebas. Lo cual no sucedió en este caso. Así, lo que en realidad hizo la Sala Regional fue ejercer sus facultades probatorias para proteger la verdad y, para ello, realizó una valoración conjunta de los videos, las notas periodísticas, los datos obtenidos de la página Web del gobierno estatal, así como de la cuenta de Twitter del gobernador, con el propósito de acreditar la intervención de este último en el proceso electoral. Esto, a juicio de la Sala Superior, fue la manera correcta y legal de actuar, pues estas pruebas de manera aislada no podían constituir más que meros indicios y, por ello, sólo al realizar una valoración conjunta de cada una de estas pruebas fue posible reforzarlas entre sí y, de esta manera, demostrar a su vez de manera plena el hecho controvertido.

Ahora bien, el cuarto y último aspecto a definir por parte de la Sala Superior, consistió en determinar si los magistrados de la Sala Regional aterrizaron de manera adecuada los supuestos de nulidad de este proceso electoral, previstos en la legislación electoral. Es decir, era necesario confirmar si habían sido sustanciales, generalizadas y determinantes. Lo cual fue justo lo que decidió la Sala Superior.

En efecto, en primer lugar, determinó que al realizar la conducta probada, el gobernador de Aguascalientes vulneró el principio democrático que impone a los representantes públicos el cumplimiento irrestricto de sus deberes constitucionales y legales; en particular, en este caso, la plena observancia de los principios rectores de la materia electoral. Esto responde, en concreto, a que el sistema constitucional en materia electoral establece, entre otros, el principio de imparcialidad en el ejercicio de los recursos públicos, con el objetivo de evitar una influencia indebida por parte de los funcionarios públicos en la competencia electoral, disposición que se refuerza con la inclusión de esta conducta como supuesto para echar a andar el sistema de nulidad de las elecciones federales y locales. Por otra parte, el gobernador hizo caso omiso de la prohibición, establecida en la legislación electoral,<sup>10</sup> de celebrar y difundir reuniones o actos públicos de campaña, propaganda o de proselitismo electoral el día de los comicios y durante los tres días anteriores. Con ello, a juicio de la Sala Superior, sí se cumplen las dos condiciones para que las violaciones sean sustanciales. Esto es, que des-

<sup>10</sup> Artículo 251, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

de una perspectiva formal, afecten normas y principios jurídicos relevantes en un régimen democrático y, a partir de una lectura material, que afecten o pongan en peligro los principios y reglas básicas para el proceso electoral en términos democráticos, por ejemplo, elecciones libres, voto secreto, equidad.

Asimismo, la Sala Superior ratificó la valoración de que estas violaciones fueron generalizadas ya que no se trataron de irregularidades aisladas, sino de un conjunto de vulneraciones que tuvieron repercusión inclusive más allá del distrito electoral correspondiente a los centros de votación que recorrió el gobernador de la entidad el día de la jornada electoral, además de confirmar que se trató de una serie de violaciones determinantes en el resultado electoral. Esto debido a que éstas afectaron principios constitucionales fundamentales; tuvieron una magnitud, intensidad, amplitud y peso significativo en el proceso electoral y, por último, la diferencia de votos entre el primero y el segundo lugar en el distrito fue de apenas 436 votos, es decir, una distancia del 0.41% de la votación distrital.

Con estos elementos, la Sala Superior rechazó los argumentos del PRI y confirmó la sentencia de la Sala Regional de Monterrey de anular este proceso electoral y convocar a elecciones extraordinarias. Vale señalar que esta decisión fue apoyada sólo por tres magistrados que, debido a la falta de designación de un integrante de la Sala Superior por parte del Senado de la República para completar la integración de siete magistrados, fue necesario que el presidente del TEPJF, que se encontraba dentro de este grupo de tres magistrados, ejerciera su voto de calidad para inclinar finalmente el conflicto a favor del PAN y de la Sala Regional. Los tres magistrados que perdieron la votación formularon un voto de minoría que, junto con otros elementos, se citarán a continuación para evaluar esta decisión de la Sala Superior.

## VI. EL TEPJF Y SU DECISIONISMO JUDICIAL

Ahora bien, entre los principales defectos o fallas de esta sentencia se encuentra, en primer lugar, la manera de entender la suplencia de la queja. Al respecto hay que recordar que el PAN trazó su estrategia jurídica, como demandante para anular este proceso electoral, a partir de la causal de nulidad de votación recibida en casillas. Esto con el propósito de anular la votación de las casillas recorridas por el gobernador y, considerando la reducida diferencia entre los votos obtenidos por el primer y segundo lugar en la elección, entonces, modificar por esta vía el resultado de los comicios. La Sala Superior, en respuesta, consideró que los magistrados de la Sala Regio-

nal de Monterrey actuaron de manera adecuada cuando, con fundamento en la suplencia de la queja, cambiaron este sustento jurídico por la causal de nulidad genérica del proceso electoral.

Aquí se pueden plantear dos críticas. Por un lado, vale preguntarse si la suplencia de la queja debe de entenderse de manera tan amplia, al grado de que se pueda recalibrar la estrategia jurídica de un demandante, cuando los beneficiados de tal concepción son actores y partidos políticos. No hay que olvidar que, en principio, la suplencia de la queja busca proteger a aquellos sujetos que acuden a tribunales y, por carecer de conocimiento técnico, así como de recursos para allegarse de una buena asesoría, no son capaces de traducir de manera precisa su objetivo a un planteamiento jurídico en la demanda. En este sentido, el trabajo de los tribunales, al momento de ejercer la suplencia de la queja, consiste en tutelar los intereses de los demandantes y pulirlos de manera adecuada conforme la lógica jurídica.

Una pregunta no menor, no obstante, es si cuando se trata de actores y partidos políticos, estamos ante sujetos que, al acudir a un tribunal, carecen justificadamente del conocimiento o asesoría jurídica adecuada y, por tanto, se les debe apoyar mediante una suplencia de la queja robusta. Justo me parece que no. Al contrario, los jugadores de la arena político-electoral gozan de una situación privilegiada para moverse dentro de los abigarrados vericuetos del sistema electoral. Esto se debe, en buena medida, a que son los responsables de mantener en un perenne rediseño las diversas instituciones electorales a través de reformas legislativas y constitucionales; asimismo, cuentan con financiamiento público que les permite contar con abogados expertos en la materia dentro de su estructura partidista o, en su caso, contratar asesoría jurídica privada de calidad; además, tienen asegurado un lugar en el consejo general del INE que les brinda la oportunidad de conocer los diferentes matices regulatorios propios de la instrumentalización que implica la organización de los procesos electorales y demás aspectos que giran alrededor de éstos. No veo, por tanto, un argumento sólido para apoyar en estos términos a los actores político-electorales cuando se acercan a los tribunales, como si se tratara de grupos sociales que sí están en una desventaja estructural cuando acceden a la justicia, por ejemplo, ciertos grupos de campesinos tratándose del juicio de amparo agrario.

Pero aun si se rechazan estos argumentos y se adopta una política encaminada a impulsar una suplencia de la queja robusta en materia electoral, vale mencionar que esto exige un trazo normativo de los alcances de esta figura, ejercicio que justamente no se encuentra en esta sentencia de la Sala Superior. En efecto, en ninguna parte de esta decisión es posible ubicar ingredientes jurídicos que permitan definir su contenido. ¿Qué aspectos, por

ejemplo, ya no tienen cabida dentro de la suplencia de la queja? ¿Todo es posible a través de esta figura? ¿En dónde se encuentran sus límites? Los magistrados no ofrecieron respuesta a estas u otras interrogantes clave. Es más: en una parte de la sentencia se justifica que la suplencia de la queja se estire a tal grado en razón del principio *pro persona* establecido en el artículo 1o. constitucional. Lo grave, sin embargo, es que esta mera mención no se acompañó de un elemento medular: un estándar de dicho principio que justifique de manera sólida esta concepción de la suplencia de la queja. Esta omisión no es menor, sobre todo cuando estamos ante un principio tan maleable y que puede ser entendido en los casos concretos de varias maneras.<sup>11</sup> Así, sin este indispensable trabajo de construcción del correspondiente estándar, sin mayor justificación de su uso, pareciese que para los magistrados basta con apuntar el principio *pro persona* para validar cualquier lectura de la suplencia de la queja y, con esto, reducir uno de los principios estructurales de nuestro sistema constitucional a un mero comodín.

Pero este cambio de la litis, sustentado en la suplencia de la queja, implicó no sólo redirigir la estrategia jurídica del demandante, sino también que la Sala Regional recabara más pruebas de las que aportó el partido político demandante. Esto fue clave, como ya vimos, para cumplir con una de las primeras condiciones del supuesto de nulidad genérica de una elección, que la violación al texto constitucional sea generalizada. En efecto, no hay que olvidar que las pruebas ofrecidas por el PAN, en el mejor de los casos, lograban acreditar que el gobernador de la entidad había recorrido un número ínfimo de casillas del total que integran al distrito electoral en cuestión y, a su vez, ofrecían una presunción del uso de un autobús del gobierno estatal para realizar tal recorrido, pues nunca se logró probar de manera fehaciente la propiedad de éste. No obstante, la Sala Superior consideró que fue adecuado que los magistrados de la Sala Regional se allegaran otras pruebas, en concreto, aquellas relacionadas con la difusión de este recorrido en redes sociales y páginas Web. Estos elementos sirvieron para asegurar que la violación al principio constitucional de neutralidad de los servidores públicos en los procesos electorales, establecido en el artículo 134 de la Constitución, no había sido un hecho aislado sino de impacto público, notorio y generalizado.

Más allá de evaluar si esta decisión de recabar pruebas de manera oficiosa mantuvo o no el equilibrio entre las partes del juicio, y que es justo

---

<sup>11</sup> Caballero, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona*”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

una de las críticas que los magistrados disidentes de esta sentencia de la Sala Superior arguyeron en su voto de minoría, me interesa enfocarme en la manera que se entendieron y procesaron estas pruebas. Éste, me parece, es el punto más débil de este aspecto. La ausencia en la sentencia de una investigación sobre las características de las redes sociales y, en este sentido, de su eventual impacto en la esfera pública de una sociedad. ¿Cómo funcionan las redes sociales? ¿Qué implica en términos de flujo de información en la opinión pública que alguien lance un tweet? ¿Es necesario considerar, para aquilatar el impacto de éste, las reacciones que tuvo entre otros usuarios (visitas, retweets, etc.)? ¿Valía la pena considerar los datos respecto al porcentaje de la población de Aguascalientes que tiene acceso a Internet de manera más o menos cotidiana y, en su caso, a las redes sociales? ¿Cuántas visitas tuvo durante el día de la jornada electoral la página del gobierno del Estado? ¿El número estuvo arriba del promedio para un día domingo? ¿De qué manera se debe de determinar si cierta cuenta de Twitter corresponde en realidad a una persona?<sup>12</sup>

Ninguna de estas preguntas fueron siquiera planteadas por los magistrados de la Sala Superior, no hubo un esfuerzo mínimo por entender la lógica de estos nuevos medios de comunicación, su interacción con la agenda pública y, en este sentido, los criterios para concluir si la circulación de cierto tweet tuvo ciertamente un impacto relevante. Al parecer, para el TEPJF basta con lanzar un tweet, sin considerar ninguno de estos u otros aspectos aquí planteados, para que éste sea de conocimiento generalizado de la población y, de esta manera, dar el salto de una irregularidad aislada o focalizada, a una que tuvo mayor repercusión en el territorio que comprende el distrito electoral correspondiente a los comicios impugnados.

Es necesario mencionar que la misma legislación electoral establece una metodología para avanzar hacia la determinación respecto si procede o no anular un proceso electoral y, en principio, si no se satisface uno de los eslabones entonces no es posible avanzar a la siguiente etapa. En este sentido, en primer lugar, es indispensable acreditar los hechos o actos supuestamente ilícitos; luego viene la tarea de ponderar si tuvieron el carácter de generalizados, sustanciales y con incidencia en la jornada electoral. Una vez superadas estas dos primeras etapas, entonces ya vendría el trabajo de considerar si efectivamente fue determinante para el resultado del proceso electoral. Esta sentencia, sin embargo, a pesar de sus malabares, no logra sortear de

---

<sup>12</sup> Jarvis, Jeff, *El fin de los medios de comunicación de masas. ¿Cómo serán las noticias en el futuro?*, México, Paidós, 2015; López Noriega, Saúl, “Google y el futuro de los medios de comunicación”, *Nexos*, núm. 448, abril de 2015, pp. 78-79.

manera contundente las dos primeras fases y, aun así, se anima a evaluar el carácter de determinante de la susodicha violación constitucional.

Por ello, más allá del sentido de la decisión, lo preocupante es la manera como se llegó a este resultado. Esto es, un trabajo jurisdiccional carente de una argumentación sólida, sin el sustento de una teoría constitucional, apoyada en estándares jurídicos vacuos y a partir de un entendimiento de la justicia electoral meramente casuístico. Estas fallas, en conjunto, representan uno de los escenarios menos deseables respecto de la actuación de un tribunal constitucional: el decisionismo judicial. En efecto, vale recordar que la democracia fue diseñada, en términos generales, en busca de la moderación en el ejercicio del poder y de una productiva distribución del trabajo, a partir de una racionalidad imperfecta.<sup>13</sup> Es decir, sabedores de la débil voluntad y volubles deseos de la sociedad, conscientes de nuestra incapacidad para que por nosotros mismos nos alejáramos de las seducciones del poder, se ideó un instrumento para que pudiéramos restringirnos. Un mecanismo para combatir nuestra proclividad a las tentaciones del poder ilimitado: la Constitución. “Los ciudadanos necesitan una Constitución, así como Ulises necesitó que lo ataran al palo mayor”.<sup>14</sup>

Los tribunales de control constitucional, como lo es el TEPJF, toda vez que se erigen en la garantía efectiva de la norma constitucional, que se sitúan en el último escalafón controlador, que en principio carecen de control institucional alguno, y que tienen como objetivo alejar las tentadoras sirenas del resto de los poderes estatales, deben ser los depositarios de la moderación y la autorrestricción. Los tribunales constitucionales son los encargados de atar y mantenernos atados a sí mismos al palo mayor. Pero, ¿cómo se fija el encargado de atarnos? El control constitucional nos mantiene atados, y para que no se quiebre el principio de autorrestricción, este poder tiene a su vez que moderarse: atarse a sí mismo. Para tal misión se auxilia de un mástil que es el punto fijo y predecible que proporciona una teoría constitucional en el funcionamiento del órgano de control constitucional. Construir una plataforma teórica que determine, en buena medida, las decisiones del órgano jurisdiccional, es la vía para que estos tribunales se aten a sí mismos a un mástil estable y seguro. Ulises necesitó que lo ataran al palo mayor; la sociedad a la Constitución; por su parte, los tribunales de control constitucional deben estar atados a una teoría constitucional. En un escenario

---

<sup>13</sup> Elster, Jon, *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

<sup>14</sup> Holmes, Stephen, “El precompromiso y la paradoja de la democracia”, en Elster, Jon y Slagstad, Rune (coords.), *Constitucionalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

contrario, como es justo el caso del TEPJF, si los poderes de control constitucional omiten este último paso autorre restrictivo, entonces, la maquinaria constitucional encaminada al control del poder se encuentra en gravísimo riesgo. Un tribunal constitucional sin atadura alguna, sin una actuación ceñida a un sustrato teórico que permita cultivar los valores de coherencia y certeza, es una institución que está a un paso de la antítesis de la lógica constitucional: el decisionismo judicial.

Pero, en concreto, ¿a qué nos referimos con la idea de decisionismo judicial? En breve, vale recordar que el concepto de decisionismo, construido por Carl Schmitt, encapsula una de las críticas y enfrentamientos más severos al pensamiento liberal. En el decisionismo encontramos la constante pugna y desafío al proyecto liberal, que caracteriza toda la obra de este jurista alemán. En este sentido, el pensamiento decisionista se contrapone de manera contundente a una concepción de la política basada en el ideal de la discusión, la crítica y el propósito normativo. El decisionismo busca ahogar las deliberaciones y discusiones liberales mediante una autoridad soberana que funja como el origen absoluto de toda decisión política de una determinada sociedad. El soberano, de manera unilateral y sin ninguna legitimación deliberativa y racional, tiene a su cargo definir quiénes forman parte del nosotros identificativo y quiénes, por el contrario, se sitúan fuera de este grupo por su calidad de extraños, de otredad. De esta manera, ubicando el antagonismo entre el amigo y el enemigo, el soberano schmittiano determinará, además, todas las referencias respecto a lo correcto y lo incorrecto, lo pertinente y lo inadecuado, el bien y el mal e, inclusive, de lo justo e injusto, sin ninguna pizca de justificación racional. Por otra parte, mientras que el pensamiento liberal busca diluir el elemento personal de la soberanía, a través del paradigma de que las normas jurídicas, y no las voluntades de quienes gobiernan, son las encargadas de regular el poder, para Schmitt, el soberano es aquel que detenta el poder por fuera y encima de la ley.<sup>15</sup>

Ahora bien, el decisionismo llevado al terreno jurisdiccional nos enfrenta a un órgano de control constitucional que construye sus criterios sin ninguna legitimación argumentativa y deliberativa; el control constitucional, en este sentido, asumiría cualquier decisión por considerar una autoridad soberana encargada de determinar por sí misma, y de manera exclusiva, los parámetros y pautas de la vida política de una determinada sociedad. Sus decisiones estarían fundadas meramente en su poder, en el ramillete de facultades que le

---

<sup>15</sup> Schmitt, Carl, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 1991; Negretto, Gabriel, “El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción”, *Revista Sociedad*, Argentina, núm. 4, 1994.

permiten interpretar la Constitución, mas no en la perenne tarea de construir argumentos para demostrar que su posición es la adecuada. Tal decisionismo judicial desembocaría, tarde que temprano, a su vez, en un poder judicial sin restricción, esto es, un control constitucional con la capacidad de redefinir el problema jurídico y su solución más allá de los estrictos planteamientos de las partes, de superar las ataduras procesales, así como las interpretaciones canónicas de ciertas categorías constitucionales. En este sentido, si uno revisa este caso, el resto que integran este libro y, en general, los principales asuntos que ha resuelto el TEPJF en los últimos lustros, podemos concluir que se trata de un tribunal constitucional cuyo desempeño no es fruto de la argumentación y la restricción, exigencias mínimas de un tribunal en una democracia constitucional, sino del capricho y de la arbitrariedad: del decisionismo judicial.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.
- CABALLERO, José Luis, “La cláusula de interpretación conforme el principio *pro persona*”, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.
- CASTELLANOS CERECEDA, Noé Roberto, “Implicaciones y desafíos de la reforma en materia político-electoral 2014 en el proceso de elecciones 2015”, *Pluralidad y Consenso*, México, año 5, núm. 23, enero-marzo de 2015.
- CORONA NAKAMURA, Luis Antonio, “La reforma constitucional en materia político-electoral en México 2014”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, San José, Costa Rica, núm. 135, septiembre-diciembre de 2014.
- ELSTER, Jon, *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- HOLMES, Stephen, “El precompromiso y la paradoja de la democracia”, en ELSTER, Jon y SLAGSTAD, Rune (coords.), *Constitucionalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- JARVIS, Jeff, *El fin de los medios de comunicación de masas. ¿Cómo serán las noticias en el futuro?*, México, Paidós, 2015.
- LÓPEZ NORIEGA, Saúl, “Google y el futuro de los medios de comunicación”, *Nexos*, abril de 2015, núm. 448.

- , *Dinero y validez de los procesos electorales. ¿Mecanismo adecuado para domesticar el dinero en las elecciones?*, México, TEPJF (en prensa).
- MENDILOW, Jonathan, “Introduction: political finance, corruption and the future of democracy”, en MENDILOW, Jonathan (ed.), *Money, corruption and political competition in established democracies and emerging democracies*, Reino Unido, Lexington Books, 2012.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo (coord.), *Derecho y legislación electoral: 30 años después de 1968*, México, UNAM, Porrúa, 1999.
- MOLINA, Jacobo, “La reforma electoral de 2014: ¿un nuevo sistema electoral?”, *El cotidiano. Revista de la realidad mexicana actual*, México, año 30, núm. 187, septiembre-octubre de 2014.
- NEGRETTO, Gabriel, “El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción”, *Revista Sociedad*, Argentina, núm. 4, 1994.
- OHMAN, Magnus, *Political finance regulations around the world. An Overview of the international IDEA database*, Suecia, International IDEA, 2012.
- OROZCO, Jesús y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-IDEA Internacional, 2008.
- SCHMITT, Carl, *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza, 1991.

## LA PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS COMO DISCRECIONALIDAD JUDICIAL: EL CASO DE LA SENTENCIA SUP-REC-869/2015

José Antonio CABALLERO JUÁREZ\*

SUMARIO: I. *Los hechos y la historia procesal.* II. *El recurso de reconsideración.* III. *Pruebas en el recurso de reconsideración.* IV. *Consideraciones sobre la justicia electoral.*

Este comentario se centra en el análisis de dos cuestiones en torno a la sentencia SUP-REC-869/2015 y sus acumulados. La primera cuestión tiene que ver con el tema de la procedencia del recurso de reconsideración. La segunda se ocupa de cuestiones procesales relacionadas con el desahogo de pruebas en el recurso de reconsideración.

Para el tratamiento de los temas enunciados, primero haré una pequeña síntesis de los hechos y de las incidencias procesales. Posteriormente me ocuparé de cada uno de los dos temas. El comentario finaliza con algunas consideraciones sobre la justicia electoral a manera de conclusión.

### I. LOS HECHOS Y LA HISTORIA PROCESAL

El 7 de junio de 2015 se celebraron elecciones en el municipio de Centro, estado de Tabasco para elegir a los integrantes del ayuntamiento. El 17 de junio de 2015 el Consejo Electoral Municipal del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco declaró la validez de la elección y entregó constancias de mayoría a la planilla postulada por los partidos de la Revolución Democrática y Nueva Alianza. Por acuerdo del 18 de junio el propio Instituto acordó asignar, por el principio de representación propor-

---

\* División de Estudios Jurídicos, CIDE.

cional, una regiduría, respectivamente, a los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Morena.

Los días 21 y 22 de junio de 2015 se interpusieron diversos juicios contravirtiendo los resultados del cómputo electoral, la declaración de validez y la de distribución de las regidurías por el principio de representación proporcional. Los juicios fueron planteados por partidos políticos y por candidatos en lo individual, incluido un independiente.

El 15 de agosto de 2015 el Tribunal Electoral de Tabasco resolvió los juicios planteados y declaró la nulidad de la votación recibida en 116 casillas, la modificación de los resultados del cómputo, la nulidad de la elección y ordenó al Congreso de Tabasco la convocatoria a elecciones extraordinarias.

La decisión del Tribunal Electoral de Tabasco fue impugnada a través de diversos recursos (juicios de revisión constitucional electoral y juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano) ante la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. La Sala resolvió las impugnaciones el 21 de octubre de 2015 y revocó la sentencia por la que el Tribunal Electoral de Tabasco declaró la nulidad de la elección de los integrantes del Ayuntamiento del municipio de Centro y modificar el cómputo municipal de la misma. La sentencia confirmó la declaración de validez de la elección y la entrega de constancias de mayoría a los candidatos de los partidos de la Revolución Democrática y Nueva Alianza.

En contra de la sentencia de la Sala regional se interpusieron recursos de reconsideración ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los recursos fueron interpuestos por candidatos en lo individual y por los partidos Acción Nacional, Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional y Morena.

La Sala Superior admitió los recursos de reconsideración interpuestos y resolvió revocar la resolución de la Sala Regional y anular la elección de Presidente Municipal y Regidores del Ayuntamiento de Centro, Tabasco.

## II. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

En esta sección me ocupo de analizar los requisitos de procedencia del recurso de reconsideración y la forma en la que fue resuelta por la Sala Superior.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIE) establece una serie de requisitos que regulan la pro-

cedencia del recurso de reconsideración. Así, el artículo 61 señala que el recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional, que respecto de dichas elecciones, realice el Consejo General del Instituto, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y en los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución. De lo anterior se desprenden dos supuestos de procedencia y consecuencias específicas para los mismos. En el primer caso, el supuesto se refiere a la impugnación de elecciones federales y su regulación se complementa con el tercer párrafo del artículo 60 de la Constitución.<sup>1</sup> Al respecto, la Sala Superior se ha pronunciado sobre los alcances del recurso a la luz de la regulación constitucional en la tesis del rubro siguiente: Violaciones procesales. su estudio en el recurso de reconsideración debe realizarse si trascienden al resultado del fallo.<sup>2</sup> En la misma, la Sala delinea las características del recurso a partir de su regulación en el artículo 60 de la Constitución.

Posteriormente, el artículo 62 señala los presupuestos necesarios para la admisión del recurso en el caso de la impugnación de sentencias de las Salas Regionales. Al efecto el inciso a de dicho precepto dispone que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal haya dejado de tomar en cuenta causas de nulidad previstas en la ley, que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección; que haya otorgado indebidamente la Constancia de Mayoría y Validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó; que haya anulado indebidamente una elección; o que haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, el artículo 63 establece que para la procedencia del recurso de reconsideración deben cumplirse los requisitos siguientes: a) Haber ago-

---

<sup>1</sup> “Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación”.

<sup>2</sup> Tesis CXLVII/2002.

tado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por esta ley; *b)* Señalar claramente el presupuesto de la impugnación, de conformidad con lo previsto por el capítulo II del presente Título; y *c)* Expresar agravios por los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección.

El artículo 63 señala que en el recurso de reconsideración no se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, cuando éstas sean determinantes para que se acredite alguno de los presupuestos señalados en el artículo 62 de esta ley.

Dados los requisitos de procedencia establecidos en la LGSMIE, es posible concluir que el recurso de reconsideración es un recurso extraordinario. Ello significa que no es procedente para impugnar en forma abierta cualquier objeción a la sentencia que se recurre sino que exige que la impugnación se centre en cuestiones específicas. Para el caso de las impugnaciones en contra de sentencias de las Salas Regionales se exige que dichas cuestiones específicas tengan que ver con la no aplicación de leyes por considerarlas contrarias a la Constitución. Por otro lado, la LGSMIE establece requisitos adicionales para regular la admisibilidad del recurso. En tales condiciones, el recurso de reconsideración para el caso de impugnaciones en contra de sentencias de Salas Regionales aparece como un recurso extraordinario cuya litis debe versar exclusivamente sobre temas de interpretación constitucional relacionada con la desaplicación de leyes. Ello implica que el órgano jurisdiccional que conoce del mismo debe analizar la procedencia del mismo y su admisibilidad como presupuestos necesarios para entrar al conocimiento del fondo del mismo.

Adicionalmente, el recurso de reconsideración tiene dos modalidades. La primera es cuando se impugnan resoluciones emitidas en juicios de inconformidad promovidos en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional. El fundamento de estas impugnaciones es el artículo 60 de la Constitución. En el caso de los recursos de reconsideración en contra de resoluciones en otros medios de impugnación el sustento es el párrafo sexto del artículo 99 de la Constitución,<sup>3</sup> que justifica la intervención de la Sala Superior en su carácter de intérprete de la Constitución en

---

<sup>3</sup> “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”.

cuestiones electorales y con la función de uniformar los parámetros de interpretación constitucional en la materia.

En la sentencia que nos ocupa, el recurso fue interpuesto en contra de una resolución de una Sala Regional. En consecuencia, el primer artículo que regula su procedencia es el 61, que establece que el recurso debe versar sobre la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución. La sentencia se hace cargo de esta cuestión y empieza por citar la tesis de la Sala Superior siguiente:

Recurso de reconsideración. Procede si en la sentencia la Sala Regional inaplica, expresa o implícitamente, una ley electoral por considerarla inconstitucional. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; relacionados con los numerales 3, párrafo 1, inciso a), 9, párrafo 1, inciso e), y 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende que el recurso de reconsideración es procedente para controvertir las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando hayan determinado, expresa o implícitamente, la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución, sea porque se oponga directamente a una disposición de la ley suprema o porque vulnere algún principio constitucional en materia electoral. La inaplicación implícita de una norma debe entenderse actualizada cuando del contexto de la sentencia se advierta que se privó de efectos jurídicos a un precepto legal, aun cuando no se hubiere precisado la determinación de inaplicarlo”.<sup>4</sup>

Una vez citada la anterior tesis, la sentencia reitera el carácter extraordinario del recurso de reconsideración al establecer que la ampliación de su procedencia de conformidad con la tesis antes citada se hace

...en el entendido que las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración están relacionadas con el análisis de constitucionalidad o convencionalidad de las normas y su consecuente inaplicación, pero de ninguna manera constituye una segunda instancia en todos los casos.

En el caso concreto, la resolución argumenta lo siguiente para justificar la procedencia en forma preliminar:

---

<sup>4</sup> Jurisprudencia 32/2009. Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, vol. 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 627 y 628.

En la especie se acredita este requisito, ya que los partidos políticos recurrentes consideran, entre otras cuestiones, que la elección de integrantes del Ayuntamiento de Centro, Tabasco, vulneró los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, entre los cuales se encuentran los de certeza y legalidad, que influyeron en el resultado de la elección, sin que la Sala Regional responsable hubiera adoptado las medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos, pues omitió valorar todos los elementos probatorios que obran en el expediente, particularmente, las documentales que hacen presumir las irregularidades graves ocurridas durante la elección en el Municipio de Centro, Tabasco, cometidas por el Consejo Electoral Municipal del referido ayuntamiento.

Por tanto, la procedencia del recurso de reconsideración se justifica en función de la veracidad o no de la afirmación de los partidos políticos recurrentes, lo cual sólo puede constatarse al analizar el fondo del asunto, lo que llevará, en principio, a determinar si efectivamente se vulneraron los principios constitucionales de certeza y legalidad exigidos para la validez de toda elección constitucional.

De manera que si se decretara la improcedencia desde este momento, ello equivaldría a prejuzgar sobre las consideraciones de la sentencia impugnada, lo cual es contrario a derecho, porque se incurriría en el vicio lógico de petición de principio, de ahí que no le asista la razón al partido político tercero interesado.<sup>5</sup>

En un pasaje posterior, la sentencia alude a la interpretación del principio de equidad de género como una cuestión adicional a considerar en el recurso y que justifica su procedencia.<sup>6</sup> Sin embargo, esta cuestión no vuelve a ser tratada en la resolución.

La Sala se concentra en justificar la procedencia del recurso a partir de la necesidad de revisar las interpretaciones a los principios de certeza y de legalidad. Al efecto establece que en la materia del recurso de reconsideración, está a su consideración un problema relacionado con la observancia de los principios de certeza y legalidad en materia electoral contenidos en la Constitución. Ahora bien, ¿qué significan estos principios? En el caso del principio de legalidad, la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal es acorde con sus alcances al establecer que el mismo se refiere al deber de las autoridades electorales a apegar su actuación a la

---

<sup>5</sup> Sentencia, foja 17. Este mismo argumento se repite, prácticamente con las mismas palabras, en la foja 29 cuando, una vez analizado el fondo, hace nuevamente el estudio de procedencia.

<sup>6</sup> Sentencia, fojas 20 y 21.

ley, en términos de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución.<sup>7</sup>

Sin embargo, en el caso del principio de certeza, el significado no es tan claro. En algunos casos se le relaciona con la necesidad de garantizar la existencia de seguridad jurídica.<sup>8</sup> En otros se refiere al otorgamiento de una presunción de validez de los actos que se producen durante los procedimientos electorales.<sup>9</sup> Una tesis lo relaciona con la identificación de las autoridades electorales y su permanencia en el cargo en periodos de transición.<sup>10</sup> En otro caso, se le emplea como un mecanismo que permite garantizar a los militantes de un partido el derecho a ser votados en los procesos internos de su instituto político.<sup>11</sup> En uno más se le relaciona con los efectos que tiene una omisión legislativa en materia electoral.<sup>12</sup> Incluso en otro se le relaciona con la inconstitucionalidad de una norma local que no establece límites temporales en los requisitos para acceder al cargo de consejero ciudadano.<sup>13</sup>

Una vez identificados los puntos constitucionales a debate, procede a identificar las cuestiones de la litis en donde los mismos fueron relevantes. Al efecto, se enfoca en la omisión de la Sala Regional en valorar todos los elementos probatorios que obran en el expediente y en particular los que hacen presumir la existencia de irregularidades en la elección. Como del anterior planteamiento no se alcanza a identificar un problema de desaplicación de normas en términos de lo exigido por el inciso b del artículo 61 de la LGSMIE, la sentencia de la Sala se debe apoyar en la tesis 5/2014 de la propia Sala Superior que establece lo siguiente:

Recurso de reconsideración. Procede cuando se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan afectar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones. De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1o., 17, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 3, 61 y 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los cuales se estatuye el derecho a la tutela judicial efectiva, que incorpora los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, así como el respeto a las garantías míni-

---

<sup>7</sup> Tesis 34/2015, Tesis 1/2013.

<sup>8</sup> Tesis XIII/2015 y Tesis XXII/2014.

<sup>9</sup> Tesis 9/2005.

<sup>10</sup> Tesis 45/2013.

<sup>11</sup> Tesis XXVI/2013.

<sup>12</sup> Tesis XXIX/2013.

<sup>13</sup> Tesis III/2013.

mas procesales, y se define al recurso de reconsideración como el medio de impugnación en materia electoral procedente para que la Sala Superior del Tribunal Electoral revise el control concreto de constitucionalidad que llevan a cabo las Salas Regionales, se concluye que el recurso de reconsideración resulta procedente cuando se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan vulnerar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, entre los que destacan los de certeza y autenticidad, respecto de los cuales se alegue que la Sala Regional responsable no adoptó las medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, que omitió el análisis de tales irregularidades, al realizar una interpretación que pudiera limitar su alcance. Lo anterior, toda vez que es deber del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver sobre la regularidad constitucional de todos los actos realizados durante el proceso electoral, a fin de garantizar la plena observancia de los principios constitucionales y convencionales que rigen en la materia.

A continuación, la sentencia razona lo siguiente:

Al formar parte de la litis la cuestión relativa a la violación del principio constitucional de certeza, sobre la base de que la Sala Regional responsable no adoptó las medidas necesarias para su salvaguarda, por lo que a fin de no incurrir en una petición de principio, lo procedente es estudiar en el fondo el planteamiento señalado, por lo que se tiene por acreditado el requisito de procedencia bajo análisis.<sup>14</sup>

Hasta aquí los argumentos de la Sala sobre la procedencia del recurso.

De lo anterior se puede concluir que la Sala decidió que el recurso era procedente porque presumió la existencia de una violación al principio de certeza en el sentido que la Sala Regional no valoró debidamente las pruebas aportadas por los recurrentes. Con ello, justificó la admisión del recurso y el estudio de fondo del mismo. También cabe señalar que la omisión atribuida a la Sala Regional recayó sobre el análisis de pruebas vinculadas con la documentación de irregularidades graves. Es decir, se atribuye a la Sala Regional no haber tomado en cuenta la existencia de irregularidades graves en el proceso electoral. De otra forma no se justifica el empleo de la tesis 5/2014 para sustentar la procedencia del recurso. Aquí cabe preguntarse cuáles deben ser las consecuencias de una determinación que estima que una Sala Regional ha omitido el análisis de irregularidades graves. La cuestión no es menor. Si el estándar para determinar la procedencia del recurso de reconsideración es que las irregularidades sean graves, debe entenderse

<sup>14</sup> Sentencia, foja 30.

que la resolución de la Sala Regional no sólo es deficiente desde el punto de vista de la diversidad de criterios existente entre órganos jurisdiccionales sino también desde el punto de vista de la capacidad de sus integrantes para llevar a cabo sus funciones.<sup>15</sup> De ser este el caso, llama la atención que la Sala Superior no emite pronunciamiento al respecto.

Por otro lado, no existe una argumentación clara orientada a distinguir la existencia de irregularidades graves de aquellas que no lo son. La sentencia es omisa en este punto. Simplemente menciona que el problema se encuentra en la omisión de valoración de pruebas a cargo de la Sala Regional y de ahí desprende que dicha omisión hace que subsistan las irregularidades que considera graves pero no define con claridad cuáles son.

En los considerandos de la resolución se retoma el tema de la existencia de irregularidades graves y se mencionan las que se encontraron del análisis del asunto.<sup>16</sup> Sin embargo, no se hace un razonamiento que permita conocer las razones por las que las mismas son consideradas graves. Lo que sí se menciona es que la Sala Superior revisora estima que la Sala Regional otorga mayor valor probatorio a un video del que estuvo dispuesta a otorgar a una documental pública.<sup>17</sup> Al obrar en esa forma, la Sala Regional deja de considerar las irregularidades calificadas como graves por la Sala Superior. De esta manera, la Sala Superior centra su análisis de la sentencia revisada en temas de valoración de pruebas.

Desde el punto de vista del criterio de procedencia empleado para admitir el recurso de reconsideración, tanto en el análisis de procedencia como en el análisis de fondo de la sentencia, se observa que la Sala Superior acepta una litis amplia en el recurso de reconsideración. Es decir, en la litis se debaten abiertamente cuestiones que tienen que ver con la valoración de las pruebas (violaciones *in procedendo*) o la forma en la que la Sala revisada entiende que el asunto debe ser resuelto (violaciones *in iudicando*). Todo ello deja a un lado la litis constitucional para la cual fue creado el recurso. Así no parece haber límites claros que restrinjan el análisis de la Sala Revisora en el estudio del recurso. Ello hace que el recurso se asemeje más a una segunda instancia que a un recurso extraordinario en los términos definidos en ley.

---

<sup>15</sup> Este es un tema frecuente. Así cuando un órgano revisor modifica o revoca una resolución, dicho acto no implica necesariamente un problema de impericia del órgano revisado sino simplemente una opinión distinta o una valoración diversa hecha por el órgano revisor. De ahí que una revocación no implique necesariamente la descalificación del órgano revisado.

<sup>16</sup> Sentencia, fojas 46 y 47.

<sup>17</sup> Sentencia, fojas 43 y 45.

Ahora bien, esta no es una característica exclusiva del presente recurso. La jurisprudencia de la Sala Superior tiene diversos ejemplos en donde se muestra la forma en la que la materia del recurso de reconsideración se ha ampliado hasta hacerlo una vía idónea para el control de legalidad lisa y llana.<sup>18</sup> La analogía con el amparo es que más que un amparo directo en revisión<sup>19</sup> parece un amparo directo.

Habida cuenta de lo anterior, la pregunta que subsiste es la que se hace en relación con las determinaciones de la Sala Superior para admitir o no admitir recursos de reconsideración. Si los criterios han flexibilizado la admisibilidad de los recursos de tal forma que permiten analizar tanto las violaciones *in iudicando* como las violaciones *in procedendo*, la pregunta es necesariamente cuáles son los criterios para estimar que un recurso de reconsideración no es procedente. El punto en el presente caso lo hace el Partido de la Revolución Democrática al citar la sentencia SUP-REC-831/2015 como argumento para que el recurso de reconsideración fuera desechado. Dada la flexibilidad con la que la Sala Superior decidió admitir el recurso de reconsideración 869/2015 y sus acumulados, es necesario cuestionar por qué en otros casos no aplica la misma flexibilidad. Aquí el argumento empleado en el desechamiento del recurso 831/2015 no es suficiente, porque en el mismo únicamente se establece que los agravios se refieren a cuestiones de mera legalidad. Sin embargo, esas cuestiones de mera legalidad bien pueden traducirse en afectaciones a los principios de legalidad y de certeza como sí lo hicieron en la 869/2015.

### III. PRUEBAS EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

El artículo 63, apartado 2, establece que en el recurso de reconsideración no se podrá ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes. La posibilidad de incluir pruebas supervenientes en la litis del recurso de reconsideración parece desbordar la naturaleza del mismo, dado que en su diseño normativo se trata de un recurso extraordinario orientado exclusivamente al conocimiento

---

<sup>18</sup> Pueden verse las siguientes tesis: 10/2011, 17/2012, 12/2014, 28/2013 y 19/2012.

<sup>19</sup> Amparo directo en revisión. Entre las cuestiones de legalidad que lo hacen improcedente, se encuentran las referidas a la indebida valoración de pruebas, la acreditación de los elementos del tipo penal y lo relativo a la individualización de la pena. Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 29, abril de 2016, t. II, Tesis: 1a. CXIV/2016 (10a.), p. 1106.

de preguntas constitucionales. Sin embargo, dadas las características del proceso electoral en donde los tiempos para instruir y resolver son muy acotados, la posibilidad de analizar pruebas supervenientes se torna mucho más viable.

En la sentencia que nos ocupa, la cuestión de inclusión de pruebas durante la instrucción del recurso también se presentó. Un pasaje de los resultados de la sentencia nos da cuenta de un requerimiento formulado por el magistrado instructor:

Mediante proveído de ocho de diciembre de dos mil quince, dictado dentro del expediente SUP-REC-870/2015, el magistrado instructor determinó reservar lo relativo al escrito de desistimiento precisado en el inciso que antecede y requirió a la Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco diversa documentación e información relacionada con la presente controversia.<sup>20</sup>

En un resultando posterior se da cuenta de lo sucedido con el requerimiento del magistrado instructor: “En su oportunidad, la Consejera Presidenta del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco, desahogó el requerimiento formulado por el magistrado instructor mediante proveído de ocho de diciembre del año que transcurre”.<sup>21</sup>

La cuestión no vuelve a ser tratada en el cuerpo de la sentencia. Sin embargo, las menciones en los resultados ponen de manifiesto que el magistrado instructor, asumo, en uso de sus facultades para mejor proveer, decidió solicitar a las autoridades electorales pruebas adicionales a las que obraban en el expediente. Aquí la pregunta tiene que ver con los alcances de las facultades del magistrado instructor para mejor proveer durante la tramitación del recurso de reconsideración.

La construcción de la prohibición de introducir evidencia nueva en la tramitación de los recursos se encuentra estrechamente relacionada con la naturaleza de los procesos. El diseño procesal básico establece que la estructuración de la litis se plantea en la primera instancia. De ahí que el diseño de la apelación sea poco abierto a la inclusión de nuevas pruebas.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Sentencia, foja 9.

<sup>21</sup> Sentencia, foja 10.

<sup>22</sup> En el caso del amparo, la tesis del rubro que se cita a continuación es un buen ejemplo para ilustrar que no es una cuestión ordinaria admitir pruebas en la segunda instancia: Prueba documental superveniente. Su ofrecimiento con posterioridad a la presentación del amparo en revisión y hasta antes de que se dicte la sentencia, para acreditar una causa de improcedencia, no vulnera el derecho de igualdad de las partes ni constituye una violación a las reglas esenciales del procedimiento que amerite su reposición (Ley de Amparo vigen-

Lo mismo ocurre con otros recursos.<sup>23</sup> En el caso de los recursos extraordinarios, la situación es todavía más restrictiva. Hay dos razones fundamentales para ello. La primera es que el objeto de los recursos extraordinarios es limitado. De esta manera, el ámbito de la revisión debe estar debidamente integrado en el expediente cuya sentencia se revisa. En segundo lugar, porque se entiende que cuando procede el recurso extraordinario la litis ya se encuentra cerrada.<sup>24</sup> Es decir, la materia del recurso no es la litis en sí misma sino la resolución que le da fin y, en su caso, las incidencias suscitadas durante su tramitación. De lo anterior se desprende que la incorporación de pruebas en un recurso extraordinario representa una situación excepcional.<sup>25</sup>

En el caso que nos ocupa, se añade el tema de las facultades para mejor proveer. Las facultades para mejor proveer son reconocidas por el derecho mexicano desde hace mucho tiempo, se entienden acordes con la función jurisdiccional<sup>26</sup> y se estima que las mismas no afectan la imparcialidad de los jueces.<sup>27</sup> En cuanto a la oportunidad para el ejercicio de las facultades para mejor proveer, la Suprema Corte de Justicia ha considerado que puede realizarse en cualquier etapa del proceso.<sup>28</sup> Por lo que respecta a la instancia, la Corte ha establecido en algunos casos que las mismas no son susceptibles

---

te hasta el 2 de abril de 2013). Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, marzo de 2014, t. I, Tesis: 2a./J. 15/2014 (10a.), p. 1054.

<sup>23</sup> Reclamación. Si se interpone ese recurso en contra de un auto de presidencia por imponerse en él una multa, deben admitirse las pruebas que se ofrezcan y que estén encaminadas a demostrar su improcedencia. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XII, diciembre de 2000, Tesis: P. CLXXXVII/2000, p. 128.

<sup>24</sup> Las tesis siguientes se ocupan del tema a propósito del amparo directo: Suspensión en amparo directo. La ley no prevé audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas para decidirla. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. IX, abril de 1999, Tesis: XIV.3o.4 K, p. 620 y Suspensión de los actos reclamados en juicios de amparo directo, son inaplicables las disposiciones relativas a los juicios de amparo indirecto, en cuanto a la recepción y desahogo de pruebas. Octava Época, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV-1, febrero de 1995, Tesis: I.9o.T. 5 K, p. 272.

<sup>25</sup> Rodríguez Vázquez, Miguel Ángel, *La casación y el derecho de recurrir en el sistema acusatorio*, México, UNAM, 2013, pp. 26 y ss.

<sup>26</sup> Lara Chagoyán, Roberto, “Motivación de los hechos: reflexiones sobre las diligencias para mejor proveer”, *Isonomía*, octubre de 2011.

<sup>27</sup> Pruebas para mejor proveer, facultad del juzgador para admitirlas. Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, vol. 199-204, cuarta parte, p. 51.

<sup>28</sup> Controversia constitucional. El ministro instructor tiene facultades para decretar pruebas para mejor proveer. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. II, noviembre de 1995, Tesis: P. CX/95, p. 85.

de ejercerse en la segunda instancia.<sup>29</sup> Sin embargo, en otros, ella misma las ha empleado.<sup>30</sup>

En tales condiciones, vale la pena preguntarse por el aparente empleo de las facultades para mejor proveer a cargo del magistrado instructor en la sentencia que aquí se comenta. Dadas las características del recurso que da origen a la sentencia la primera respuesta es que el empleo de facultades para mejor proveer en esa instancia es improcedente y puede incluso dejar a las partes en indefensión. Sin embargo, dado que el ofrecimiento de pruebas no es completamente extraño a la instancia procesal en cuestión, la cuestión del ejercicio de las facultades para mejor proveer se torna menos clara. En efecto, recordemos que el artículo 63 permite el ofrecimiento de pruebas supervenientes en el recurso de reconsideración. En esas condiciones, la cuestión es si dicha posibilidad implica la apertura del ejercicio de las atribuciones del juez para mejor proveer. En caso de que pueda justificarse dicha habilitación es muy probable que la misma se constriña a la identificación de pruebas supervenientes. Cualquier otra prueba podría tener el efecto de reabrir la litis. Ello en el entendido de que las reposiciones no son una posibilidad. En todo caso, dadas las condiciones en las que se produce la justicia electoral, parece ser que el espacio para que los juzgadores ejerzan esta facultad es limitado.

#### IV. CONSIDERACIONES SOBRE LA JUSTICIA ELECTORAL

La justicia electoral se desarrolla en un ambiente de alta complejidad. Los juzgadores deben enfrentar las presiones y los cuestionamientos de los actores en competencias políticas reñidas y agresivas. Los procesos deben dar respuesta a los conflictos en forma rápida y concluyente. La legislación electoral es amplia y abigarrada. En esas condiciones, se espera que quienes imparten justicia electoral cumplan con diversos objetivos.

En primer lugar, deben garantizar la existencia de imparcialidad en su actuar y en sus decisiones. En segundo lugar, deben tener capacidad para absorber una gran cantidad de información en un periodo de tiempo muy corto. En tercer lugar, tienen la obligación de construir seguridad jurídi-

---

<sup>29</sup> Facultades para mejor proveer previstas en el artículo 49 del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León. Corresponden sólo al juez de primera instancia. Octava Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 53, mayo de 1992, Tesis: P. LII/92, p. 31.

<sup>30</sup> Véase Amparo en Revisión 2146/2005, Pleno.

ca en la materia electoral. Los actores deben tener expectativas claras sobre lo que puede suceder en los procesos jurisdiccionales. En cuarto lugar, sus decisiones deben ser capaces de resolver los conflictos electorales que les dieron origen. Si bien esto último parece una verdad de Perogrullo, el planteamiento se refiere a la capacidad de los tribunales para emitir resoluciones que logren convencer a las partes de los alcances de sus posturas respectivas y de que el conflicto electoral ha concluido. Esto no se logra con el simple dictado de una sentencia.

Para cumplir con estos objetivos, es necesario que los órganos electorales gocen de estabilidad. No es sencillo generar condiciones para que se produzca estabilidad dada la forma la que se integra la Sala Superior del Tribunal Electoral. A este problema se añade la dificultad que tienen muchos cuerpos colegiados en estabilizar las prácticas institucionales. Un ejemplo de ello puede ser el contraste entre los criterios de una y otra integración del Tribunal. El reto aquí es construir una doctrina sólida de *stare decisis*.

¿Y qué nos dice la sentencia analizada a la luz de los objetivos antes planteados?<sup>31</sup> Me parece que una primera respuesta necesariamente tiene que pasar por los problemas para la construcción de seguridad jurídica en el derecho electoral. Los criterios sobre admisibilidad del recurso de reconsideración permiten ilustrar el problema. En su origen el recurso de reconsideración estaba contemplado como un recurso extraordinario y excepcional. La interpretación judicial ha construido un recurso que mantiene el carácter extraordinario pero que ha perdido la naturaleza excepcional. Se puede defender la postura bajo el argumento de que la flexibilización de los criterios de procedencia inciden favorablemente sobre el acceso a la justicia. Sin embargo, el argumento no es del todo cierto. El acceso a la justicia se satisface en otras instancias. Lo que toca al recurso de reconsideración es la labor de uniformar los criterios de interpretación constitucional en la materia electoral.

La situación actual parece generar más incertidumbre. Como se muestra en la conclusión del apartado II, no existen parámetros claros para determinar cuándo es procedente un recurso y cuándo se puede desechar. La inclusión de los principios de legalidad y de certeza como argumentos para justificar la procedencia del recurso tiene como efecto ampliar considerablemente los supuestos de procedencia. ¿Hasta dónde? No es posible prever con claridad cuáles pueden ser los límites. Tal vez éstos se pueden derivar de la pericia de los litigantes para colocar sus agravios en un lenguaje acorde con la lectura de principios constitucionales que hace el Tribunal. Pero al

---

<sup>31</sup> Por falta de espacio omito el análisis de dos cuestiones adicionales de la sentencia: el tema de la nulidad de una elección y el tema de la valoración de pruebas.

margen de esta cuestión, mientras el Tribunal no envíe señales claras sobre los requisitos de procedencia del recurso, la imagen del mismo será la de un recurso que parece responder más a condiciones de contexto que a argumentos de derecho. Esto es problemático porque no sólo afecta la seguridad jurídica, también puede repercutir sobre la sensación de imparcialidad del órgano decisorio.

En el caso del empleo de las facultades para mejor proveer, es posible plantear algunas disyuntivas. La primera tiene que ver con garantizar que a pesar de su ejercicio el tribunal se mantiene imparcial. Si bien es un aspecto muy discutido en la doctrina, el empleo de las facultades para mejor proveer siempre tiene que tener una justificación clara a fin de evitar suspicacias. En segundo lugar, el Tribunal debe dar claridad sobre las circunstancias y condiciones en las que es posible que emplee las facultades para mejor proveer. Y cuando las emplee debe hacerlo con la mayor transparencia posible. Ello dará mayor certeza a las partes sobre el actuar del Tribunal.

En todo caso, la mejor forma en la que puede garantizarse una justicia imparcial es regresar a ciertos presupuestos básicos de operación. Uno de ellos tiene que ver con la introducción de un mayor escrutinio en cuestiones que pudieran parecer básicas como la fundamentación, la motivación y los tiempos procesales. Aquí, por ejemplo, hay que mencionar un tema tratado en la sentencia relacionado con la presentación de un escrito de desistimiento. El Tribunal se hace cargo del escrito y opta por estimarlo improcedente. Sin embargo, llama la atención la forma en la que el mismo fue tratado. El primer acuerdo que recayó sobre el escrito fue un mes después a la presentación del escrito. La decisión sobre su procedencia se produjo hasta la sentencia definitiva. La fundamentación del desechamiento no es completa en cuanto a las facultades del representante del partido. Si bien se trata de una cuestión que pudiera parecer completamente accesoria es necesario reconocer que hay espacio para mejorar.

Probablemente uno de los problemas más serios para la operación de la justicia electoral tenga que ver con la necesidad de que sus respuestas se produzcan rápido. En estas condiciones, es muy difícil que los órganos jurisdiccionales puedan producir procesos y sentencias minuciosos. Muchos de los problemas que aquí se detallan muy probablemente sean resultado de estas condiciones de operación. A pesar de ello, la necesidad de mejorar estas cuestiones es indispensable. El Tribunal cuenta con recursos suficientes para hacerlo.

## LA ANULACIÓN DE LA ELECCIÓN DE GOBERNADOR EN EL ESTADO DE COLIMA Y SU IMPACTO EN EL FEDERALISMO ELECTORAL

Rosa María CANO MELGOZA

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *Breves reflexiones sobre el federalismo.* III. *Los argumentos de la sentencia versus el contenido de la ley.* IV. *Efectos de la sentencia en el federalismo electoral.* V. *Bibliografía.*

### I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El 22 de octubre de 2015, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el Juicio de Revisión Constitucional y el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano y declaró la nulidad de la elección de gobernador del estado de Colima al considerar que se actualizaron los extremos del artículo 59, fracción V, de la Constitución del estado de Colima, en los siguientes términos:

Del estudio realizado, esta Sala Superior determinó tener por acreditadas las irregularidades siguientes:

- a) Intervención del secretario de Desarrollo Social de Colima para beneficiar al candidato de la coalición mediante la utilización de los programas sociales estatales.
- b) Intervención del Procurador de Justicia de la entidad federativa mediante la realización de una conferencia de prensa en la cual, sin respetar la presunción de inocencia, utilizó la circunstancia del arresto de tres brigadistas del Partido Acción Nacional para amedrentar y amenazar que la realización de actos similares traería como consecuencia la persecución de la policía.

Adicionalmente, se tiene la distribución de ciento tres (103) tarjetas “Premia Platino” como parte de la estrategia propagandística del Partido Verde

Ecologista de México, en tanto integrante de la coalición que postuló a José Ignacio Peralta Sánchez.

A partir de las anteriores probanzas la Sala estimó:

La existencia de estas irregularidades plenamente acreditadas, consideradas en su conjunto, llevan a plantear que en la elección materia de la litis existió la intervención de dos servidores públicos del Poder Ejecutivo estatal que intervinieron indebidamente en los comicios, además de la distribución ilegal de elementos propagandísticos prohibidos, lo que generó presión en el electorado para votar a favor del candidato de la coalición, o bien, inhibir la participación de militantes y simpatizantes de las restantes fuerzas políticas contendientes.

Tal circunstancia resulta de suma trascendencia, porque las violaciones anteriormente demostradas sí fueron determinantes para el resultado de la elección, tomando en cuenta que el resultado de la votación es menor al 0.17% entre el primero y el segundo lugar, lo cual sólo representa la cantidad de quinientos tres votos, por lo que resulta claro que las irregularidades aducidas afectaron los resultados de la elección.

Y la Sala concluye en los siguientes resolutivos:

En consecuencia, procede revocar la sentencia impugnada, así como el dictamen relativo al cómputo final, la calificación y declaración de validez de la elección de gobernador del estado de Colima, así como la Declaración de Gobernador Electo y entrega de constancia al candidato postulado por la coalición integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza. Asimismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 59, fracción V de la Constitución Política del Estado de Colima, y del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se declara la nulidad de la elección de gobernador del estado de Colima, realizada el siete de junio de dos mil quince.

Además, establece los siguientes efectos:

Finalmente, dadas las razones por las que se determinó anular la elección de gobernador en el estado de Colima, se solicita al Instituto Nacional Electoral que proceda a organizar la elección extraordinaria, conforme a lo establecido en el artículo 121, párrafo 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Con independencia del estándar probatorio que establece la Sala en la sentencia y de las consideraciones para arribar a la conclusión de que las

irregularidades acreditadas son determinantes para declarar la nulidad de la elección de gobernador del estado de Colima, que no son la materia del presente trabajo, me propongo analizar la instrucción que emite para que sea el Instituto Nacional Electoral el que organice las elecciones extraordinarias y el impacto que produce en las instituciones electorales locales. Esto es, si fortalece las mismas, o bien, si, por el contrario, abona a la idea de que los institutos electorales locales deben desaparecer.

Para una mejor exposición de las implicaciones de la sentencia analizada se considera necesario exponer la relación entre el federalismo y el sistema electoral.

## II. BREVES REFLEXIONES SOBRE EL FEDERALISMO

### 1. *El aspecto jerárquico en los sistemas federales*

Desde el punto de vista histórico, el federalismo supone la preexistencia de varios Estados soberanos que deciden sacrificar su soberanía y pactar una unión para dar vida a un ente nuevo: la federación. Luego entonces, la federación es el símbolo y la concreción de esa unión. Ahora bien, si la federación lleva en su frontispicio la efigie de la unión, es ilógico que sus actos promuevan la desunión entre ella y las entidades federativas.

De hecho, en la práctica se da algo más grave que una simple desunión: el enfrentamiento. En efecto, para muchos,<sup>1</sup> la federación es considerada como parte adversaria de los estados y los estados, a su vez, son considerados parte antagónica de los municipios, echando abajo la teoría federal de que los niveles de gobierno deben de complementarse y coordinarse entre sí. Ese antagonismo ha llevado, a lo largo de varios años, a una guerra normativa que no busca otra cosa más que el sometimiento. La historia constitucional mexicana nos ha mostrado que, en la práctica, fue la creación (federación) la que logró levantarse e imponer su dominio sobre los creadores (los estados).

Pero, ¿qué pasa en el ámbito estrictamente jurídico? ¿Es verdad que la federación está por encima de las entidades federativas? ¿Es cierto que debe existir sumisión del derecho local frente al derecho federal?

---

<sup>1</sup> González Oropeza, Manuel, “El federalismo que todos deseamos”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, p. 229.

### A. La jerarquía entre los órdenes jurídicos

Desde una visión puramente técnica, no existe una relación de jerarquía entre el orden jurídico federal y el local, pues ambos se encuentran en el mismo piso de la pirámide jerárquica. Ya en su momento Jorge Carpizo<sup>2</sup> dejaba claro que, en realidad, la relación que entre ellos existe es de *competencia* y no de *jerarquía*, y, por lo mismo, cuando surge un conflicto de conocimiento entre ambos ámbitos, lo que se indaga para resolverlo no es cuál de ellos es *superior*, sino cuál es *competente*.

Aunque el entendimiento de la relación *no jerárquica* entre la Federación y los estados no ha sido aceptado por todos,<sup>3</sup> lo cierto es que la tesis fue defendida por sistemas de pensamiento tan autorizados como los de Hans Kelsen. Vado Grajales, retomando a Kelsen,<sup>4</sup> señala que, en un Estado federal deben distinguirse claramente tres comunidades jurídicas: a) la *comunidad jurídica total*, que podríamos identificar con el orden *constitucional*, y b) dos *comunidades jurídicas parciales*, a saber, el orden *federal* y el orden *local*.<sup>5</sup>

Lo importante aquí es dejar absolutamente claro que el orden federal no es el mismo que el orden constitucional. Tal vez la confusión que ha existido al respecto deriva del bautismo jurídico informal que se le ha dado a la comunidad jurídica total, pues, para muchos, el nombre no oficial de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el de “constitución federal”. De esta manera, si la norma fundamental del Estado mexicano lleva el apelativo de “federal”, luego entonces, parece lógico pensar que el orden federal es el mismo que el orden constitucional. Y, además, el desconcierto podría estar reforzado aún más por el hecho de que,

---

<sup>2</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, p. 117.

<sup>3</sup> En su momento, García Máynez (García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2005, pp. 87 y ss.), fue la voz que sostuvo una opinión contraria a la que aquí se expone. No obstante, la mayoría de los autores mexicanos opina que existe igual jerarquía entre el orden federal y el local. Entre ellos está el ya citado Carpizo (*op. cit.*, pp. 115 y ss.), quien se une al pensamiento de Mario de la Cueva y Miguel Villoro Toranzo. Asimismo, a favor de esta tesis se encuentra Vado (Vado Grajales, Luis Octavio, “Preguntas para una teoría de la Constitución local”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, p. 517).

<sup>4</sup> Vado Grajales, Luis Octavio, “La jerarquía de las normas locales. Una lectura crítica de Eduardo García Máynez”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 18, enero-junio de 2008, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 227 y ss.

<sup>5</sup> En el caso de México, además, la comunidad jurídica parcial del orden local se compone por comunidades jurídicas subparciales de orden municipal.

adicionalmente, existen en el sistema jurídico Constituciones que no son federales, sino locales.

Lo cierto es que, concluir que únicamente existen dos comunidades jurídicas sólo porque, visiblemente, sólo se tienen dos tipos de normas fundamentales,<sup>6</sup> parece una deducción muy simple y apresurada. La conclusión correcta debe ser que la Constitución (la CPEUM) es el primer plano, la cual constituye o da vida tanto al plano federal como al plano local. Tan es así que el texto de la CPEUM no contiene únicamente facultades de la federación, sino también facultades de las entidades federativas. Y claro, una norma que contiene facultades a favor de las entidades federativas no puede calificarse como “federal”. Así, si no hay ninguna ley local (que son las que contienen las facultades de las entidades federativas) que lleve en su nombre el apelativo de “federal”, ¿por qué se ha dicho que la CPEUM es una norma federal (al llamarla “Constitución federal”)? Kelsen aclara la situación en los siguientes términos:<sup>7</sup>

[H]ay que distinguir tres elementos: ante todo, la Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el respecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que —en virtud de ello— divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; en otras palabras: porque y en tanto que se limita a delegar en un órgano central y varios órganos locales la creación de normas, de las cuales unas valdrán sobre todo el territorio y otras sólo sobre determinadas partes del mismo. Sobre la base de esta Constitución, y por delegación de la misma, se hallan dos círculos normativos ulteriores que son, por relación a aquélla, órdenes parciales delegados: uno, con validez espacial sobre todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo. Si al primero se le llama “unión” o “*Estado superior*”, y a los últimos “Estados miembros”, es indudable que, de hecho, son coordinados y que entre ellos no existe una relación de delegación. Los Estados miembros no están, pues, subordinados al “Estado superior” y *éste lleva indebidamente ese nombre*.

El reclamo de Hans Kelsen tiene vigencia en nuestro sistema jurídico. Piénsese, por ejemplo, en el nombre que lleva la cabeza del Poder Judicial

---

<sup>6</sup> Claro, se entiende que sólo puede haber una norma *fundamental* que *fundamenta* la existencia del Estado o, en otras palabras, sólo hay una norma *suprema*. No obstante, la expresión que uso aquí es para referirme, sí, por un lado a esa norma que fundamenta al Estado mexicano, pero, por el otro, la norma que, sin ser *suprema*, fundamenta la existencia de la comunidad jurídica local o entidad federativa.

<sup>7</sup> Vado Grajales, Luis Octavio, *op. cit.*, p. 235.

de la Federación: *Suprema* Corte de Justicia de la Nación (SCJN). ¿Acaso el adjetivo “suprema” tiene la intención de mandar el mensaje de que el orden federal en el ámbito judicial es *superior* al orden local? Al menos en otros países que han adoptado con mayor fidelidad el modelo de justicia constitucional ideado por Hans Kelsen esta problemática<sup>8</sup> se diluye, ya que ahí el sistema jurídico cuenta con dos órganos jurisdiccionales distintos: una corte *federal* y una corte *constitucional*.

Esta reflexión nos acerca más a la conclusión a la que quiero llegar en este apartado: sí existe una relación jerárquica entre las comunidades jurídicas del Estado mexicano, pero únicamente entre la comunidad jurídica total (orden constitucional) y las comunidades jurídicas parciales (orden federal y local). Entre estas últimas, como ya lo he dicho, no hay tal relación de jerarquía. Entonces, cuando una corte ejerce el control de la constitucionalidad no está defendiendo, por ejemplo, al orden federal en detrimento del orden local, sino al *orden* que los ordena a ambos: el constitucional.<sup>9</sup> En resumen, el único orden superior es el constitucional.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Aunque, claro está, se presentan algunos problemas de otra índole. Por ejemplo, Góngora da cuenta de cómo en Italia surgieron problemas entre el Tribunal Constitucional y la Corte de Casación (Suprema), durante el periodo cuyo nombre lo dice todo: “La guerra entre las dos cortes”. En este episodio de la vida constitucional italiana la Corte Suprema mostró reticencia enorme a los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que se metían a decirles a los jueces cómo debían interpretar la ley a la luz de la Constitución. La Corte Suprema empezó a cuestionar esa intromisión y se preparó para la batalla, con base en una interpretación diversa que obligó, finalmente, al Tribunal Constitucional a pronunciarse como ella quería. (Góngora Pimentel, Genaro, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como árbitro nacional, a diez años de la Reforma Constitucional”, *Investigaciones Jurídicas*, México, vol. XX, núm. 78, Universidad de Guanajuato, Departamento de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 66).

<sup>9</sup> En este punto Estrada afirma que “el Tribunal Constitucional es un árbitro que no puede concebirse a sí mismo como defensor de ninguno de los órdenes normativos, sino como garante del Estado constitucional y democrático de Derecho ...”, Estrada Michel, Rafael, “Orden constitucional y sistema federal”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Estudios de derecho procesal constitucional local*, México, Laguna, 2008, p. 162.

<sup>10</sup> En la misma línea de pensamiento, Camacho Quiroz, afirma lo siguiente: “Se estima que no hay supremacía entre ambos órdenes legales, pues su ámbito de aplicación es distinto y, por ende, excluyente uno del otro; coexisten en armonía con el orden jurídico superior: el constitucional”. Camacho Quiroz, César, “La justicia constitucional local”, varios autores, *La justicia constitucional en las entidades federativas. Memoria de la cuarta mesa redonda*, México, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Tribunal Electoral (s/f) [consultado el 3 de marzo de 2009], disponible en: [http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Memorias/cuarta\\_mesa.pdf](http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Memorias/cuarta_mesa.pdf). p. 122.

### B. *La jerarquía normativa en el ámbito electoral*

Lo expuesto en el apartado anterior hace referencia al orden jurídico como un *totum*. Ahora bien, en ese universo jurídico habitan ciertas manifestaciones del poder específicas, como la ejecutiva, la legislativa y la jurisdiccional. Así las cosas, si ahora nos centramos en la manifestación legislativa del poder, podríamos llegar a una conclusión aparentemente contraria a la que hemos llegado en el apartado anterior: la legislación nacional en materia electoral sí es jerárquicamente superior a la legislación electoral local.

Se trata de una aparente contradicción porque, si en las reflexiones previas sostuve que el orden jurídico federal no es superior al orden jurídico local, pareciera incoherente sostener que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) es jerárquicamente superior a las leyes electorales de las entidades federativas. Lo cierto es que la contradicción sólo es ilusoria, como lo expondré en seguida.

En efecto, en la órbita *normativa* sí se presenta el tema de la jerarquía, pero en esa clásica pirámide kelseniana (que ahora ya quedó desdibujada por los pronunciamientos de la SCJN en el ámbito convencional, como lo expondré más adelante) las leyes *federales* y *locales* siguen estando en el mismo escalón de jerarquía, pues el sistema jurídico mexicano no tiene un artículo como el 31 de la Constitución de Bonn, el cual textualmente consigna que el derecho federal “quebranta” o “doblega” al derecho local (*Bundesrecht bricht Landesrecht*). De ahí que, por ejemplo, sea incorrecto afirmar que el Código Civil Federal es jerárquicamente superior a los códigos civiles de las entidades federativas.

Me parece que lo anterior tiene que quedar lo suficientemente claro, pues, con independencia del distanciamiento que pueda haber entre la doctrina puramente jurídica y las prácticas políticas, esa es la base en la que descansa un sano federalismo. Así, conforme a lo dicho, queda claro que el Cofipe nunca fue jerárquicamente superior a las normas electorales de las entidades federativas, sino que entre ellos se daba, como ya expuse, el tema de la competencia o, en estricto sentido, ámbitos de aplicación.

Pero las cosas cambian cuando se trata de una ley general, pues la propia SCJN ha expresado que éstas se encuentran en un nivel intermedio entre la CPEUM y las leyes federales y locales. Por eso una norma local no podría desatender los postulados de una norma general, sobre todo porque éstas dimanen directamente de la CPEUM y extienden sus postulados al distribuir competencias. El criterio de la SCJN es el siguiente:

Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.<sup>11</sup>

Lo que queda claro del criterio transcrito es que es incorrecto confundir a las leyes generales con las leyes federales. Las leyes generales “extienden” los postulados de la CPEUM y, en ese sentido, son leyes constitucionales —como las llamaba Carpizo—,<sup>12</sup> o con palabras más gráficas, yo podría decir que las leyes generales son la misma Constitución extendida. Las leyes federales, por el contrario, “desarrollan” (pero no “extienden”) los postulados de la CPEUM y, por tal motivo, se encuentran en un nivel jerárquico inferior a las leyes generales.

Ahora bien, la afirmación que hago en el sentido de que las leyes generales son la misma Constitución extendida debe tomarse con cautela, pues la literalidad de esa expresión llevaría a concluir que, entonces, las leyes generales se encuentran en el mismo nivel jerárquico que la CPEUM, lo cual es incorrecto. Como había ya adelantado, la pirámide jerárquica kelseniana quedó desdibujada recientemente por los pronunciamientos de la SCJN en torno al alcance del nuevo artículo 1o. constitucional y al parámetro de regularidad constitucional. Así, sin abundar mucho en el tema por razones de espacio, podría afirmar que, de una interpretación siste-

<sup>11</sup> Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007.

<sup>12</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 14.

mática del fallo de la SCJN recaído en la contradicción de tesis 293/2011, se puede desprender que el conflicto entre normas en el sistema jurídico mexicano se resuelve de la siguiente forma:

- a) Constitución *vs.* ley (ya sea general u ordinaria [local o federal]), se resuelve por jerarquía y prevalece la Constitución.
- b) Constitución *vs.* tratado, se resuelve por el principio *pro homine* y prevalece la que otorgue mayor protección a la persona, salvo que la Constitución establezca expresamente una suspensión o restricción, en cuyo caso se resuelve por jerarquía y prevalece la Constitución.
- c) Tratado *vs.* ley (general u ordinaria [local o federal]), se resuelve por jerarquía y prevalece el tratado.
- d) Ley general contra ley ordinaria (federal o local), se resuelve por jerarquía y prevalece la ley general.
- e) Leyes ordinarias entre sí (federales y locales), se resuelve por competencia y prevalece la que haya sido expedida conforme a las facultades establecidas en la CPEUM.

Lo importante para nuestro tema es el inciso d anterior, pues de él se desprende que la metamorfosis que sufrió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), para convertirse ahora en Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe), tiene consecuencias jurídicas muy importantes. Conforme a lo expuesto, ahora sí se puede afirmar que, jerárquicamente, la Legipe se encuentra en un nivel normativo superior respecto de las normas electorales locales. Pero no por eso puede decirse que, con ello, la reforma constitucional en materia electoral desdibujó el pacto federal, pues, como todos sabemos, leyes generales hay en varias materias jurídicas, además de que únicamente tienen por objeto el desarrollo de postulados que ya están insertos en la norma constitucional, pero solamente por lo que hace al reparto de atribuciones entre autoridades federales y locales.

Ahí es donde, me parece, está el punto importante, pues en el momento en que la ley general distribuye las competencias entre federación y entidades federativas, las cosas seguirían igual como las he explicado: es decir, la relación entre esos ámbitos no sería de jerarquía sino de competencia.

Y es que, de hecho, en la Legipe deben distinguirse claramente los preceptos particulares que son aplicables tanto en el ámbito federal como en el local, los preceptos que son aplicables únicamente en el ámbito federal y los preceptos que son aplicables únicamente en el ámbito local. El entendimiento en estos últimos dos casos debe ser, como lo he venido sosteniendo:

entre esos preceptos normativos no hay relación de jerarquía, sino que cada uno se aplica en su respectivo ámbito de competencia.

### C. *La jerarquía orgánica en el ámbito electoral*

Ahora, situándonos en la manifestación del poder ejecutivo, debe decirse que la jerarquía se da al interior de cada uno de los entes administrativos que existen en el país (ya se trate de entes formalmente administrativos o materialmente administrativos), no así al exterior (es decir, entre ellos la relación que existe no es horizontal, sino vertical).

Esto me lleva a enfatizar algo que parece claro en la teoría jurídica (aunque no siempre así en la práctica política): así como el presidente de la República no es el superior jerárquico de los gobernadores, así tampoco en su momento el Instituto Federal Electoral (IFE) nunca fue el superior jerárquico de los institutos electorales locales. Y, para completar la idea, el Instituto Nacional Electoral (INE) tampoco es su sustituto.

Lo que sucedió es que no prosperó la idea que deambulaba en los debates parlamentarios que dieron lugar a la reforma constitucional en materia política de 2014,<sup>13</sup> en el sentido de crear un único organismo nacional electoral que engullera a todos los institutos electorales locales y se encargara de todas las elecciones en el país. Lo que la reforma político-electoral dejó fue la misma estructura orgánica que se tenía (un órgano a nivel nacional y 32 órganos a nivel local). Así, se dejó intocado el tema de la jerarquía y se modificó únicamente el lazo de coordinación que busca fortalecer esa función electoral de naturaleza compartida.

Entonces, ¿de qué trató la reforma electoral en el aspecto orgánico? Lo primero que hay que observar es que el cambio de una sola palabra es algo más que simple forma, pues —siguiendo a Estrada Michel—<sup>14</sup> debemos reconocer que “los nombres generan realidades”. De hecho, de entrada, antes siquiera de conocer las funciones del nuevo instituto electoral, su puro *nomen juris* produce múltiples interrogantes jurídicas.

---

<sup>13</sup> Aunque la idea de centralizar totalmente la función electoral ya venía de antaño. Por ejemplo, Astudillo y Córdova dan cuenta de cómo desde las reformas anteriores se habían presentado propuestas que buscaban “integrar a todos los órganos electorales del país en un único organismo de carácter nacional” (Astudillo Reyes, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su estructura institucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, p. 15).

<sup>14</sup> Estrada Michel, Rafael, *op. cit.*, p. 164.

Sobre esto, ya hacía alusión líneas arriba sobre el apelativo “suprema” que lleva la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y podría aprovechar eso para dar cuenta de la multiplicidad de voces que el sistema jurídico utiliza a la hora de hacer referencia a los órganos centrales. Así, tenemos, por un lado, a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que es cabeza del Poder Judicial de la Federación, pero, por el otro, es la Unión la que ampara al quejoso en los juicios de protección constitucional.<sup>15</sup> Además, tenemos a la Procuraduría General de la República (la cual, en fecha próxima, será sustituida por la Fiscalía General de la República), la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, por supuesto, al finado Instituto Federal Electoral. Todo ese mosaico terminológico (nacional, general, federal, unión) obliga a reflexionar si esas voces guardan identidad de significados o si, por el contrario, aunque todas se refieren a órganos centrales, denotan significaciones diversas.

El IFE era un organismo claramente federal porque su función se circunscribía a organizar las elecciones federales y, en términos generales, no desplegaba facultades en el ámbito de las entidades federativas. Digo “en términos generales” porque, como es sabido, ya desde hace algunos años ostentaba facultades de corte “nacional”, por ejemplo, en materia de radio y televisión.<sup>16</sup> Ahora, el INE sigue siendo un organismo federal, en la medida en que continúa organizando los comicios para los cargos de elección popular federales, pero también es un organismo cuyas facultades trascienden al ámbito federal. En este sentido, la palabra “nacional” —entendida como un sinónimo del vocablo “general” que detentan las “leyes generales”— abarca los órdenes federal y locales.

Sin embargo, el INE no es el superior jerárquico de los organismos públicos locales electorales (en adelante Oples).

## 2. *La reforma electoral de 2014, ¿una afrenta al federalismo?*

Me refiero a “autonomía” y no a “soberanía”, porque, desde un punto de vista estrictamente técnico, no son soberanas, a pesar de la literalidad de

---

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Astudillo da cuenta de cómo el origen de la nacionalización de la función electoral se encuentra muchos años atrás. El autor dice textualmente: “... la atribución exclusiva del IFE en materia de padrón electoral, listas nominales de electores y, consecuentemente, expedición de las credenciales para votar, institucionalizada finalmente en 1994, advierte la génesis de un movimiento centralizador que ha mutado la naturaleza del IFE de una institución inicialmente federal a una instancia con marcados ingredientes de carácter nacional”. Astudillo Reyes, César, “El Instituto Nacional de Elección en el contexto del modelo de organización electoral”, en Astudillo Reyes, César (coord.), *Instituciones electorales a debate*, México, Tirant lo Blanch, 2013, p. 50.

la CPEUM.<sup>17</sup> No lo son, porque estamos constituidos como una federación y no como una confederación. La diferencia<sup>18</sup> esencial entre ambas es que en la confederación los Estados integrantes conservan la soberanía, mientras que en la federación la ceden en favor del pacto federal.

Y precisamente se entiende que en esa cesión de soberanía, esos estados son libres de ceder la porción del poder que ellos así deseen, tal y como sucedió con la aprobación de la reforma constitucional que pasó por sus propios congresos. Si ellos decidieron, por ejemplo, que cedían su facultad de nombrar a los miembros de los institutos electorales locales, entonces no se rompe con el pacto federal, pues ellos mismos, en forma soberana (o, dicho con rigor técnico, en forma autónoma), están tomando la decisión.

Aclarando el punto, desde el punto de vista de la teoría del derecho constitucional local, claro que muchos aspectos de la reciente reforma constitucional merman algunas facultades de las entidades federativas, y eso se podría leer como una especie de intromisión en la esfera local. No obstante, las entidades federativas no pueden acusar al centro de haber allanado su

---

<sup>17</sup> Este postulado es aceptado prácticamente por la totalidad de los estudiosos del derecho constitucional, a excepción de una muy reducida minoría. En efecto, esta verdad que resulta evidente, encuentra algunas cuantas voces que insisten en el error de llamar soberanía a lo que no es. Una de esas voces la representa Andrade Sánchez, quien comenta que el concepto absoluto de soberanía nos ha llevado a negarle tal atributo a las entidades federativas. Agrega que la soberanía es un concepto *absoluto* sólo en un sentido *jurídico*, pero que, en su concepción *política* siempre, desde su origen, ha sido un concepto *relativo* y éste tiene que ver con el mayor o menor poder que ejercen quienes pretenden llevar a cabo sus objetivos de supremacía en una determinada entidad territorial. Andrade Sánchez, Eduardo, “Comentario al artículo 40”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, t. II, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

<sup>18</sup> Dentro de las diferencias que se han encontrado entre los conceptos de “Federación” y “confederación” están las siguientes: *a*) La confederación no es una forma de Estado, más bien es un concepto manejado en el derecho internacional, mientras que la Federación sí constituye una forma de Estado; *b*) en la confederación, los miembros pueden separarse de la misma, en tanto que en la federación, los integrantes, al momento de expresar su voluntad de unirse, renuncian al derecho de separación; *c*) en la confederación, los miembros no pueden expedir normas generales (*v. gr.*, leyes), ni ejecutar normas concretas (*v. gr.*, sentencias) que afecten a los nacionales de los Estados confederados en forma inmediata, en cambio, en la federación existe una distribución de competencias, de manera que, dentro de su ámbito, el gobierno federal puede emitir normas generales y ejecutar normas concretas en forma inmediata y sin previa autorización de las entidades federales y viceversa. Barquín Álvarez, Manuel, voz “Confederación”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 75.

casa competencial, cuando fueron ellos mismos los que jurídica<sup>19</sup> y “soberanamente” abrieron la puerta.

Por cierto, en este punto es interesante la postura de Ricardo Becerra,<sup>20</sup> en el sentido de que no es correcto “pasarse de soberanistas y abjurar del Pacto [se refiere al Pacto por México que dio origen a la reforma electoral] por un supuesto agravio al federalismo fundador”, porque, desde una visión realista, más allá de consideraciones teórico-dogmáticas, la verdad es que, además de las funciones formalmente nacionalizadas como las de radio y televisión y las relacionadas con el padrón electoral, “desde hace rato varios criterios y procesos electorales están perfectamente nacionalizados”, puesto que “no hay estado de la República en que no se coloquen las mesas directivas de casilla mediante el famoso sistema de la insaculación de los ciudadanos, no hay lugar en que no se utilice y use de guía la cartografía básica del IFE... y todos los estados han hecho ya un movimiento constitucional para unificar y sincronizar sus calendarios electorales”.

Sin minimizar las observaciones anteriores, lo cierto es que el terreno en el que ahora estamos parados, esto es, en el de la doctrina constitucional, nos obliga a analizar la situación desde un prisma teórico. Así, estamos obligados a contrastar el sistema electoral mexicano con un modelo federal ideal. Y creo que este tema que toco es importante, pues no es tan fácil calificar de “antifederal” una determinada norma o acto, ya que no existe, como tal, un concepto de “federalismo puro”, en virtud de que existen tantos federalismos como Estados federales hay en el mundo.<sup>21</sup> Es evidente que

---

<sup>19</sup> Porque, claro está, otro tema muy diferente es el tema político. Por ejemplo, piénsese en el caso del federalismo fiscal mexicano. La historia nos dice que el presidente López Portillo presionó a los gobernadores y éstos, a su vez, a los congresos de sus respectivos estados para firmar convenios en los que renunciaban a su “irrenunciable” poder tributario, a fin de que el gobierno federal pudiese cobrar el *centralizante y monárquico* Impuesto al Valor Agregado. Por desgracia, el centralismo fiscal en los hechos solamente ha servido para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público imponga su voluntad a los estados, los cuales, carentes de toda facultad para diseñar sus propias finanzas públicas, han sido meros espectadores de su propio *drama*, puesto que ellos mismos abdicaron a sus potestades constitucionales guiados por la única zanahoria de la promesa —jamás cumplida— de que recibirían ingresos superiores a los que recaudaban por su propia cuenta. Solorio Ramírez, Daniel, “La precariedad constitucional de los gobiernos de los estados”, en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, p. 489.

<sup>20</sup> Becerra, Ricardo, “El INE... sin lágrimas”, en Astudillo Reyes, César, *op. cit.*, pp. 68 y 69).

<sup>21</sup> Sobre esto, Salcido apunta que, en lugar del “federalismo” debe hablarse mejor de “los federalismos”, pues existe una amplia variedad de acepciones. Salcido Romero, José Miguel, “El Instituto Nacional de Elecciones: una visión desde el federalismo mexicano”, en Astudillo Reyes, César, *op. cit.*, p. 233.

el federalismo alemán puede tener elementos ajenos al federalismo estadounidense, pero no por ese hecho, aquél es más impuro que éste.

Lo que sí se puede observar es, evidentemente, ciertos grados de adjudicación o colocación del poder —o *allocation of power*, como lo llama la doctrina norteamericana—, conforme a lo cual, evidentemente se pueden contemplar Estados que tienen un mayor o menor grado de centralización o descentralización, según se quiera ver. Y, por supuesto, un Estado que adjudica absolutamente todo su poder en el nivel central, es decir, un Estado que cede toda su soberanía a la federación, deja de existir y, a su vez, aniquila a la misma federación, pues daría lugar a un Estado unitario.

El rompimiento absoluto del pacto federal en el ámbito local no se actualizó en la reciente reforma constitucional. La idea que pretendía pulverizar por completo a los institutos electorales de las entidades federativas, y dar lugar a un único instituto nacional de elecciones que organizara los comicios federales y todos los locales, no subsistió.

En lugar de esa propuesta, lo que nos quedó fue este modelo que, si bien mengua algunas atribuciones que tenían las entidades federativas, logra salvar al federalismo electoral de su colapso total. Porque, si lo que convierte a un acto de poder en centralista es el despojo de las facultades locales en manos de la federación, entonces no todos los aspectos de la reforma electoral pueden tildarse de centralistas, pues el nuevo modelo electoral incluye, por ejemplo, la posibilidad de que la federación delegue facultades a las entidades federativas. Y, claro está, cuando, en lugar de quitar facultades a las entidades federativas, se otorgan, difícilmente se puede entender que tenemos un modelo centralista. Más bien lo que debemos ver es a un nuevo modelo federal, con cierta mengua en las facultades locales, sin duda, pero que puede llevar a una sana colaboración y coordinación en el reparto de actividades electorales.

Así pues, lo que nos resta es analizar someramente algunos aspectos de la reforma que modificaron el entendimiento clásico del federalismo electoral.

### 3. *La nueva relación del INE con los órganos públicos locales electorales*

En general, el sistema de distribución de competencias del sistema jurídico mexicano deja ver un constitucionalismo local debilitado, pues el cúmulo de facultades que ha arrojado para sí el ámbito central ha dejado a los estados sólo con una pequeñísima parcela del poder político, ya que el

artículo 124 de la Constitución federal ha sido “estirado” en beneficio del Congreso de la Unión y, por consiguiente, en detrimento de las entidades federativas.

Ahora bien, en materia electoral, se puede observar un cierto robustecimiento de atribuciones en el ámbito central, pero si se aprecia detenidamente el sistema competencial integral que diseñó la reforma electoral, se podrá advertir que, en virtud de su ductilidad, se lograría que el federalismo electoral avance más hacia el polo de la descentralización.

Esa flexibilidad está marcada por verbos potestativos a favor del INE como el “podrá”, también trae consigo el rompimiento de esa distribución de competencias claramente diferenciadas entre la federación y los estados que había caracterizado al sistema electoral mexicano, en donde cada una sabía cuál era su papel y se abocaba a él.

Tratándose de la distribución de competencias, el sistema de competencias se rige por la fórmula del artículo 124 de la Constitución federal, por lo que las facultades que no estén expresamente concedidas a la federación, se entiende reservadas a los estados.

No obstante, a esta fórmula general se adicionan reglas competenciales específicas, como las facultades exclusivas de los estados, las facultades concurrentes y las facultades exclusivas del INE, respecto a las cuales, a su vez, debe distinguirse las facultades exclusivas del INE en los procesos federales y las facultades exclusivas del INE en los procesos tanto federales como locales. En seguida analizaremos esos temas.

#### *A. Facultades de los organismos públicos locales*

Los Oples conservan la facultad de organizar las elecciones locales, por ende, les compete todo lo relativo a la preparación de la jornada electoral, el escrutinio y cómputo de la votación, así como realizar la declaración de validez de la elección y el otorgamiento de constancias de mayoría.

#### *B. Facultades exclusivas del INE*

Al INE corresponde la organización de las elecciones federales, además mantuvo aquellas que se encontraban federalizadas como el registro federal de electores, la radio y la televisión, agregándose lo relativo a la fiscalización, al servicio profesional electoral nacional y a la geografía electoral.

### C. *Facultades relacionadas con el traslado de competencias*

Además de esas facultades descritas, la reforma electoral introdujo nuevas atribuciones sobre el traslado de competencias, con lo cual añadió un componente especial al nuevo modelo de federalismo electoral.

a) *Asunción*. La asunción es una especie de “avocación tasada”, como la llama la doctrina. No obstante, hay cierta analogía, pero también esenciales diferencias entre ambas figuras. En efecto, de acuerdo con la doctrina, la avocación consiste en la ampliación de “la competencia propia de un órgano jerárquicamente superior quitándosela al órgano jerárquicamente inferior”.<sup>22</sup>

En este tenor, la asunción, consiste en la atribución por medio de la cual el INE podrá tomar directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponda a los Ople. En otras palabras, se trata de que el INE se haga cargo de la organización de todo el proceso electoral de una entidad federativa.

Atendiendo al federalismo electoral, se trata de una facultad de carácter excepcional. Por eso la propia ley establece dos supuestos de procedencia específicos no ordinarios: 1) el primero es la existencia de factores sociales que afecten la paz pública o ponga a la sociedad en grave riesgo que impidan la organización pacífica de la elección; 2) el segundo se refiere a la injerencia o intromisión de poderes públicos en las entidades federativas que afecten la organización del proceso.

La petición la pueden hacer cuatro de los miembros del INE o la mayoría del consejo del Ople respectivo. Haber dejado fuera de la legitimación procesal a actores políticos es atinado, pues con ello se reducen abusos de solicitudes por razones de cálculo o interés político.

Una vez presentada la solicitud, la ley establece la sustanciación de un procedimiento especial con las formalidades típicas, el cual estará a cargo de la Secretaría Ejecutiva del INE y culminará con la resolución respectiva por parte del Consejo General.

b) *Atracción*. La siguiente facultad es la atracción, que consiste en una especie de “asunción” parcial, pues la ley la define como “la atribución del Instituto de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los organismos públicos locales cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación”.

---

<sup>22</sup> Abal Oliu, Alejandro, *Derecho procesal*, Fundación de Cultura Universitaria, 2001, t. I, p. 287.

Como se ve, aunque es una atribución excepcional, las causales no son tan “extremas”, por decirlo de algún modo, pues aquí sólo se exige que se haga cuando el asunto sea trascendente o para fijar un criterio de interpretación.

Por la misma razón, entiendo, no se establece un procedimiento especial para decidir sobre su procedencia, pues la norma únicamente señala que la decisión la tomará el consejo del INE con apoyo de sus comisiones y del Ople correspondiente.

Aunque existen parámetros en la ley, ciertamente lo complicado será determinar cuándo se está ante un tema trascendente o cuándo es necesario fijar un criterio de interpretación.

c) *Delegación*. Finalmente, se tiene a la delegación, la cual es una facultad que permite al INE trasladar la competencia que originariamente le corresponde a él y la deposita en el ámbito de atribuciones de los Oples.

La norma no es tan detallada en el procedimiento que se seguirá para delegar facultades. Se entiende que, mientras el consejo del INE así lo decida, evaluando previamente las capacidades de los Oples, sería procedente.

### III. LOS ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA VERSUS EL CONTENIDO DE LA LEY

La sentencia, en el punto resolutivo séptimo, señaló:

En atención a las razones por las que se determinó anular la elección de gobernador en el estado de Colima y al actualizarse los supuestos previstos en el artículo 121, párrafo 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se instruye al Instituto Nacional Electoral que proceda a organizar la elección extraordinaria.

De ahí que es pertinente analizar las razones aducidas y si en efecto se actualizó la hipótesis normativa invocada. Las razones que sustentan el fallo se encuentran en dos párrafos, que señalan:

Esto es así, porque como ha sido debidamente demostrado existió injerencia del gobernador del estado de Colima, a través del secretario de Desarrollo Social y del Procurador General de Justicia local, en el proceso local para renovar al titular del Poder Ejecutivo Estatal, lo cual dio lugar a la actualización de la nulidad de la elección.

Por lo tanto, esta Sala Superior considera procedente que el Instituto Nacional Electoral asuma competencia para efecto de organizar la elección

extraordinaria correspondiente, al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 121, párrafo 2, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El artículo 121 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé la figura de la asunción como una atribución especial y, por ende, extraordinaria, que compete ejercer al INE, el cual deberá resolver sobre la asunción mediante procedimientos especiales que deberá de instaurar la Secretaría Ejecutiva del Instituto.

La asunción tiene como finalidad trasladar la competencia original de los Oples de organizar la elección local al ámbito de competencia del INE, de ahí que la Ley prevea un procedimiento especial en el que se deberá acreditar fehacientemente que se actualizan los supuestos contenidos en la norma. Me detengo en este punto. Si la ley habla de procedimiento y de acreditar fehacientemente los supuestos de procedencia, estamos entonces ante un procedimiento contradictorio en el que se deben de seguir las formalidades del debido proceso, por esta razón el INE aprobó el Reglamento que regula el ejercicio de las atribuciones especiales vinculadas a la función electoral en las entidades federativas donde desarrolla el referido procedimiento, porque se trata de despojar a una autoridad electoral de una entidad federativa de la competencia de organizar las elecciones locales.

La sentencia en análisis no respeta el procedimiento previsto en la Ley y deja a la autoridad electoral local fuera de la organización de la elección extraordinaria de gobernador sin tener la oportunidad jurídica de presentar un alegato para sostener su competencia, o incluso para denegar la misma, si en efecto se daban las condiciones que le impidieran la organización de la elección extraordinaria.

En cuanto al supuesto de procedencia de la asunción invocado en la sentencia, el inciso b), del párrafo 2, del artículo 121 de la Ley indica:

Que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

La Sala lee el citado precepto en el sentido de que sí se acreditó la injerencia del gobernador del estado de Colima a través del secretario de Desarrollo Social y del Procurador de Justicia en la entidad, en las elecciones celebradas el 7 de junio para elegir gobernador del estado, por lo que se declaró la nulidad de la referida elección, *ipso facto*, se actualiza el

supuesto de la Ley. Sin embargo, no comparto esta apreciación por las siguientes razones.

En primer lugar, la injerencia o intromisión comprobada de los poderes públicos de una entidad federativa debe afectar indebidamente la organización del proceso electoral. En el caso a estudio, la injerencia comprobada del gobernador del estado afectó el principio de imparcialidad previsto en el artículo 134 de la Constitución federal, lo que dio origen a que se actualizara la causal de nulidad contenida en la fracción V del artículo 59 de la Constitución de Colima, es decir, lo que se afectó fue la equidad en el proceso electoral.

En la sentencia no hay ningún argumento para sostener que la organización de la elección ordinaria realizada por el Instituto Estatal Electoral de Colima haya sido afectada por la injerencia del gobernador, tan es así, que todas las etapas del proceso electoral se desarrollaron con normalidad, incluso el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) que fue motivo de agravio por el PAN aduciendo que había sido suspendido y había causa fundada para presumir su manipulación, no se tuvo por acreditado.

Además, el supuesto jurídico que detona la causal de asunción en análisis es “al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad”, de ahí que la condición para dejar fuera de la organización de una elección local al Ople es que se acredite que no puede actuar con imparcialidad.

En este tenor, la sentencia afirma que al existir la injerencia del gobernador en el proceso local, lo que dio lugar a la nulidad de la elección, se actualiza la causal de asunción, pero nuevamente no hay argumento que refiera sobre la actuación imparcial de los integrantes del organismo público local electoral de Colima. Más aun, la sentencia declara inoperante el agravio del Partido Acción Nacional que cuestionaba la actuación de la Presidenta del Instituto al dar el resultado de la elección como ganador al candidato del PAN y posteriormente corregir dicha afirmación, al considerar que no se atacaron los razonamientos de la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Colima, en el sentido de que se trató de un error humano y no de una conducta de carácter doloso, además de que dicho acontecimiento no incidió en forma alguna en el resultado de la elección, dado que el mismo se obtiene de las actas de escrutinio y cómputo, sin depender de las declaraciones de un consejero electoral.

Por ende, la Sala estuvo en condiciones de analizar la actuación de los consejeros electorales del Instituto Estatal Electoral de Colima y, en su caso, determinar si su actuación fue parcial, derivada de la injerencia en la organización del proceso electoral del gobernador de la entidad, sin que se

haya realizado tal análisis, por lo que debemos considerar que su actuación cumplió con el principio de imparcialidad. En consecuencia, resulta desproporcionada la determinación de la Sala Superior de excluirlos de la organización de la elección extraordinaria e instruir al INE que la asuma.

Finalmente, conforme al artículo 121, apartado 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la asunción de la competencia de una elección local será procedente cuando se acredita fehacientemente, en el procedimiento respectivo, se actualiza alguno de los supuestos que se marcan en los incisos a y b, por lo que hay que analizar si las pruebas aportadas en el juicio de revisión constitucional fueron idóneas para acreditar la causal invocada en la sentencia.

Así, la sentencia considera acreditada la intervención del gobernador del estado en el proceso electoral para elegir al titular del Poder Ejecutivo de la entidad, a través de una conversación entre una funcionaria del gobierno del estado de Colima y el secretario de Desarrollo Social, en que este último instruyó a la primera a trabajar a favor de los candidatos del Partido Revolucionario Institucional, misma que fue grabada. Dicha grabación fue valorada por el Tribunal Electoral del Estado de Colima en el juicio de inconformidad, sin concederle valor probatorio al no poderse acreditar que era la voz del funcionario público denunciado, fue hasta la secuela procesal realizada en la tramitación del juicio de revisión constitucional que a la misma se le concede valor probatorio en atención a que el secretario de Desarrollo Social, en una comparecencia ante el Congreso local, no niega que es su voz, lo que es aportado por el PAN como prueba superveniente.

En las consideraciones de la sentencia se dice que la valoración de la prueba realizada por el Tribunal Electoral Local fue adecuada pues no tuvo conocimiento del hecho superveniente en el que el secretario de Desarrollo Social no niega que es su voz, por lo que cabe preguntarnos: ¿si el Tribunal Electoral de Colima actuó conforme a derecho, por qué el Instituto Electoral de dicha entidad es excluido de la organización de la elección extraordinaria, si no tuvo ni intervención ni conocimiento de los hechos imputados al gobernador del estado?

Aquí hay un punto toral, en el que la sentencia de la Sala Superior no atiende a los supuestos de la Ley, pues la prueba relatada no tiene que ver con la actuación de los integrantes del Ople. La prueba en cuestión es una grabación, más allá de la licitud de la misma y si es factible que se perfeccione o no, que sería materia de otro análisis, en la que se escucha una conversación, pero de la misma no se desprende ninguna circunstancia que haga suponer la actuación parcial de los integrantes del organismo público local electoral.

En el mismo orden de ideas, la otra prueba por la que en la sentencia se tiene por acreditada la intervención del gobernador del estado es la actuación del procurador de Justicia de la entidad, derivado del tratamiento otorgado a la detención de tres brigadistas del Partido Acción Nacional y la forma en que trascendió a los medios de comunicación donde, a juicio de la Sala, las manifestaciones del procurador de Justicia inhibieron la participación de más brigadistas, por lo que esta prueba tampoco tiene relación alguna con la actuación imparcial de los integrantes del Instituto Electoral del Estado de Colima, que es la circunstancia que se exige por la norma para determinar la asunción de competencia por el INE.

Por último, la prueba relacionada con el reparto de propaganda prohibida, consistente en 103 tarjetas “Premia Platino” por parte del Partido Verde Ecologista de México en el estado de Colima, es una conducta irregular atribuida a un partido político, por lo que no puede trascender hacia la actuación de los consejeros electorales del Ople de Colima en la organización de la elección.

En este sentido, podemos afirmar que la medida adoptada en la sentencia al instruir al INE para que llevara a cabo la elección extraordinaria de gobernador en el estado de Colima, asumiendo la competencia que originariamente le correspondía al Instituto Electoral del Estado de Colima, presenta un problema de proporcionalidad. En razón de que no existe una relación entre el medio y el fin, paso a explicar el punto.

La asunción por parte del INE de competencias que originariamente corresponden a los Oples es una medida de carácter extraordinario, pues sólo procede en los supuestos que marca la Ley General (la existencia de factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa, o bien, que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de alguno de los poderes públicos en la entidad), pero en ambos casos conlleva que se afecte el principio de imparcialidad en la función electoral por parte del Ople, que exista una falla o deficiencia en la actuación de los consejeros electorales que les hace apartarse del principio de imparcialidad. De tal forma que el fin de la norma es preservar los principios constitucionales de la función electoral.

En esta tesitura la asunción se justifica en la medida que el Ople actúa o existe el riesgo de que actúe sin apearse al principio de imparcialidad, hay una relación entre el fin y la medida adoptada.

En el caso a estudio, la medida adoptada en la sentencia no se encuentra justificada por una falla o mala actuación de la autoridad electoral local, pues las causas por las que se anuló la elección no tienen relación con los actos llevados a cabo por el Ople de Colima. Por lo que tampoco existe una

relación de medio y fin, es decir, que, ante una actuación parcial de la autoridad electoral local o ante el riesgo de una actuación parcial derivada de la injerencia del gobernador en el proceso electoral, se adopte la medida de excluirlos de la organización de la elección extraordinaria, como solución adecuada a un posible problema.

No hay proporcionalidad entre la medida adoptada de instruir al INE la asunción de competencias que originariamente le corresponden a la autoridad electoral local, porque no hay un problema en la actuación del Ople, pues no hay evidencia ni explicación que diga lo contrario.

#### IV. EFECTOS DE LA SENTENCIA EN EL FEDERALISMO ELECTORAL

La medida adoptada en la sentencia tiene repercusiones en el federalismo electoral vigente en cuatro aspectos: *i*) se deja al margen de la decisión de asunción al INE, *ii*) se despoja de su competencia originaria al órgano local, *iii*) la jurisdicción para dirimir los conflictos derivados de la elección extraordinaria se federaliza y *iv*) la legislación aplicable es tanto de orden federal como local.

El análisis de cada uno de los efectos se hará bajo el escrutinio del principio de corrección funcional, mismo que es usado en la interpretación que realizan los tribunales constitucionales. Consiste en exigir al juez constitucional que, al realizar su labor de interpretación, no desvirtúe las funciones y competencias que el Constituyente ha asignado a cada uno de los órganos constitucionales, de modo tal que el equilibrio inherente al Estado constitucional se encuentre garantizado.

En este tenor, el diseño normativo de la asunción tiene como finalidad que el INE dilucide, con base en las pruebas aportadas, si no hay condiciones para que el Ople organice la elección. Por ello, se sigue un procedimiento que culmina con la decisión del Consejo General sobre si se actualizan las causales para que se asuman las competencias locales, en razón de la actuación parcial o el riesgo fundado de actuación parcial de los consejeros locales. El primer efecto de la sentencia se produce porque instruye al INE a asumir la organización de la elección extraordinaria de gobernador del estado de Colima, sin seguir el procedimiento que fija la ley, de esta forma, el INE sólo acata la sentencia pero queda excluido de cualquier valoración propia sobre si se actualizan los supuestos de procedencia de la asunción, esto es, al INE se le desplaza de su competencia originaria para decidir sobre la asunción de funciones electorales locales.

En cuanto al segundo efecto, la sentencia no observa la distribución de competencias entre el INE y los Oples, ni los mecanismos diseñados por el Constituyente para que el primero asuma competencias de los segundos; en virtud de que, al instruir al INE para que asuma la organización de las elecciones extraordinarias de Colima, despoja de sus competencias al órgano electoral local. Esto no fortalece la autonomía e independencia de las autoridades electorales locales porque, al menor atisbo de una posible injerencia de los poderes locales que afecte su actuación imparcial, se les excluye de la organización de las elecciones, en lugar de dotarlos de las medidas necesarias para que resistan el embate de las malas prácticas de algunos gobernantes. En este sentido, la sentencia contribuye a desdibujar la presencia de los Oples y abona a favor de aquellos que pugnan por su desaparición en aras de una autoridad electoral nacional.

Además, la sentencia tuvo un efecto en la competencia del Tribunal Electoral del estado de Colima, que fue asumida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que, derivado de que el INE ejerció su facultad de asunción respecto del proceso electoral extraordinario para renovar al gobernador de dicha entidad, se actualizó el supuesto contenido en el artículo 116, base IV, inciso c, numeral 7o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que las impugnaciones en contra de los actos que realice el Instituto Nacional Electoral con motivo de los procesos electorales locales, conforme a la base V del artículo 41 de dicha Constitución —en ejercicio de la facultad de asunción—, serán resueltas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con lo que determine la ley.

El último efecto derivado de la asunción de la organización de la elección extraordinaria por el INE, es el relativo a la legislación aplicable. Surge el dilema si al tratarse de una elección local, corresponde aplicar la ley local o, bien, si al ser un órgano nacional el que organiza la elección, la legislación aplicable es la ley general de la materia. Esto tuvo que ser materia de aclaración por la propia Sala Superior en la sentencia emitida en el SUP-RAP-565-2016, en donde estimó que la legislación adjetiva que debería aplicar el Instituto Nacional Electoral al organizar la elección extraordinaria de referencia, es la establecida en las leyes generales, pero que la legislación sustantiva aplicable era el Código Electoral de Colima.

De esta forma, las autoridades electorales locales, tanto administrativa como jurisdiccional, no participaron en el proceso electoral extraordinario por la medida adoptada en la sentencia, teniendo una repercusión en el federalismo electoral vigente, al no contribuir al fortalecimiento de las insti-

tuciones locales y dejar el cuestionamiento sobre la necesidad de conservar o modificar el actual diseño de distribución de competencias.

Los efectos de la sentencia reseñados tienen como denominador común que adolecen de una debida justificación, al ser la asunción de competencias locales por el INE una medida extraordinaria, se debió de tener especial cuidado en dar las razones por las que se adopta, el escrutinio al que deben ser sometidas las causales de procedencia debe ser riguroso a efecto de contener la razón de la decisión.

Finalmente, podemos concluir en el sentido de que la sentencia no observa el principio de corrección funcional pues no respeta los ámbitos de competencia que el Constituyente diseñó para los órganos electorales tanto nacional como locales, ni el mecanismo ideado para modificar la distribución de competencias originales.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ABAL OLIU, Alejandro, *Derecho procesal*, Fundación de Cultura Universitaria, sin lugar de publicación, 2001, t. I.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Comentario al artículo 40”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, t. II, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- ASTUDILLO REYES, César, “El Instituto Nacional de Elección en el contexto del modelo de organización electoral”, en ASTUDILLO REYES, César (coord.), *Instituciones electorales a debate*, México, Tirant lo Blanch, 2013.
- ASTUDILLO REYES, César y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su estructura institucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, voz “Confederación”, en CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- BECERRA, Ricardo, “El INE... sin lágrimas”, en ASTUDILLO REYES, César (coord.), *Instituciones electorales a debate*, México, Tirant lo Blanch, 2013.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- CAMACHO QUIROZ, César, “La justicia constitucional local”, en varios autores, *La justicia constitucional en las entidades federativas. Memoria de la cuarta mesa redonda*, Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la

- Nación, Tribunal Electoral, México (s/f), disponible en: [http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Memorias/cuarta\\_mesa.pdf](http://www.trife.gob.mx/documentacion/publicaciones/Memorias/cuarta_mesa.pdf), [consultado el 3 de marzo de 2009].
- ESTRADA MICHEL, Rafael, “Orden constitucional y sistema federal”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Estudios de derecho procesal constitucional local*, México, Laguna, 2008.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, 2005.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, como árbitro nacional, a diez años de la Reforma Constitucional”, *Investigaciones Jurídicas*, vol. XX, núm. 78, Universidad de Guanajuato, Departamento de Investigaciones Jurídicas, México, 2005.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El federalismo que todos deseamos”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- SALCIDO ROMERO, José Miguel, “El Instituto Nacional de Elecciones: una visión desde el federalismo mexicano”, en ASTUDILLO REYES, César (coord.), *Instituciones electorales a debate*, México, Tirant lo Blanch, 2013.
- SOLORIO RAMÍREZ, Daniel, “La precariedad constitucional de los gobiernos de los estados”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- VADO GRAJALES, Luis Octavio, “Preguntas para una teoría de la Constitución local”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- , “La jerarquía de las normas locales. Una lectura crítica de Eduardo García Máynez”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 18, enero-junio de 2008.

LA MUERTE (Y RESURRECCIÓN)  
DEL CONTEO RÁPIDO:  
EL TRIBUNAL ELECTORAL  
NO ENTIENDE QUE NO ENTIENDE

Javier MARTÍN REYES

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La aprobación del conteo rápido por parte del IFE*. III. *La impugnación del PRD*. IV. *La convocatoria a una sesión pública “urgente”*. V. *La sentencia de la Sala Superior*. VI. *Comunicación social irresponsable*. VII. *A manera de conclusión*. VIII. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El viernes 4 de mayo de 2012 fue un día oscuro para la justicia electoral en México. Al filo de la medianoche, en una sesión pública convocada de última hora y con apenas cuatro magistrados presentes —el mínimo permitido por la ley—, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) revocó el acuerdo mediante el cual el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE)<sup>1</sup> había aprobado la realización de un conteo rápido en la elección presidencial de ese año. En una votación unánime y sin dedicar un solo minuto de la sesión para discutir el asunto, los cuatro magistrados presentes decretaron la muerte de una de las piezas fundamentales del sistema electoral mexicano.<sup>2</sup>

A lo largo de la historia de la democracia mexicana, los conteos rápidos habían permitido que el IFE estimara —con un extraordinario grado de precisión— los porcentajes obtenidos por los candidatos presidenciales la noche

---

<sup>1</sup> Como la sentencia que revocó el conteo rápido fue dictada en 2012, a lo largo de este texto me referiré de manera indistinta al IFE o a la autoridad electoral administrativa.

<sup>2</sup> Que los magistrados electorales no dedicaron un solo segundo de la sesión pública para discutir el asunto puede corroborarse con el video (<http://bit.ly/1sEuU3Q>) y la versión estenográfica (<http://bit.ly/25d4Pdk>) de la sesión del 4 de mayo.

misma de la jornada electoral. En 2012, la realización de este tipo de ejercicios no era ni una novedad ni una ocurrencia de la autoridad administrativa. Desde las elecciones presidenciales de 1994, el IFE había realizado conteos rápidos de manera ininterrumpida y, desde 1996, la legislación electoral contemplaba expresamente la posibilidad de llevarlos a cabo.<sup>3</sup> Dentro de nuestro complejo andamiaje electoral, los conteos rápidos cumplían —y, por fortuna, todavía cumplen— con una función que ni los cómputos oficiales ni el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) pueden desempeñar: que los ciudadanos, candidatos y partidos cuenten con una estimación extremadamente precisa de los resultados electorales la noche de la jornada.

No obstante, en la sesión pública del 4 de mayo de 2012 la Sala Superior dictó una sentencia extraña, por decir lo menos. Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-118/2012, los magistrados determinaron, primero, que la disposición que permitía la realización de los conteos rápidos —el artículo 119, párrafo 1, inciso l) del Cofipe— se ajustaba a lo dispuesto en la Constitución. Pero, al mismo tiempo, los integrantes de la Sala Superior concluyeron que el conteo rápido aprobado por el IFE era ilegal. Específicamente, los integrantes de la Sala Superior estimaron que un conteo de esa naturaleza: *a)* violaba los principios constitucionales de certeza y objetividad, pues se trataba de un ejercicio estadístico realizado a partir de una muestra aleatoria —y no de la totalidad de casillas— y *b)* era “redundante” y podía generar “confusión”, pues en la legislación electoral ya existía otro método para proporcionar resultados electorales preliminares (el PREP).

Si bien son muchos los problemas argumentativos de la sentencia —mismos que abordaré en apartados subsecuentes— desde aquí es posible ver que la determinación de la Sala Superior es francamente contradic-

---

<sup>3</sup> La posibilidad de realizar conteos rápidos fue establecida inicialmente en el artículo 85, párrafo 1, inciso k, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) de 1996: “Corresponden al Presidente del Consejo General las atribuciones siguientes: ...Ordenar, previo acuerdo del Consejo General, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo podrán ser difundidos cuando así lo autorice el Consejo General”. La reforma de 2007-2008 mantuvo dicha atribución y precisó aún más la forma en que habrían de realizarse los conteos rápidos. Así, el artículo 119, párrafo 1, inciso l, estableció como atribución del Presidente del Consejo General, “[p]revia aprobación del Consejo, ordenar la realización de encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios deberán ser difundidos por el consejero presidente, previa aprobación del Consejo General, después de las veintidós horas del día de la jornada electoral”. La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) de 2014 —vigente al momento de escribir estas líneas— contiene una disposición idéntica en el artículo 45, párrafo 1, inciso l).

toría. Los magistrados estimaron que era constitucional que el legislador democrático autorizara la realización de ejercicios de naturaleza muestral (como el conteo rápido) pero, al mismo tiempo, concluyeron que el IFE había actuado de manera ilegal al establecer que el conteo rápido se realizara a partir de una muestra de casillas. Lo que en una parte de la sentencia había sido considerado como constitucionalmente permitido, en otra parte era calificado como ilegal. Peor aún, no deja de sorprender que un órgano jurisdiccional especializado —que frente a propios y extraños se presenta como un auténtico “tribunal constitucional”— concluyera que el conteo rápido y el PREP eran “redundantes”, cuando es claro que se trata de instrumentos complementarios, de naturaleza distinta y que persiguen diferentes finalidades.

En las siguientes páginas me propongo hacer un análisis crítico de la sentencia SUP-RAP-118/2012. Sin embargo, me interesa resaltar una serie de decisiones del tribunal que, aunque rebasan el ámbito de lo jurídico, también tienen un claro impacto en la manera en que se imparte justicia electoral en nuestro país. Si bien los magistrados electorales hablan principalmente por medio de sus sentencias, lo cierto es que uno no puede evaluar el desempeño del TEPJF sin prestar atención a los efectos que el conjunto de sus decisiones —jurisdiccionales y no jurisdiccionales— tiene en el funcionamiento del sistema electoral.

En este sentido, no sólo estamos frente a una sentencia técnicamente deficiente. La revocación del conteo rápido de 2012 es un extraordinario ejemplo de que las fallas de la justicia electoral mexicana van mucho más allá de lo estrictamente jurisdiccional. Las circunstancias en las que se resolvió el asunto, el contenido de la sentencia SUP-RAP-118/2012, así como la política de comunicación adoptada por el TEPJF con posterioridad, nos ofrecen el retrato de un tribunal deficiente en lo jurídico e irresponsable en lo institucional. La Sala Superior dictó una sentencia francamente mala, generó un conflicto institucional de proporciones no despreciables y trató, a toda costa, de que el IFE asumiera el costo político de su decisión. Se trata, pues, de un claro ejemplo de cómo no se debe impartir justicia constitucional.

## II. LA APROBACIÓN DEL CONTEO RÁPIDO POR PARTE DEL IFE

### 1. *Contexto normativo y político*

Antes de describir los términos en los que el IFE aprobó el conteo rápido de 2012, conviene tener presente el contexto normativo y político en

el que se emitió dicha resolución. En términos normativos, conviene enfatizar dos cosas. Lo primero es que, en 2012, no había duda alguna de que el IFE contaba con facultades expresas para implementar conteos rápidos y para difundir sus resultados. El artículo 119, párrafo 1, inciso l), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) establecía que, previa autorización del Consejo General, el presidente del IFE tenía la atribución de ordenar la “la realización de encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral” e incluso señalaba que los resultados que arrojaran dichos estudios deberían ser difundidos, también con aprobación previa del consejo, “después de las veintidós horas del día de la jornada electoral”.

Lo segundo a destacar es que el IFE contaba con un amplio margen de discrecionalidad para ordenar la realización de conteos rápidos. La legislación electoral sólo establecía parámetros mínimos para que la autoridad administrativa pudiera ejercer dicha atribución. Por un lado, el Cofipe especificaba que el conteo rápido debía ser realizado a partir de una muestra —y no la totalidad— de las actas de escrutinio y cómputo de casillas, pues de lo contrario no hubiera empleado el término “encuestas nacionales”.<sup>4</sup> Por otro, quedaba claro que la autoridad competente para ordenar la realización y difusión de este tipo de ejercicios era el consejero presidente, previa autorización del Consejo General. Por último, la legislación estableció un límite temporal para la difusión de los conteos rápidos, esto es, que los resultados no podrían hacerse públicos antes de las 22:00 horas de la jornada electoral.

Ahora bien, a pesar de que el IFE había realizado conteos rápidos desde 1994 y que la legislación electoral le otorgaba un amplio margen para lle-

---

<sup>4</sup> Tanto el significado ordinario de la palabra como la literatura especializada coinciden en que las encuestas son ejercicios realizados a partir de una muestra. De acuerdo con la primera acepción de la Real Academia Española (2014), una encuesta es un “[c]onjunto de preguntas tipificadas dirigidas a una muestra representativa de grupos sociales, para averiguar estados de opinión o conocer otras cuestiones que les afectan”. De hecho, lo que diferencia a una encuesta de un censo es, precisamente, el hecho de que en la primera se estudia sólo una fracción de la población. De acuerdo con Scheuren (Scheuren, Fritz, *What is a Survey*, American Statistical Association, 2014, p. 9), “la palabra ‘encuesta’ se utiliza a menudo para descubrir el método de recopilación de información a partir de una muestra de individuos. Esta ‘muestra’ es por lo general sólo una fracción de la población que se está estudiando. A diferencia del censo, donde se estudian todos los miembros de la población, las encuestas recogen información únicamente de una porción de interés” (Ésta, como el resto de las traducciones citadas a lo largo del texto, es mía). Sobre el uso de los significados ordinario y técnico en la interpretación judicial, véase Garner, Bryan A. y Scalia, Antonio, *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*, St. Paul, Thomson/West, 2012, pp. 69-77.

varlos a cabo, la aprobación del conteo rápido de 2012 generó tensiones al interior del Consejo General. El contexto político presentaba ciertas dificultades, ya que varios partidos políticos se oponían a la emisión del acuerdo por lo sucedido con el conteo rápido de 2006. Parecía, pues, que el fantasma de la elección presidencial de 2006 se encontraba aún presente. Sobre el conteo rápido de ese año se ha escrito mucho y este espacio es ciertamente insuficiente para hacer un análisis minucioso del mismo.<sup>5</sup> No obstante, para los propósitos de este texto, conviene tener presente un par de cuestiones.

En primer lugar, debe enfatizarse que — pese al estrecho margen entre el primero y segundo lugar — el conteo rápido de 2006 sí proporcionó una estimación precisa de las tendencias de la elección presidencial de ese año. Si se comparan los cómputos distritales de la elección presidencial y los resultados del conteo rápido, se podrá ver que en prácticamente todos los casos, los resultados finales de cada candidato coincidieron con las estimaciones del conteo rápido.<sup>6</sup> No debe quedar duda, pues, de que el conteo rápido de 2006 fue técnicamente sólido.

Pero más allá de su solidez metodológica, la autoridad administrativa adoptó una política de difusión por demás desatinada. Unos cuantos días

---

<sup>5</sup> Véanse, por mencionar algunos ejemplos: Aparicio, Javier, “Análisis estadístico de la elección presidencial de 2006: ¿Fraude o errores aleatorios?”, *Política y Gobierno* 16 (núm. especial 2), 2009, pp. 225-243; Eslava, Guillermina, “Las elecciones de 2006. Un análisis del conteo rápido”, *Ciencias*, núm. 84, 2006, pp. 30-37; Martínez Cruz, Miguel Ángel, “Predicciones a partir de muestreos no representativos: Análisis fractal y conteo rápido a partir del PREP en las elecciones federales y estatales”, tesis para obtener el grado de doctor en ciencias en ingeniería mecánica, Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Electrónica, 2008. Disponible en: <http://bit.ly/1U24Gyk>. Mendoza, Manuel M., “Estadística y elecciones. El conteo rápido de 2006”, *Datos. Boletín de la Asociación Mexicana de Estadística*, 2006, núm. 28, pp. 2-10, y Schedler, Andreas, “Inconsistencias contaminantes: Gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México”, *América Latina Hoy*, 2009, núm. 51, pp. 41-59.

<sup>6</sup> El Comité Técnico del Conteo Rápido utilizó tres métodos de estimación —Robusto (*R*), Clásico (*C*) y Bayesiano (*B*)— para estimar las votaciones del Partido Acción Nacional (PAN), la Coalición Alianza por México (CAM), la Coalición por el Bien de Todos (CBT), el partido Nueva Alianza (NA) y el partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Los intervalos estimados para el candidato del PAN fueron los siguientes: *R*:(35.25, 37.4), *C*:(35.68, 36.53) y *B*:(35.77, 36.40). Por su parte, los intervalos estimados para el candidato de la CBT fueron los siguientes: *R*:(34.24, 36.38), *C*:(34.97, 35.7) y *B*:(35.07, 35.63). Finalmente, de acuerdo con los cómputos distritales del IFE, el candidato del PAN obtuvo el 35.89% de los votos y el candidato de la CBT el 35.31%. Como puede verse, en el caso de los candidatos punteros, los resultados oficiales coinciden (esto es, están “contenidos en”) los tres intervalos estimados por el conteo rápido. Todos los resultados del conteo rápido pueden consultarse en el informe del comité del conteo rápido de ese año (disponible aquí: <http://bit.ly/256v69M>), así como en el trabajo de Eslava, *op. cit.*, quien además los compara con los resultados de los cómputos distritales.

antes de la jornada electoral de 2006, el Consejo General del IFE aprobó, por unanimidad, un acuerdo en que determinó que los resultados del conteo rápido sólo serían informados en el caso de que fuera posible “determinar la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida”.<sup>7</sup>

Lo anterior, como se sabe, no fue posible. La elección presidencial de 2006 fue tan competida que las estimaciones derivadas del conteo rápido no permitían identificar una tendencia clara a favor un de un candidato.<sup>8</sup> Así, la noche del 2 de julio, el consejero presidente informó, en cadena nacional, que “el margen de diferencia entre el primero y el segundo lugar es muy estrecho y, por lo tanto, no es posible anunciar en este momento a un candidato ganador”. Los resultados estimados mediante el conteo rápido no se hicieron públicos y las consecuencias de dicha determinación son de todos conocidas. Para efectos de este análisis, lo importante es que, en 2012, tanto el legislador democrático como la autoridad electoral administrativa tomarían nota de la incertidumbre generada por la no difusión de los resultados del conteo.

## 2. *El acuerdo CG149/2012 del Consejo General*

En el acuerdo CG149/2012, mediante el cual se aprobó la realización del conteo rápido de 2012, el IFE especificó con toda claridad que los resultados se difundirían a la opinión pública, independientemente de si era posible o no determinar al candidato que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida. Específicamente, en el acuerdo se estableció lo siguiente: “[s]e instruye al Consejero Presidente del Consejo General a que dé a conocer a la opinión pública... las conclusiones *con los resultados* del Conteo Rápido”.<sup>9</sup> De esta manera, los consejeros electorales daban cumplimiento al remedio que el legislador democrático adoptó para evitar una situación similar a 2006: la obligación de dar a conocer los resultados del conteo rápido, contenida en el artículo 119, párrafo 1, inciso I, del Cofipe.

---

<sup>7</sup> Véase el acuerdo CG144/2006 del Consejo General del IFE, aprobado en la sesión del 22 de junio de 2006 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de junio de ese año. Disponible en: <http://bit.ly/1OSuZFr>.

<sup>8</sup> En dos de los tres métodos de estimación los intervalos de votación del PAN y de la CBT se traslapaban. Sólo el método de estimación bayesiano produjo intervalos en los que el candidato del PAN se encontraba por encima del candidato de la CBT.

<sup>9</sup> Énfasis añadido. Véase el acuerdo CG149/2012 del Consejo General del IFE, aprobado en la sesión del 14 de marzo de 2012 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de abril de 2012. Disponible en: <http://bit.ly/22rv0Iq>.

Asimismo, en dicho acuerdo se establecieron diversas cuestiones que resultan relevantes para analizar la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-118/2012:

- El Consejo General del IFE citó como fundamento el artículo 119.1.I del Cofipe y enfatizó la necesidad de que el ejercicio muestral del conteo rápido se encontrara fundado en bases científicas, de tal manera que ciudadanos, partidos y medios de comunicación pudieran contar con “datos preliminares oportunos y con sustento científico”.
- Para garantizar el rigor técnico del conteo rápido, el IFE determinó la creación de un Comité Técnico Asesor, conformado por un grupo de expertos en la materia, imparciales, preferentemente con experiencia previa en procesos electorales y con el “conocimiento necesario para la realización de los modelos estadísticos que estimen los resultados electorales, así como de los procesos técnicos del diseño muestral”.<sup>10</sup> Dicho comité estaba obligado a establecer un programa de trabajo y a celebrar “reuniones periódicas con los representantes de los partidos políticos”.
- Para cumplir con el principio de certeza, el IFE precisó los funcionarios, tiempos y procedimientos involucrados en la realización del conteo rápido. Se acordó que la definición y supervisión de los criterios científicos y logísticos serían definidos por el Comité Técnico Asesor; que el levantamiento de la muestra correspondería al personal del IFE, y que los resultados asentados en las actas de escrutinio y cómputo serían la base para realizar el conteo rápido.
- Finalmente, el Consejo General precisó que el día de la jornada electoral el Comité Técnico Asesor rendiría un informe basándose en la información recibida hasta las 22:30 horas. Dicho informe debería contener: *a)* la fracción de la muestra que se hubiere recibido hasta ese momento, *b)* la cobertura geográfica alcanzada con esa fracción, *c)* si con la información recibida era posible “realizar una estimación estadísticamente fundada, con los niveles de precisión y confianza previstos, de los porcentajes de la votación obtenida por las y los candidatos presidenciales”. Si esta última condición se cumplía a las 22:30 horas, el Comité Técnico entregaría su reporte a todos

---

<sup>10</sup> Resulta difícil analizar, en este espacio, las cualificaciones de los expertos nombrados por el IFE, pero el lector puede corroborar sus amplias credenciales académicas y profesionales en el propio acuerdo CG149/2012.

los consejeros electorales; de lo contrario, entregaría un reporte cada 30 minutos hasta que la fracción de la muestra fuese suficiente.

Conviene destacar tres cosas sobre el acuerdo aprobado por el IFE. Lo primero es que el Consejo General del IFE emitió un acuerdo que cumplía a cabalidad con los parámetros establecidos en el artículo 119, párrafo 1, inciso l), del Cofipe. Dicho de otro modo, el consejero presidente ordenó, previa aprobación del Consejo General, la realización y la difusión de los resultados derivados de un conteo rápido, basado en una muestra representativa de casillas a nivel nacional, y que tomaba como base los resultados asentados en las actas de escrutinio y cómputo. Lo segundo es que, para hacer frente a los retos técnicos que implicaba el conteo rápido, el Consejo General siguió una fórmula que había rendido buenos frutos en el pasado: el nombramiento de un comité de especialistas, quienes tendrían a su cargo la definición de los detalles metodológicos del ejercicio muestral. Difícilmente podría decirse que no se trató de un acuerdo debidamente fundado y motivado.

Lo tercero a destacar es que la adopción del acuerdo fue producto de un intenso debate en el seno del Consejo General. De hecho, originalmente el proyecto de acuerdo estaba listado para la sesión del 29 de febrero de 2012, pero fue retirado a petición de los representantes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), a fin de contar con más tiempo para su valoración.<sup>11</sup> Posteriormente se llevaron a cabo dos reuniones de trabajo en las que participaron los representantes partidistas y del poder legislativo. En dichas reuniones, el IFE recibió observaciones que fueron adicionadas al proyecto de acuerdo.

La versión final del acuerdo fue aprobada el 14 de marzo de 2012 por una mayoría de ocho votos a favor. Únicamente el consejero Francisco Javier Guerrero Aguirre votó en contra del proyecto, argumentando esencialmente que no era prudente realizar un conteo rápido, pues algunas fuerzas políticas no estaban de acuerdo con el mismo. De acuerdo con el consejero disidente, dado que el conteo rápido podía “fallar”, era necesario contar con el apoyo unánime de los partidos políticos. Si bien es cierto que varios partidos expresaron sus reservas, sólo el PRD presentaría una impugnación formal en contra del acuerdo del IFE.

---

<sup>11</sup> Véase el acuerdo CG297/2012, aprobado en la sesión del 16 de mayo de 2012 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de junio de 2012. Disponible en: <http://bit.ly/1VmCOTP>.

### III. LA IMPUGNACIÓN DEL PRD

El 18 de marzo de 2012 el PRD impugnó el acuerdo CG149/2012 del IFE. La demanda presentada por dicho partido no es particularmente clara y en ella se intercalan, a veces de manera confusa, enunciados propios con transcripciones de las intervenciones realizadas por consejeros y representantes durante la sesión en la que se aprobó el conteo rápido.<sup>12</sup> Si bien en ella se afirma que el acuerdo impugnado violaba una enorme cantidad de disposiciones constitucionales y legales,<sup>13</sup> lo cierto es que el PRD planteó un agravio único, en el que expone diversas cuestiones de constitucionalidad (no de legalidad). Específicamente, el PRD alegó que tanto el artículo 119, párrafo 1, inciso 1), del Cofipe, como el acuerdo CG149/2012, violaban los principios constitucionales de legalidad, objetividad y certeza. Para sostener este planteamiento de inconstitucionalidad, el PRD presentó tres argumentos concretos:

- *El IFE no tiene facultades constitucionales para realizar el conteo rápido.* El PRD argumentó que el IFE “no tiene la facultad de realizar encuestas basadas en actas de escrutinio y cómputo, ya que la carta magna, en su artículo 41, base V, establece expresamente que dicha institución sólo puede supervisar las encuestas de opinión”.<sup>14</sup> En consecuencia, solicitaba que el artículo 119, párrafo 1, inciso 1, fuese inaplicado, pues estimaba que éste carecía de una base constitucional.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Los agravios del PRD se encuentran transcritos en las páginas 14 a 28 de la sentencia correspondiente al recurso de apelación SUP-RAP-118/2012, dictada el 4 de mayo de 2012. Disponible en: <http://bit.ly/1Ujtufu>.

<sup>13</sup> Incluso la mera cita de los artículos supuestamente violados es confusa. Dice el PRD que se violaron, por inobservancia o indebida inaplicación, “los artículos 16, 41 párrafo segundo base V, 41 [sic] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 104, 105 párrafo 2, 106, 109, 273, 276, 291, 292 y 294 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”.

<sup>14</sup> La referida base V del artículo 41 constitucional establece: “El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a... la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales” (énfasis añadido).

<sup>15</sup> El PRD retomó un argumento presentado por el consejero Guerrero en la sesión del 14 de marzo, relativo a que “al IFE no le corresponde competir con los medios de comunicación respecto de quién anuncia conteos rápidos o encuestas de salida”. En algunas partes, el PRD sugiere que el IFE sí tenía facultades para realizar encuestas, pero que éstas sólo podían ser de “opinión”, mas no de “conteo”. No queda claro a qué se refiere el PRD con esto y la redacción de la demanda hace que este argumento sea prácticamente incomprensible: “el Instituto Federal Electoral es el encargado de llevar a cabo los cómputos en los términos de

- *Los procedimientos basados en muestras probabilísticas violan el principio constitucional de certeza.* El PRD alegó que los conteos rápidos son ejercicios estadísticos que violan el principio constitucional de certeza, pues “solo se elegirán casillas aleatoriamente, es decir no arrojaran [*sic*] datos con veracidad ya que no se contabilizará la totalidad de los votos”. De manera un tanto tautológica, el PRD alegó que los conteos rápidos son “estimaciones estadísticas con falta de veracidad por no arrojar datos ciertos”. Finalmente, planteó que “carece de cumplimiento del principio de certeza un instrumento *per se* sometido a error, parcialidad y que arroja una mera estimación como resultado, por muy científico y fundado que esté, pues su solidez técnica no anula su inexacta naturaleza”.
- *El conteo rápido es innecesario, pues el IFE ya cuenta con un instrumento que sí es acorde con los principios constitucionales.* En este sentido, el PRD alegó que la legislación electoral ya contempla un sistema que permite conocer los resultados preliminares: el PREP. Dicho partido enfatizó que, a diferencia del conteo rápido, el PREP sí contabilizaba la totalidad de los votos y que, por lo mismo, es acorde con los principios establecidos en el artículo 41 constitucional.<sup>16</sup> Por ende, concluyó que el conteo rápido es innecesario, pues “[a]nte la certeza, claridad y oportunidad del PREP emanada del fluido constante de la información que ofrece, es redundante por sí mismo un estudio muestral”. Más aún, el PRD alegó que el conteo rápido podría producir confusión<sup>17</sup> y que incluso podría romper con el principio de igualdad del voto.<sup>18</sup>

---

la ley y las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales, es de acentuar, que estas encuestas son sólo de opinión con fines electorales, no de conteo y mucho menos de resultados electorales de gran relevancia para nuestro país”.

<sup>16</sup> De acuerdo con la demanda del PRD, “la carta magna, en su artículo 41, base V, establece expresamente que ... la autoridad esta [*sic*] obligada a brindar resultados oficiales, certeros, objetivos y firmes, esto es con la totalidad de votos, como se hace en el PREP, y no sólo con datos aleatorios, como lo pretende la responsable con el conteo rápido ...Ante la certeza, claridad y oportunidad del PREP emanada del fluido constante de la información que ofrece, es redundante por sí mismo un estudio muestral...”.

<sup>17</sup> El PRD citó la intervención de la representante del PVEM, quien en la sesión del 14 de marzo de 2012 señaló: “[t]anto el PREP como el conteo llegan a confundirse, porque sus resultados se dan en la noche de la jornada electoral”.

<sup>18</sup> En esta parte, la demanda transcribe las declaraciones de su consejero del poder legislativo ante el Consejo General: “Una estimación de resultados no puede tener certeza, no puede dar certeza. La idea de una cuenta rápida es la idea de que no todos los votos valen lo mismo, algo más, que la mayoría de los votos no vale. ...El que no todos los votos valgan lo mismo es una de las condiciones a través de las cuales todo el andamiaje de un conteo

En suma, los tres argumentos presentados por el PRD tenían como objetivo demostrar la inconstitucionalidad tanto de la base normativa del conteo rápido —el artículo 119, párrafo 1, inciso l), del Cofipe— como del acuerdo emitido por el Consejo General. Específicamente, planteó: *a)* la Constitución no le daba facultades al IFE para realizar conteos rápidos, *b)* la naturaleza muestral y probabilística de conteos rápidos violaba, por sí misma, el principio constitucional de certeza, y *c)* la legislación ya contemplaba otro procedimiento (el PREP) que sí tomaba como base la totalidad de las casillas y que, por tanto, sí respetaba los principios rectores establecidos en el artículo 41 constitucional.

#### IV. LA CONVOCATORIA A UNA SESIÓN PÚBLICA “URGENTE”

Según se narra en la sentencia, el expediente de la impugnación presentada por el PRD fue recibido en la Sala Superior el viernes 23 de marzo de 2012 y ese mismo día fue turnado al magistrado Constanancio Carrasco Daza. Todo parece indicar que, al menos por mes y medio, la sala no tuvo mucha prisa en resolver el asunto. El fin de marzo llegó pronto, transcurrió todo el mes de abril y para inicios de mayo el asunto seguía sin resolverse. De hecho, el miércoles 2 de mayo la Sala Superior celebró una sesión pública con la presencia de seis de sus siete integrantes. Los magistrados discutieron y resolvieron 41 medios de impugnación, pero el recurso de apelación SUP-RAP-118/2012 seguía sin enlistarse.<sup>19</sup>

A pesar de que la Sala Superior había sesionado apenas dos días antes, el viernes 4 de mayo de 2012 los magistrados electorales convocaron a una sesión pública de carácter “urgente”, a celebrarse ese mismo día a las diez de la noche.<sup>20</sup> En esta ocasión, sólo cuatro de los siete integrantes de la Sala Superior estaban presentes, pues los magistrados Flavio Galván Rivera y Pedro Esteban Penagos López se encontraban desempeñando comisiones de trabajo, mientras que la magistrada María del Carmen Alanís Figueroa

---

rápido se define. La función de la autoridad electoral es contar todos los votos y darle a cada voto exactamente el mismo valor, para eso está la autoridad electoral. No está para hacer ejercicios estadísticos, muestrales”.

<sup>19</sup> El listado de asuntos a resolver en la sesión pública del 2 de mayo, así como el video de la sesión, se pueden consultar en: <http://bit.ly/1sUgru7>.

<sup>20</sup> El aviso de sesión pública, firmado por el magistrado presidente, señala literalmente lo siguiente: “se hace del conocimiento público que, *dada su urgencia*, ...esta Sala Superior celebrará sesión pública, en la sala destinada para ese efecto, el día de la fecha, a las 22:00 horas” (énfasis añadido). El aviso de sesión se encuentra disponible en: <http://bit.ly/1shVZtf>.

tenía una licencia de carácter médico.<sup>21</sup> Así, los cuatro magistrados presentes —Constancio Carrasco Daza, Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos y Salvador Olimpo Nava Gomar— fueron convocados a discutir, con carácter “urgente”, la no despreciable cantidad de 30 medios de impugnación, entre los que se encontraba, extrañamente, el recurso de apelación SUP-RAP-118/2012.

En principio, no se entiende por qué los magistrados electorales decidieron resolver la impugnación relacionada con el conteo rápido justo esa noche, en una sesión “urgente” convocada de último momento y con el quórum mínimo para sesionar válidamente. Ciertamente, algunos de los medios de impugnación que se enlistaron para la sesión del viernes 4 de mayo tenían el carácter de urgentes. Por ejemplo, en esa sesión se resolvió una impugnación relacionada con la petición de que el debate entre candidatos a la presidencia —el cual estaba programado para el domingo 6 de mayo— se transmitiera en cadena nacional. Era por demás sensato, pues, que la Sala Superior convocara a una sesión para resolver ese tipo de asuntos. Pero difícilmente podría decirse que la impugnación del conteo rápido fuese un asunto “urgente”, pues el asunto llevaba más de mes y medio en instrucción en la Sala Superior. Peor aún, los cuatro magistrados presentes nunca explicaron por qué decidieron resolver el SUP-RAP-118/2012 en esas condiciones.

La sesión pública del viernes 4 de mayo comenzó a las diez de la noche. El primer asunto que se discutió fue la impugnación relacionada con la transmisión del debate presidencial en cadena nacional y los cuatro magistrados presentes intervinieron para explicar el sentido de su voto. Luego vendría la discusión de otro tipo de asuntos: fiscalización de recursos públicos en Chiapas; procedimientos sancionadores ordinarios iniciados contra el presidente nacional y diversos gobernadores del PRI; otro procedimiento especial sancionador, etc. En todos estos asuntos, los magistrados electorales

---

<sup>21</sup> Así lo explicó el magistrado presidente, José Alejandro Luna Ramos, al final de la sesión: “Antes que nada, una disculpa por las horas en que estamos celebrando esta sesión pública, pero es de todos sabido que en el proceso electoral, todas las horas y días son hábiles, máxime cuando existe un asunto de trascendencia para el desarrollo del citado proceso, y he de hacer hincapié, que lo hacemos con el coro [*sic*] legal, para poderlo realizar, porque dos de nuestros pares no se encuentran de paseo o vacaciones, sino cumpliendo con una comisión de trabajo que este Tribunal ya tenía comprometida desde hace mucho tiempo y que dada su naturaleza, tienen el carácter de impostergables e inaplazables. Y nuestra compañera, por razones de salud, tiene una licencia de carácter médico”. Véase la versión estenográfica (disponible en: <http://bit.ly/25d4Pdk>) y el video (disponible en: <http://bit.ly/1shVZtf>) de la sesión pública del viernes 4 de mayo de 2012.

se limitaron a escuchar las cuentas de los secretarios adscritos a sus ponencias y, una vez finalizadas, a votar a favor de los proyectos de sentencia.

Había pasado hora y media de la sesión cuando un secretario de estudio y cuenta adscrito a la ponencia del magistrado Carrasco comenzó a resumir el proyecto de sentencia correspondiente al recurso de apelación SUP-RAP-118/2012. Dijo que en dicho proyecto se analizaba, primero, la cuestión relativa a la constitucionalidad del artículo 119, párrafo 1, inciso I, del Cofipe. Señaló que se proponía declarar como infundado el agravio, pues el artículo 41 constitucional facultaba al IFE “para implementar ejercicios estadísticos para conocer la propensión del sufragio, incluidos encuestas y sondeos de opinión, ...pudiendo implementar de manera directa o a través de organismos públicos o privados dichos ejercicios siempre de manera fundada y motivada”.

El secretario de estudio y cuenta explicó que en el proyecto se estudiaba, además, la cuestión de “legalidad”, consistente en que “el acuerdo impugnado, al autorizar la difusión de un muestreo probabilístico para dar a conocer los resultados de la elección presidencial, contraviene los principios de objetividad y certeza, porque si bien la responsable tiene facultades para regular encuestas o sondeos de opinión con fines electorales, de éstas no se deriva la posibilidad de establecer conteo rápido de votos”. Es decir, de acuerdo con la cuenta del secretario, en el proyecto se estudiaba una cuestión de mera “legalidad” que, paradójicamente, consistía en que el conteo rápido violaba los principios *constitucionales* de certeza y objetividad, ya que el IFE sólo estaba *constitucionalmente* autorizado a realizar encuestas y sondeos de opinión (mas no conteos rápidos).

Pero más allá de exponer una curiosa concepción de lo constitucional y lo legal, lo más sorprendente es que el proyecto de sentencia proponía darle la razón al PRD. De acuerdo con la cuenta del secretario, los agravios de “legalidad” del PRD se estimaban

esencialmente fundados en razón de que la responsable, al emitir el acuerdo impugnado, empleó razonamientos imprecisos, que por lo mismo dejan de proporcionar elementos para conocer las razones jurídicas y de hecho en que se apoyó para evidenciar que el método de conteo rápido ...propicia certeza y objetividad; *máxime* que ya existe otro método establecido en la ley para proporcionar información preliminar de tal conteo, concurrencia que podría generar confusión en el electorado, además que se dejan elementos fundamentales de certidumbre sobre la instrumentación del conteo aprobado para una acción futura.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Énfasis añadido.

Veamos la lógica del proyecto. El PRD había planteado que el IFE no tenía facultades constitucionales para realizar conteos rápidos, que dichos ejercicios violaban por sí mismos el principio constitucional de certeza, amén de que ya existía un procedimiento (el PREP) que sí se ajustaba a lo dispuesto en el artículo 41 constitucional. El proyecto proponía darle la razón. Pero, curiosamente, las razones para coincidir con el PRD estaban relacionadas con una cuestión nunca planteada por dicho partido en su demanda, esto es, si el acuerdo se encontraba indebidamente fundado y motivado toda vez que el IFE “dej[ó] elementos fundamentales de certidumbre sobre la instrumentación del conteo aprobado para una acción futura”. Como si lo anterior no hubiese sido suficientemente confuso, el secretario señaló que el proyecto proponía “confirmar” el acuerdo del IFE.<sup>23</sup> En pocas palabras, según la cuenta leída en la sesión pública: *a)* el PRD tenía la razón, *b)* el IFE había actuado de manera incorrecta, pero *c)* se proponía confirmar el acuerdo impugnado.

La sesión continuó y el secretario de estudio y cuenta terminó de sintetizar el resto de los proyectos presentados por el magistrado Carrasco. Llegado el momento, el magistrado presidente abrió la discusión de los asuntos. “Señores magistrados, están a su consideración los proyectos de la cuenta”, dijo el presidente Luna Ramos. No obstante, ninguno de los magistrados dijo palabra alguna. Al no haber intervenciones, el magistrado presidente ordenó tomar la votación. Todos y cada uno de los magistrados votaron a favor del proyecto que —según la contradictoria cuenta leída en la sesión— proponía dar la razón al PRD y, al mismo tiempo, confirmar el acuerdo del IFE. No obstante lo anterior, al leer los resolutivos de los proyectos votados, el magistrado presidente diría lo siguiente: “En el recurso de apelación 118 del año en curso se resuelve: Único. Se revoca el acuerdo impugnado emitido por el Consejo General del Instituto Federal Electoral”.

¿Qué fue lo que votaron los integrantes de la Sala Superior? Quién sabe. O al menos resultaba imposible saberlo a partir de lo dicho en la sesión pública del viernes 4 de mayo.

## V. LA SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR

Si uno revisa la versión final de la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-118/2012, podrá ver que, por fortuna, la Sala Superior no llegó al

---

<sup>23</sup> Véase el minuto 105 (1:45) del video de la sesión pública, en la que el secretario de estudio y cuenta dice, literalmente, lo siguiente: “En consecuencia el proyecto propone *confirmar* la resolución impugnada”. No obstante, la versión estenográfica dice lo opuesto: “En consecuencia el proyecto propone *revocar* la resolución impugnada”.

extremo de dictar una resolución en la que se confirma el acto impugnado a pesar de que uno de los agravios se calificó como sustancialmente fundado. En la sentencia queda claro que lo que el TEPJF resolvió fue la revocación del acuerdo CG149/2012 del Consejo General del IFE. No obstante, la sentencia mediante la cual los magistrados electorales revocaron el conteo rápido de 2012 es un documento plagado de ambigüedades, confusiones e incongruencias. En este apartado me concentro en lo que, considero, son los principales problemas argumentativos de la determinación de la Sala Superior.

### 1. *Incongruencia externa*

El primer gran problema de la sentencia dictada por la Sala Superior es que resolvió cuestiones que nunca fueron planteadas por el PRD. Como se mostró en un apartado anterior, los únicos planteamientos concretos de la demanda están relacionados con cuestiones de constitucionalidad. En particular, el PRD planteó que *a)* la Constitución no le daba facultades al IFE para realizar conteos rápidos; *b)* al estar basados en muestras probabilísticas (y no en la totalidad de las casillas), los conteos rápidos violaban los principios constitucionales que rigen la función electoral, y *c)* la disposición legal que permitía la realización de conteos rápidos era “redundante” y podía generar “confusión”, pues la legislación ya preveía otro mecanismo —el PREP— que sí se ajustaba a lo establecido en el artículo 41 constitucional.

Como puede verse, el PRD nunca hizo planteamientos concretos de “legalidad”, pues todos sus argumentos iban encaminados a demostrar diversas formas en las que el conteo rápido era contrario a la Constitución: por falta de una base constitucional para realizarlos, o bien, porque este tipo de ejercicios violaban directamente principios constitucionales. El PRD en ningún momento planteó que el acuerdo se encontrara indebidamente fundado y motivado, ni mucho menos que la supuesta falta de motivación y fundamentación fuera producto de que en el acuerdo no se precisaran algunos “elementos fundamentales” relacionados con el conteo rápido.

De hecho, el PRD reconocía que la legislación electoral —el artículo 119, párrafo 1, inciso I— le daba facultades expresas para realizar conteos rápidos, pero consideraba que esta disposición debía ser inaplicada, toda vez que no tenía asidero constitucional. En síntesis: el PRD planteaba que la Constitución no permitía la realización de este tipo de ejercicios.

No obstante lo anterior, la Sala Superior consideró que en la demanda había, además, una cuestión de mera legalidad. Después de parafrasear los

planteamientos del PRD, y sin mayor razonamiento de por medio, en la sentencia se afirma lo siguiente:

Los señalados disensos evidencian que el actor pretende sustentar la ilegalidad del acuerdo impugnado, porque se aparta de la exigencia establecida en el artículo 16 de la Constitución federal, en cuanto a que se debió emitir debidamente fundado y motivado al decretar llevar a cabo en la elección presidencial el método del conteo rápido para conocer la tendencia en el resultado de la votación.

Cómo llegaron a esta conclusión los magistrados electorales es un verdadero misterio. Ciertamente el PRD hizo una referencia vaga al artículo 16 de la Constitución en el apartado de “preceptos jurídicos y constitucionales violados”, pero en todo el desarrollo de los conceptos de agravio nunca se plantea, ni siquiera de manera implícita, que el acuerdo se encuentre indebidamente fundado o motivado. Mucho menos es posible advertir en la demanda del PRD un planteamiento relativo a que el acuerdo era ilegal en tanto en él no se precisaban “aspectos fundamentales... como el atinente a la determinación de las casillas” que formarían parte de la muestra. Y, sin embargo, esta supuesta ausencia de precisión de “aspectos fundamentales” fue lo que permitió que la Sala Superior revocara el acuerdo CG149/2012.

En suma, creo que es justo decir que la supuesta indebida fundamentación y motivación fue una cuestión introducida *sua sponte* por los magistrados de la Sala Superior.<sup>24</sup> Dicho de otro modo, el agravio que sirvió para revocar el conteo rápido de 2012 fue un auténtico invento de los magistrados electorales. Estamos, pues, frente a un claro ejemplo de falta de congruencia externa.

## 2. *Incongruencia interna*

La sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-118/2012 no sólo es incongruente por resolver una cuestión que nunca le fue planteada al tribu-

---

<sup>24</sup> La doctrina suele coincidir en que, por regla general, los órganos jurisdiccionales se encuentran impedidos para introducir temas o cuestiones que las partes no han planteado. Sólo en circunstancias extraordinarias se admite tal posibilidad, pero siempre bajo la condición de que a las partes se les dé la oportunidad de pronunciarse sobre el tema (Frost, Amanda, “The Limits of Advocacy”, *Duke Law Journal*, 59 (3), 2009, p. 508; Shannon, Bradley Scout, “Some Concerns about Sua Sponte”, *Ohio State Law Journal Furthermore*, 73, 2012, p. 28). En el caso del recurso de apelación SUP-RAP-118/2012, la Sala Superior nunca permitió que las partes se pronunciaran sobre la supuesta falta de fundamentación y motivación y, en consecuencia, las dejó inauditas.

nal, sino también porque contiene consideraciones que resultan contrarias entre sí. Quizá el mejor ejemplo de las múltiples incongruencias internas de la sentencia sea la forma en que la Sala Superior se pronunció sobre si los ejercicios estadísticos basados en muestras probabilísticas (tales como los conteos rápidos) violaban o no los principios rectores de la función electoral. La respuesta a esta cuestión varía dependiendo de cuál apartado de la sentencia se lea. Cuando la Sala Superior analiza la “cuestión de constitucionalidad”, la respuesta es positiva, pero cuando aborda la “cuestión de legalidad”, la respuesta es exactamente la contraria. Veamos.

En por lo menos cinco ocasiones, la Sala Superior dice que el IFE sí podía ordenar la realización de ejercicios basados en muestras probabilísticas a fin de estimar los resultados de la elección presidencial, y que este tipo de ejercicios no violan principios constitucionales:

1. “[E]l Instituto Federal Electoral está facultado por la Constitución, para implementar ejercicios estadísticos con fines electorales, en específico [*sic*], conocer la propensión del sufragio” (p. 36).<sup>25</sup>
2. “[E]l artículo 41 constitucional, confiere al Instituto Federal Electoral, la potestad de... implementar y regular los ejercicios estadísticos referidos” (p. 37).
3. “[D]icho ente electivo [el IFE] está autorizado... para diseñar mecanismos probabilísticos a fin de mejor proveer el ejercicio de sus funciones, entre las que puede considerar un cálculo aproximado del cómputo de los votos emitidos en la elección presidencial, para establecer su tendencia, pudiéndolos implementar de manera directa o a través de organismos públicos o privados” (pp. 37 y 38).
4. “[E]l precepto legal señalado [el artículo 119.1 I del Cofipe], contrario a lo pretendido por el partido político actor, se concreta a regular la facultad del Instituto Federal Electoral, para implementar técnicas de análisis descriptivo, denominándolas de manera genérica encuestas nacionales, basadas en actas de escrutinio y cómputo, para conocer la propensión del voto y derivado de ésta calcular de manera probable el resultado de la elección presidencial, una vez concluida la jornada respectiva, al ser tales datos materia de cuantificación probabilística” (pp. 39 y 40).
5. “[L]ejos de contravenir los principios constitucionales rectores en la materia, dicha norma [el artículo 119.1.I del Cofipe] los acata, ya

---

<sup>25</sup> Los números de página corresponden a la versión pública de la sentencia, disponible en: <http://bit.ly/1Ujtewfu>.

que en concordancia con las facultades expresas que tiene conferidas constitucionalmente, le autoriza a actuar en el sentido de ordenar la realización de sondeos de opinión electoral, mecanismos a llevarse a cabo dentro del proceso electoral para proporcionar al electorado un muestreo relativo a los posibles resultados de la elección presidencial” (p. 40).

Sin embargo, páginas más adelante los magistrados electorales cambiarían de parecer. Por su confusa redacción, algunos de los párrafos que forman parte de la sección donde la Sala Superior aborda la “cuestión de legalidad” resultan casi incomprensibles.<sup>26</sup> No obstante, en por lo menos cinco ocasiones la Sala Superior señala que el conteo rápido aprobado por el IFE —un ejercicio estadístico basado en muestras probabilísticas— violaba los principios constitucionales que rigen la función electoral:

1. “[L]a técnica del conteo rápido podría propiciar falta de certeza y objetividad en la obtención del resultado de dicha elección” (p. 50).
2. “[E]l método del conteo rápido es un ejercicio muestral, que aun atendiendo a ciertos criterios técnicos, se realiza mediante la obtención de datos arrojados del escrutinio y cómputo final de algunas casillas seleccionadas al azar al concluir la jornada electoral, de ahí que es insuficiente para determinar o reflejar de manera cierta las tendencias de la votación” (p. 51).
3. “[D]icha técnica de muestreo sobre la tendencia de la votación el día de la jornada electoral federal, se ordena realizarla para calcular, como posibilidad real, efectiva y cuantitativa, los resultados definitivos, que si bien efectuada en forma científica y con tendencias objetivas sobre la votación, debe considerarse que no incluye el universo completo de las casillas en todo el país, es decir, la totalidad de los votos emitidos, de ahí que no debe permitirse una implementación que deje de asegurar a cabalidad el conocimiento de la población sobre los resultados de la votación” (p. 51).
4. “[L]a autoridad responsable señala que el día de la elección es oportuno llevar a cabo un conteo rápido como reporte rápido y cuantitativo del proceso de la votación, a partir de una muestra estadística

---

<sup>26</sup> Por ejemplo, en la sentencia es posible encontrar afirmaciones como la siguiente: “Por tanto, que como derivación de tales ejercicios solamente es posible conocer con rapidez estadística, los resultados preliminares de dicha elección, pero que esto dependerá del tamaño y aleatoriedad de la muestra tomada en cuenta para ese efecto” (p. 52).

aleatoria de centros de votación, precisando su impacto potencial en el resultado final como proyección inmediata de los resultados reunidos y reportados desde la aludida muestra de las mesas electorales, para calcular de manera sistemática el resultado final de la elección, lo que implica un monitoreo estadístico también conocido técnicamente como tabulación paralela del voto. Tales argumentos, en consideración de este órgano jurisdiccional, trastocan los señalados principios de certeza y objetividad” (pp. 52-53).

5. “[L]os procedimientos de estimación muestral probabilísticos llevan implícito cierto grado de incertidumbre, por el margen de error a que están sujetos dichos conteos de votos estimatorios, de ahí que para privilegiar los principios de certeza y objetividad, es indispensable evitar la propagación de datos preliminares y/o, probabilísticos” (p. 53).

Si las reglas de fútbol fuesen aplicables a la argumentación jurídica, quizá podría decirse que el resultado final de la sentencia fue un empate a cinco. En la primera parte de la sentencia, cinco veces los magistrados afirmaron que ejercicios muestrales como el conteo rápido sí se ajustaban a la Constitución, mientras que en la segunda parte dijeron cinco veces exactamente lo opuesto. Sucede, sin embargo, que cuando un tribunal dice una cosa y después lo contrario, no tenemos una resolución equilibrada, sino una sentencia contradictoria.

Lo peor es que, en el caso del recurso de apelación SUP-RAP-118/2012, la Sala Superior se contradijo —por lo menos cinco veces— en uno de los puntos más importantes del litigio, esto es, si era constitucional que el IFE ordenara la realización de un conteo rápido a partir de una muestra probabilística de casillas. De hecho, esa fue la única cuestión que el PRD expresamente planteó en su demanda y, por desgracia, la Sala Superior fue incapaz de dar una respuesta consistente.

### 3. *Confundir el conteo rápido con el PREP*

Otro punto a destacar es que la sentencia dictada por la Sala Superior revela un profundo desconocimiento de instrumentos y procedimientos que durante años habían sido implementados por la autoridad electoral administrativa. Es difícil entender cómo la Sala Superior pudo concluir que el conteo rápido y el PREP eran, en efecto, “redundantes”, pues es evidente que ambos instrumentos cumplen con funciones diferenciadas y comple-

mentarias. Algunas de las más claras diferencias entre ambos instrumentos son las siguientes:<sup>27</sup>

- *Objetivo y función.* El conteo rápido se realiza a partir de una muestra aleatoria de casillas y, por ende, permite contar —la noche misma de la jornada electoral— con una estimación confiable de los porcentajes obtenidos por cada candidato presidencial. Sus principales virtudes son la *inmediatez* y la *precisión*. En cambio, con base en el PREP no es posible hacer estimaciones confiables sobre el resultado final de la elección, toda vez que se basa en un flujo de datos que, por su naturaleza, está sujeto a una serie de sesgos.<sup>28</sup> La función del PREP es otra: permitir un *monitoreo*, en tiempo real, de las votaciones obtenidas por cada partido en todas y cada una de las casillas. Por ende, es un instrumento que promueve, ante todo, la *transparencia* de los resultados asentados en las actas de escrutinio y cómputo de casillas.
- *Naturaleza del procedimiento.* El conteo rápido tiene una naturaleza inferencial, esto es, se basa en un procedimiento que permite hacer inferencias estadísticas a partir de una muestra probabilística (o aleatoria) de casillas. El PREP, en cambio, no es un procedimiento muestral ni mucho menos inferencial. Su naturaleza es la de un registro censal que se construye a partir de lo asentado en las actas de escrutinio y cómputo de todas las casillas.
- *Cobertura.* Una diferencia obvia, pero fundamental, es que el PREP y el conteo rápido no cubren las mismas elecciones. El conteo rápido sólo proporciona información sobre la elección presidencial, mientras que el PREP cubre *todas* las elecciones federales —diputados, senadores y Presidente—, proporcionando información exhaustiva a nivel casilla, sección electoral, distrito electoral, entidad federativa, circunscripción plurinominal y nacional.
- *Transmisión de los datos.* Los resultados a partir de los cuales se construye la muestra del conteo rápido son transmitidos directamente

---

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, el acuerdo CG297/2012 del Consejo General del IFE.

<sup>28</sup> Aparicio lo explica con claridad: “El PREP es un mecanismo de monitoreo, en tiempo real, del flujo de datos electorales de las casillas hacia los centros de conteo. No es un instrumento de medición que permita hacer pronósticos válidos o confiables, toda vez que no se basa en una muestra aleatoria de casillas, sino en el flujo, en tiempo real, de los datos. Como este flujo por naturaleza tiene una serie de sesgos, es muy difícil obtener resultados representativos a partir del PREP, sobre todo en una elección reñida” (Aparicio, Javier, *op. cit.*, p. 226).

desde las casillas.<sup>29</sup> En cambio, la información a partir de la cual se construye el PREP se transmite en un momento posterior, esto es, en los consejos distritales.<sup>30</sup>

A pesar de estas evidentes diferencias, en la sentencia es posible encontrar afirmaciones que son simple y sencillamente falsas. La Sala Superior afirma, por ejemplo, que el conteo rápido y el PREP “tienen objetivos comunes, en concreto, conocer una *estimación* preliminar de los resultados de la votación de la elección de Presidente”; que ambos procedimientos están “basados en una *inferencia estadística* referida a la tendencia de la votación” o que los dos “se diseñaron para informar al público sobre el *flujo* del acumulado de la votación conforme se reciben los paquetes electorales en los *Consejos Distritales*”.

Como puede verse, la Sala Superior confunde características básicas de ambos instrumentos. Por una parte, el PREP no permite realizar estimaciones con base en inferencias estadísticas, toda vez que se trata de un censo. Por el otro, el conteo rápido no reporta el “flujo” de la votación conforme se reciben los paquetes en los consejos distritales, pues mediante él sólo es posible conocer una estimación de los porcentajes de votación obtenidos por los candidatos, a partir de la información transmitida directamente desde las casillas.

Probablemente sea una obviedad, pero la Sala Superior del TEPJF desempeña un papel fundamental para la justicia electoral. Es, por mandato constitucional, la última instancia de un tribunal especializado, que además tiene la última palabra en el control concreto de constitucionalidad en la materia electoral. Por ello, resulta desconcertante —por decir lo menos— que los magistrados electorales hayan votado a favor de un proyecto que no sólo presenta serias deficiencias argumentativas, sino que también revela un profundo desconocimiento de cuestiones relativamente elementales del sistema electoral mexicano.

#### 4. *Confundir el conteo rápido de 2012 con el conteo rápido de 2006*

A pesar de lo desatinado de sus razonamientos, quizá podríamos decir que los errores de la Sala Superior fueron, al menos, equitativos. Cierta-

---

<sup>29</sup> Véase el programa de operación logística del conteo rápido de 2012, disponible en: <http://bit.ly/1WV8SpL>.

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, la memoria técnica del PREP de 2009, disponible en: <http://bit.ly/24hnlLY>.

mente los magistrados electorales se pronunciaron sobre una cuestión que nunca fue planteada en los agravios de la demanda presentada por el PRD. Pues bien, en el caso del acuerdo aprobado por el IFE sucedió algo similar: la Sala Superior se pronunció sobre un punto que nunca fue incluido en el acuerdo mediante el cual se aprobó la realización del conteo rápido de 2012.

Como se explicó en un apartado precedente, en el acuerdo CG149/2012 el IFE dejó en claro que el consejero presidente se encontraba obligado a difundir los resultados del conteo rápido, independientemente de cuán cerrada fuera la elección. El punto noveno de dicho acuerdo es más que claro: “Se instruye al Consejero Presidente del Consejo General a que dé a conocer a la opinión pública, una vez que tenga el informe del Comité Técnico del día 1 de julio de 2012, las conclusiones *con los resultados* del Conteo Rápido...” (énfasis añadido).

Con este punto de acuerdo, el Consejo General daba cumplimiento a lo expresamente establecido en el artículo 119, párrafo 1, inciso I del Cofipe, mismo que establecía lo siguiente: “Los resultados de dichos estudios [los conteos rápidos] *deberán* ser difundidos por el consejero presidente, previa aprobación del Consejo General, después de las veintidós horas del día de la jornada electoral”.

No obstante lo anterior, en el recurso de apelación SUP-RAP-118/2012 la Sala Superior le reprocha al IFE por acordar algo que, en realidad, nunca fue incluido en el acuerdo CG149/2012. De acuerdo con los magistrados electorales, “el órgano electoral determinó que si los rangos para dos o más aspirantes con posibilidades de resultar ganadores se intersectan no permitirán definir al ganador, y en estos casos se dejaría de reportar el resultado del ejercicio para evitar confusión en los interesados”.

En ninguna parte del acuerdo del IFE se dice que los resultados del conteo rápido de 2012 no serían difundidos cuando no fuera posible identificar al ganador. Quizá la Sala Superior se confundió y, en vez de analizar el acuerdo CG149/2012, se pronunció sobre el contenido de un acuerdo aprobado seis años atrás.

En efecto, en el acuerdo CG144/2006, emitido el 22 de junio de 2006, la anterior integración del Consejo General había determinado que los resultados del conteo rápido únicamente serían informados en caso de que fuese “posible determinar la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida”.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Específicamente, en el punto cuarto de dicho acuerdo se señaló lo siguiente: “Se instruye al Comité Técnico Asesor para los Conteos Rápidos a que, basándose en el resultado de este análisis, informe de modo inmediato al Consejero Presidente si considera que: a) Es

Probablemente nunca sabremos si la referencia a esta (inexistente) cuestión fue producto de la imaginación de los magistrados electorales, o bien, de una mera confusión temporal. Lo cierto es que este tipo de errores muestra que la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-119/2012 no cumple ni con los más mínimos parámetros de calidad argumentativa. Todavía más, resulta sumamente preocupante que un órgano límite del poder judicial ni siquiera se tome la molestia de leer con cuidado el acto impugnado en un litigio.

##### 5. *Falta de deferencia hacia el IFE*

Los apartados precedentes han dado cuenta de lo que, a mi juicio, son los principales problemas argumentativos de la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-118/2012. Pero más allá de estas cuestiones puntuales, creo que en la determinación de la Sala Superior hay un problema mucho más fundamental, que incide en la forma en que la sala ha resuelto éste y otros litigios. Me refiero a la falta de deferencia por parte de la Sala Superior hacia el IFE.

La doctrina ha señalado de manera constante las razones por las que es una buena idea que los jueces —especialmente los que integran los órganos límite— sean deferentes con las autoridades administrativas. En general, esta deferencia suele justificarse por el nivel de competencia y conocimiento técnico que suele caracterizar a las autoridades administrativas. Así lo ha entendido, por ejemplo, la Corte Suprema de los Estados Unidos. Como apunta Katzmann:

La doctrina de la Suprema Corte indica que las cortes generalmente deben ser deferentes con la interpretación que haga una agencia administrativa

---

científicamente fundada una estimación estadística de los porcentajes de la votación obtenida por partido o coalición y es posible determinar la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida. En este supuesto, el Comité deberá informar los resultados del ejercicio; b) Es científicamente fundada una estimación estadística de los porcentajes de la votación obtenida por partido o coalición, pero no es posible determinar la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida; c) Aún no hay condiciones para realizar una estimación estadística, científicamente fundada, para determinar los porcentajes de la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida, pero podría haberlas en un lapso menor de dos horas; d) No es científicamente fundada una estimación estadística para determinar la fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida y no se prevé que en las próximas horas se reunirán las condiciones necesarias para establecerla” (énfasis añadido).

respecto de una ley ambigua, siempre y cuando dicha interpretación sea razonable y permisible. Esta doctrina se basa, en parte, en la consideración de la Corte de la competencia institucional de las agencias administrativas; esto es, la percepción de que, como una agencia administrativa conoce a profundidad la legislación que está encargada de implementar, la deferencia hacia su interpretación es apropiada.<sup>32</sup>

Más aún, la doctrina ha señalado que dicha deferencia hacia las autoridades administrativas debe ser aún más intensa cuando las decisiones de éstas son el producto de procesos deliberativos. Más específicamente,

la revisión judicial de las interpretaciones realizadas por las agencias administrativas debe ser particularmente deferente cuando la agencia ha emprendido una deliberación ejemplar, esto es, abordando los problemas y resolviendo las dispuestas de tal forma que 1) es abierta y pública, 2) considera las aportaciones de diversas fuentes y proporciona razones que se encuentran sustentadas en hechos y en el propósito de la legislación y 3) toma en consideración estándares públicos generales.<sup>33</sup>

Me parece que, en el caso mexicano, sería muy difícil cuestionar la capacidad técnica de la autoridad electoral administrativa —el IFE, en el pasado, y el Instituto Nacional Electoral (INE), en la actualidad— en cuestiones relacionadas con los instrumentos y procedimientos a partir de los cuales se lleva a cabo la organización de los procesos electorales. Si alguien conoce a detalle la legislación electoral sustantiva, así como los distintos reglamentos que la complementan, son precisamente los funcionarios del IFE/INE. Más aún, el diseño institucional hace que prácticamente todas las decisiones del Consejo General pasen por un proceso deliberativo público y abierto, en el que se da la más amplia voz a representantes de los partidos políticos y del poder legislativo.

Desafortunadamente, la Sala Superior aún no ha entendido que —si en efecto quiere desempeñar el papel de un auténtico tribunal de constitucionalidad— su labor no consiste en revisar, de oficio, hasta los más ínfimos detalles de las decisiones emitidas por el IFE. Como apuntaría Ana Laura Magaloni hace ya algunos años:

El TEPJF está llamado a establecer los límites normativos dentro de los cuales el IFE debería poder elegir el sentido de las normas que aplica. Esto es: el Tri-

---

<sup>32</sup> Katzmann, Robert A., *Judging Statutes*, Nueva York, Oxford University Press, 2014, p. 27.

<sup>33</sup> Eskridge, William N. y Ferejohn, John, *A Republic of Statutes. The New American Constitution*, New Haven, Yale University Press, 2010.

bunal no debería intentar fijar la “correcta” interpretación de la ley en todos y cada uno de los actos o resoluciones del IFE que le son sometidos a examen. Más bien, a propósito de la resolución de casos concretos, el Tribunal se debería concentrar en marcar las fronteras de lo jurídicamente posible, dejando al IFE el poder de actuar libremente dentro del marco previamente definido.<sup>34</sup>

La sentencia relacionada con el conteo rápido muestra que la Sala Superior fue todo menos que deferente con la decisión adoptada por la autoridad administrativa. Los magistrados electorales no sólo revocaron el conteo rápido con base en una cuestión que nunca fue planteada en la demanda de apelación, sino que llegaron al extremo de *a)* imponer requisitos que iban mucho más allá de lo expresamente contemplado en el Cofipe y *b)* rechazar que fuera un comité de expertos el encargado de definir los aspectos técnicos del conteo rápido.

Es importante enfatizar que el Cofipe otorgaba al IFE un amplio margen de discrecionalidad para ordenar la realización de conteos rápidos en la elección presidencial. De hecho, el artículo 119, párrafo 1, inciso 1), simplemente señalaba: 1) el conteo rápido debía ser apto para reflejar las “tendencias de los resultados el día la jornada electoral”; 2) el consejero presidente tenía la atribución de ordenar la realización y difusión del conteo, previa autorización del Consejo General, y 3) los resultados del conteo no podrían difundirse antes de las diez de la noche del día de la jornada electoral.

Que el legislador democrático haya otorgado un amplio margen de actuación al IFE no es una cosa menor. Para bien y para mal, en el derecho electoral mexicano abundan las reglas, mientras que las facultades discrecionales son la excepción. Al establecer una facultad escasamente reglada,<sup>35</sup> parece que el legislador democrático entendió que el IFE, como autoridad administrativa especializada, era el órgano en mejor posición

---

<sup>34</sup> Magaloni, Ana Laura, “Prefacio. ¿Por qué criticar las decisiones judiciales? Premisas para el diálogo entre jueces y académicos”, en Salazar Ugarte, Pedro y Córdova Vianello, Lorenzo (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. XVII-XXIV.

<sup>35</sup> Creo que no es exagerado decir que la atribución del Consejo General del IFE para ordenar la realización de los conteos rápidos constituye una de las facultades discrecionales de la autoridad administrativa, entendidas éstas como aquellas que implican “una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta normalmente en criterios extrajurídicos no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración” (García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Civitas, Thompson Reuters, 2011, t. I, p. 483).

para establecer los parámetros a partir de los cuales habría de realizarse el conteo rápido.

Por ende, para cumplir con el deber de fundamentación y motivación, bastaba que el IFE emitiera un acuerdo que, de manera razonable, se ajustara al contenido expreso del artículo 119, párrafo 1, inciso I, del Cofipe. Y, como se ha mostrado en apartados anteriores, eso fue precisamente lo que hizo en el acuerdo CG149/2012. Más aun, los consejeros electorales entendieron que lo más conveniente era que cuestiones marcadamente técnicas —como el diseño de una muestra aleatoria estratificada y la definición de métodos estadísticos para analizarla— fueran determinadas por un comité de expertos.

La postura de los magistrados fue exactamente la opuesta: fueron más allá de los parámetros establecidos en la ley y, de paso, entraron a definir cuestiones en las que resultó más que evidente su falta de competencia técnica. Pongo dos ejemplos ilustrativos. Lo primero es la idea de que las estimaciones basadas en muestras probabilísticas —como el conteo rápido— no eran útiles para “reflejar de manera cierta las tendencias de la votación” y que, por ende, violaban los principios de certeza y objetividad. Esto es simple y sencillamente falso. La aleatoriedad es una condición necesaria para realizar inferencias estadísticas confiables. Como explican Diez, Barr y Çetinkaya-Rundel: “[c]asi todos los métodos estadísticos se basan en la noción de aleatoriedad implícita. Si los datos observacionales no se recopilan de manera aleatoria de una población, dichos métodos estadísticos —las estimaciones y los errores asociados con estas estimaciones— no son fiables”.<sup>36</sup>

Dicho de otro modo, ejercicios como el conteo rápido son confiables, *precisamente*, porque se realizan a partir de una selección aleatoria de casillas. Así lo entendieron los integrantes del Comité Técnico Asesor, los nueve integrantes del Consejo General del IFE, e incluso algunos de los representantes de los partidos políticos. Por desgracia, no fue el caso de la Sala Superior. Los magistrados electorales fueron poco deferentes con los expertos y los especialistas, y terminaron dictando una sentencia errática en lo jurídico y en lo técnico.

La forma en que los magistrados electorales definieron los “elementos fundamentales de certidumbre” es otro ejemplo que ilustra los problemas derivados de la falta de deferencia por parte de la Sala Superior. Como se precisó, la sentencia del SUP-RAP-118/2012 señala que el IFE estaba obligado a definir la totalidad de “los criterios científicos y logísticos que se uti-

---

<sup>36</sup> Diez, David M. *et al.*, *OpenIntro Statistics*, Middletown, OpenIntro Project, 2015.

lizarán en la realización del conteo rápido”, toda vez que esto constituía “un elemento fundamental de certidumbre sobre la instrumentación [que] debe estar contenido en el propio acuerdo”. Pues bien, los magistrados electorales tuvieron la puntada de decir que uno de los elementos faltantes consistía en la precisión de las casillas que conformarían la muestra a partir de la cual se realizaría el conteo rápido. De acuerdo con la Sala Superior, “la circunstancia de que el Comité Técnico Asesor se encargue de la instrumentación de aspectos fundamentales que no se aprecian claramente esclarecidos, como el atinente a la determinación de las casillas provoca también falta de certeza y objetividad”.

Lo anterior permite ver que los magistrados no tenían la menor idea de lo que estaban resolviendo, pues la viabilidad del conteo rápido dependía, entre otras cosas, de que se mantuviera la confidencialidad de las casillas que formarían parte de la muestra. Eso, en el IFE, lo tenían muy claro, pues el tema se había debatido ampliamente con motivo del conteo rápido de 2006. Según consta en el “Informe sobre las actividades del Comité Técnico Asesor para la Realización de Conteos Rápidos”,<sup>37</sup> los integrantes de dicho comité, “insistieron en la necesidad de mantener la confidencialidad de la muestra el mayor tiempo posible con el fin de evitar que hubiera filtraciones de información que permitiera a algunos agentes incidir en los resultados de las casillas en muestra y/o en la hora de cierre del acta”.

De acuerdo con el comité, si no se mantenía la confidencialidad de la muestra, “los resultados del ejercicio de Conteos Rápidos no reflejarían con certidumbre los resultados globales de la elección presidencial”. Tan razonable fue la posición que —según el mismo informe— “[e]l tema fue tratado en la primera presentación que el Comité Técnico Asesor para los Conteos Rápidos realizó ante los representantes de los partidos políticos el 10 de mayo de 2006. Todos los presentes en la reunión coincidieron en la importancia de guardar la confidencialidad de la muestra”. En pocas palabras: la sentencia de la Sala Superior le exigía al Consejo General que incluyera en su acuerdo un elemento que hubiese puesto en peligro la viabilidad y confiabilidad del conteo rápido.

Quizá lo más funesto del asunto es que este pronunciamiento específico de la Sala Superior era completamente innecesario. Si los magistrados electorales hubiesen asumido su papel de jueces constitucionales, habrían entendido la necesidad de ser deferentes tanto con la autoridad administrativa, como con los expertos nombrados por el IFE. Por desgracia, los inte-

---

<sup>37</sup> Véase el “Informe sobre las actividades del comité técnico asesor para la realización de conteos rápidos”, de agosto de 2006, disponible en: <http://bit.ly/1qz1FQu>.

grantes de la Sala Superior prefirieron jugar a ser aprendices de estadística y terminaron dictando una sentencia para el olvido.

## VI. COMUNICACIÓN SOCIAL IRRESPONSABLE

Un último aspecto que me interesa enfatizar es la política de comunicación social seguida por la Sala Superior después de la revocación del conteo rápido de 2012. Si bien el espacio es insuficiente para hacer un análisis exhaustivo de cómo fue tratado el asunto en los medios de comunicación, creo que es importante delinear las principales acciones tomadas por el TEPJF, pues éstas reflejan otra de las grandes fallas de la justicia electoral: la falta de responsabilidad institucional.

En un primer momento, la Coordinación de Comunicación Social del TEPJF anunció, con bombo y platillo, la muerte del conteo rápido. En menos de 24 horas, la Sala Superior emitió un boletín de prensa que, en términos generales, reflejaba el contenido de la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-118/2012.<sup>38</sup> En el boletín se precisaba que el conteo había sido revocado pues los magistrados habían concluido que “la autoridad administrativa electoral empleó razonamientos imprecisos al aprobar el acuerdo para la instrumentación de un conteo rápido el día de la jornada electoral federal” y, sobre todo, porque “ya existe otro método establecido en la ley para proporcionar información preliminar sobre las tendencias del voto emitido por los electores en las urnas, el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), por lo que la aplicación de un método como el conteo rápido podría generar confusión en el electorado”.

Sin embargo, cuando comenzaron a llover las críticas por la revocación del conteo rápido, la Sala Superior trató, a toda costa, de desmarcarse de su propia decisión. La Coordinación de Comunicación Social difundió un segundo boletín (que intituló “nota informativa”) en el que, para decirlo con claridad, alteraba el sentido de lo resuelto por la Sala Superior.<sup>39</sup> El nuevo boletín de prensa ya no hacía referencia a las dos conclusiones más bochornosas de la sentencia: la idea de que las muestras probabilísticas violaban, por sí mismas, el principio constitucional de certeza, así como la supuesta redundancia entre el conteo rápido y el PREP.

---

<sup>38</sup> Boletín de prensa núm. 67/2012, 5 de mayo de 2012, disponible en: <http://bit.ly/1Xnpup4>.

<sup>39</sup> Boletín de prensa núm. 68/2012, 7 de mayo de 2012, disponible en: <http://bit.ly/1qy0COp>.

De acuerdo con el nuevo boletín, el problema era que el IFE simplemente había dejado de “privilegiar los principios de objetividad y certeza”, por lo que bastaba que la autoridad administrativa “reorientara” el aspecto relativo al método para seleccionar las casillas que integrarían la muestra. Más aún, la “nota informativa” hacía referencia a cuestiones que nunca fueron abordadas en la sentencia. De acuerdo con el comunicado del TEPJF, “la resolución de la Sala Superior dejó expedita la facultad para emitir un nuevo acuerdo en donde se observen a cabalidad los principios de objetividad y certeza”.

Lo que no decía este nuevo boletín es que la Sala Superior había hecho una revocación lisa y llana —no una revocación para efectos—, y que en la sentencia nunca se hacía referencia a que se dejaba “expedita” la facultad para emitir un nuevo acuerdo. Peor aún, si uno se toma en serio lo resuelto por los magistrados electorales, podrá ver que era técnica y jurídicamente imposible emitir un acuerdo que se ajustara a los parámetros establecidos en el recurso de apelación SUP-RAP-118/2012. Me explico.

Por una parte, el IFE no podía precisar las casillas que formarían parte de la muestra, pues con ello se pondría en riesgo la viabilidad y confiabilidad del conteo rápido. Por otra parte, si las muestras probabilísticas violaban, *per se*, los principios de certeza y objetividad, entonces la única manera de cumplir con dichos principios consistía en que el conteo rápido se realizara con la totalidad de las casillas. Pero esto último —además de ser inviable en términos técnicos— hubiese agravado aún más la supuesta redundancia entre el conteo rápido y el PREP, pues ambos procedimientos hubiesen proporcionado la información de un mismo universo (la totalidad de las casillas).

En realidad, lo que hizo la Sala Superior fue mandar un mensaje claro al IFE: si bien los magistrados no estaban dispuestos a reconocer formalmente los errores cometidos en la sentencia, al menos permitirían que el Consejo General “subsana” su acuerdo a fin de revivir el conteo rápido. Lo que me interesa enfatizar aquí es que la Sala Superior optó por dar una respuesta política ante un error jurídico. Los magistrados tenían la posibilidad de emitir una aclaración de sentencia, un instrumento procesal que —según la propia jurisprudencia de la Sala Superior— tiene como objeto “resolver la contradicción, ambigüedad, oscuridad, deficiencia, omisión o errores simples o de redacción de la sentencia”.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Véase la jurisprudencia 11/2005, aprobada el 2 de marzo de 2005 y disponible en: <http://bit.ly/1XKVfbV>.

No obstante, los integrantes de la Sala Superior prefirieron usar una “nota informativa” para tratar de subsanar el contenido de una sentencia plagada de contradicciones, ambigüedades, deficiencias, omisiones y errores (simples y de redacción). Peor aún: lo hicieron sin asumir su responsabilidad institucional y culpando al IFE por emitir un acuerdo que, en realidad, se ajustaba a lo establecido en la legislación electoral.<sup>41</sup>

Quizá lo único rescatable de todo este asunto es que —muy a pesar de las decisiones de la Sala Superior— el conteo rápido de 2012 finalmente pudo implementarse. El 15 de mayo de 2012, el Consejo General dictó un nuevo acuerdo —el identificado con la clave CG297/2012— que, en realidad, se asemejaba mucho al revocado por los magistrados electorales. De hecho, en este nuevo acuerdo no se especificaban las casillas que formarían parte de la muestra del conteo rápido y se reiteraba que era indispensable que ésta se mantuviera en la más estricta secrecía.<sup>42</sup>

Como era de esperar, el nuevo acuerdo fue impugnado por el PRD. Y, a pesar de que era claro que el Consejo General del IFE no había cumplido con lo establecido por la Sala Superior —ya sea en la sentencia o en su “nota informativa”—, los magistrados electorales confirmaron el acuerdo CG297/2012. Por cuestiones de espacio, me es imposible reseñar el contenido de esta nueva determinación. Pero si el lector consulta la sentencia SUP-RAP-248/2012<sup>43</sup> podrá ver que es claramente incompatible con lo resuelto por la sala en el recurso de apelación SUP-RAP-118/2012.

---

<sup>41</sup> Las políticas de comunicación social irresponsables son particularmente problemáticas en contextos como el mexicano, pues con frecuencia los medios de comunicación se limitan a reproducir el contenido literal de los boletines de prensa de los órganos jurisdiccionales y rara vez analizan el contenido de las determinaciones judiciales. Por desgracia, como apuntan Carreño y López Noriega, “el desarrollo del periodismo judicial en nuestros medios informativos es prácticamente nulo”. Carreño Carlón, José y López Noriega, Saúl, “¿Por qué un manual de periodismo judicial?”, en Carreño Carlón, José y López Noriega, Saúl (eds.), *Manual de periodismo judicial. Tribunales y opinión pública*, México, Tirant lo Blanch, 2015, p. 20.

<sup>42</sup> En el Anexo 2 del acuerdo, el Comité Técnico Asesor para el Conteo Rápido especificaba que “[s]e tiene planeado concluir la definición del diseño muestral y definir el procedimiento operativo para la recolección de la muestra con anterioridad al 31 de mayo” y que “[p]or otra parte, la muestra será seleccionada a más tardar el 1 de junio”. Asimismo, en dicho anexo se señalaba que “[l]a selección de la muestra se llevará a cabo en una sesión pública en presencia de integrantes del Consejo General y ante Notario Público, de acuerdo a un Protocolo de seguridad que garantice la integridad y confidencialidad de la muestra, hasta la fecha en que deba ser utilizada”. El acuerdo CG297/2012 y sus anexos se puede consultar en: <http://bit.ly/1VmCOtP>.

<sup>43</sup> La sentencia correspondiente al recurso SUP-RAP-248/2012 fue dictada el 6 de junio de 2012 y puede consultarse en: <http://bit.ly/27ZTj3Z>.

Entre otras cosas, en la nueva sentencia la Sala Superior dice que la aleatoriedad de la muestra “juega un papel esencial para la certeza” del conteo rápido, que el IFE podía válidamente delegar a “cuestiones específicas o incidentales” al comité técnico y, por si fuera poco, que no existía redundancia alguna entre el conteo rápido y el PREP, pues perseguían finalidades distintas. En pocas palabras, afortunadamente los magistrados dieron un giro de ciento ochenta grados. Eso sí: en la sentencia nunca se hacen expresos los múltiples cambios de criterio, ni mucho menos se explican las razones que los motivaron. Así nuestra justicia electoral.

## VII. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Frecuentemente, los integrantes de la Sala Superior suelen presentarse a sí mismos como “jueces constitucionales”. Sin embargo, sentencias como la dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-118/2012 muestran que, por desgracia, las determinaciones de la Sala Superior distan mucho de lo que podría esperarse de un tribunal constitucional. Creo que no es injusto si digo que los magistrados resolvieron, con una ligereza preocupante, un asunto de la mayor trascendencia. La revocación del conteo rápido fue dictada en una sesión pública convocada de último momento, con el quórum mínimo para sesionar y sin que dedicaran un solo segundo de la sesión pública para explicar el sentido de su voto.

Tampoco creo que sea exagerado decir que, en términos argumentativos, la sentencia de la Sala Superior es a todas luces deficiente. Los magistrados electorales revocaron el conteo rápido con base en una cuestión no planteada en la demanda, esto es, la supuesta indebida fundamentación y motivación derivada de la no inclusión de “elementos fundamentales” en el acuerdo del IFE. Asimismo, emitieron consideraciones contradictorias en uno de los puntos más importantes del litigio: si los principios constitucionales de objetividad y certeza habían sido violados por la aprobación de un conteo rápido basado en una muestra probabilística de casillas. Además, consideraron que dos instrumentos básicos del sistema electoral mexicano —el conteo rápido y el PREP— eran “redundantes”, a pesar de ser claramente procedimientos con propósitos y naturalezas distintas. Por si fuera poco, tuvieron el desatino de pronunciarse respecto a un punto que nunca fue incluido en el acuerdo emitido por el IFE. Y, en general, demostraron que aún no comprenden la importancia de que los tribunales de última instancia sean deferentes con las autoridades administrativas.

Finalmente, creo que hay buenas razones para decir que la política de comunicación social del TEPJF fue francamente irresponsable. A golpe de boletines y notas informativas, los magistrados se desmarcaron de su propia sentencia; alteraron, *de facto*, el contenido de su determinación; y, de paso, intentaron trasladar el costo político al IFE. En ningún momento reconocieron sus errores, ni hicieron explícitos sus cambios de criterio.

En suma, la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-118/2012 es una clara muestra de cómo no debe ser la justicia electoral: desorganizada, irresponsable e impredecible.

### VIII. BIBLIOGRAFÍA

- APARICIO, Javier, “Análisis estadístico de la elección presidencial de 2006: ¿Fraude o errores aleatorios?”, *Política y Gobierno* 16 (núm. especial 2), 2009.
- CARREÑO CARLÓN, José y LÓPEZ NORIEGA, Saúl, “¿Por qué un manual de periodismo judicial?”, en CARREÑO CARLÓN, José y LÓPEZ NORIEGA, Saúl (eds.), *Manual de periodismo judicial. Tribunales y opinión pública*, México, Tirant lo Blanch, 2015.
- DIEZ, David M. *et al.*, *OpenIntro Statistics*, Middletown, OpenIntro Project, 2015.
- ESKRIDGE, William N. y FERREJOHN, John, *A Republic of Statutes. The New American Constitution*, New Haven, Yale University Press, 2010.
- ESLAVA, Guillermina, “Las elecciones de 2006. Un análisis del conteo rápido”, *Ciencias*, núm. 84, 2006.
- FROST, Amanda, “The Limits of Advocacy”, *Duke Law Journal*, 2009, 59 (3).
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de derecho administrativo*, t. I, Madrid, Civitas, Thompson Reuters, 2011, p. 483.
- GARNER, Bryan A. y SCALIA, Antonin, *Reading Law: The Interpretation of Legal Texts*, St. Paul, Thomson/West, 2012.
- KATZMANN, Robert A., *Judging Statutes*, Nueva York, Oxford University Press, 2014.
- MAGALONI, Ana Laura, “Prefacio. ¿Por qué criticar las decisiones judiciales? Premisas para el diálogo entre jueces y académicos”, en SALAZAR UGARTE, Pedro y CORDOVA VIANELLO, Lorenzo (coords.), *Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

- MARTÍNEZ CRUZ, Miguel Ángel, “Predicciones a partir de muestreos no representativos: análisis fractal y conteo rápido a partir del PREP en las elecciones federales y estatales”, tesis de grado, México, Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Ingeniería Mecánica y Electrónica, 2008, disponible en: <http://bit.ly/1U24Gyk>.
- MENDOZA, Manuel M., “Estadística y elecciones. El conteo rápido de 2006”, *Datos. Boletín de la Asociación Mexicana de Estadística*, 2006, núm. 28.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 23a. ed., 2014. Disponible en: <http://bit.ly/1XmNOUI>.
- SCHEDLER, Andreas, “Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México”, *América Latina Hoy*, núm. 51, 2009.
- SCHEUREN, Fritz, *What is a Survey*, American Statistical Association, 2004. Disponible en: <http://bit.ly/20R1KZP>.
- SHANNON, Bradley Scout, “Some Concerns about Sua Sponte”, *Ohio State Law Journal Furthermore*, 73, 2012.

## LA CONSERVACIÓN DEL REGISTRO DEL PARTIDO DEL TRABAJO EN LAS ELECCIONES DE 2014-2015. UNA DECISIÓN A GOLPE DE SENTENCIAS

Bárbara TORRES MÉNDEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La reposición de votos*. III. *El concepto de "votación válida emitida"*. IV. *La asignación por el principio de representación proporcional*. V. *Primera declaratoria de pérdida de registro*. VI. *Segunda declaratoria de pérdida de registro*. VII. *Anexo. Cronología jurídica de la conservación del registro del Partido del Trabajo*. VIII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

La celebración de elecciones es considerada como uno de los principios esenciales de cualquier sistema representativo. Su funcionamiento periódico, además de servir como refrendo del acto democrático fundamental, tiene como objetivo principal la conformación de la representación popular y otorgar legitimidad a la renovación de los poderes públicos.<sup>1</sup> A través de las elecciones, se expresa el consentimiento y voluntad de las y los ciudadanos que da sentido al acto de gobierno y a sus actores políticos. Asimismo, como acto fundante, las elecciones representan una prueba de fuego para la permanencia de cualquier fuerza política, consistente en demostrar que cuentan con el respaldo ciudadano suficiente para considerarse una opción ideológica digna de tener representación.

En este sentido, la función de las cortes es la de convertirse en una especie de defensoras del sistema electoral, para evitar que un grupo (o partido) en particular pueda perpetuarse en el mismo con ventajas indebidas.<sup>2</sup> Una

---

<sup>1</sup> Manin, Bernad, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 2006, p. 16.

<sup>2</sup> Linares, Sebastián, *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008, p. 122.

de ellas —y quizás la más riesgosa— es la de conservar la permanencia de partidos sin el respaldo ciudadano exigido. Así, la vía principal por la que un partido político debe perder la vida sin mediar controversia es cuando la voluntad soberana no le beneficia.<sup>3</sup> Ninguna causa adicional puede erigirse con tal fuerza ni ser tan fulminante como la votación de la ciudadanía para dejar vivir o decidir matar a sus opciones políticas.

Tras la Reforma Electoral 2014, el umbral de conservación del registro para partidos políticos aumentó al 3% (Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 2014, artículo 54). Después de las elecciones celebradas el pasado 7 de junio de 2015 y tras la aplicación del nuevo umbral establecido, la finalización de los cómputos distritales y la conclusión del proceso electoral por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación parecían arrojar una conclusión incuestionable: los partidos políticos Humanista y del Trabajo habían perdido su registro.

Sin embargo, de junio a diciembre de 2015, el Partido del Trabajo (PT) emprendió una lucha jurídica que permitió ampliar el escenario de permanencia de cualquier agrupación política de tal forma que, cuestionando desde la maquinaria electoral, hasta las facultades administrativas, logró la conservación de su registro como partido político nacional.

En las siguientes páginas presentaremos la estrategia jurídica y los argumentos torales que permitieron que el PT conservara su registro como partido político nacional después de las elecciones ordinarias del pasado 7 de junio de 2015. Desde las impugnaciones de los cómputos distritales, hasta la revocación de las dos resoluciones del Instituto Nacional Electoral (INE) que confirmaban su término, analizaremos la lucha que emprendió este partido ante los juzgados.

## II. LA REPOSICIÓN DE VOTOS

La primera estrategia jurídica del PT se dio en contra de los cómputos distritales. Del 13 al 16 de junio, periodo designado para impugnar los resultados de las actas o su respectiva constancia de mayoría y validez en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículos 49 y 55; 2014), los partidos políticos presentaron un total de 501 juicios de inconfor-

---

<sup>3</sup> De 1990 a 2015, 19 partidos políticos han perdido su registro por no alcanzar el umbral de votos requeridos en la ley y mediante una decisión de la Junta General Ejecutiva del entonces Instituto Federal Electoral. Información disponible en: [http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Transparencia\\_Historico\\_sobre\\_perdida\\_de\\_registro\\_PP/](http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Transparencia_Historico_sobre_perdida_de_registro_PP/).

midad, de los cuales 151 correspondieron sólo a recursos promovidos por el Partido del Trabajo; es decir, el 30.13%. En estos juicios el partido alegó alguna de las causales previstas por el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que permitieran revisar la votación recibida en casilla y alegar su nulidad.

Posteriormente, en aquellas sentencias en donde al partido no le beneficiaron con la anulación o el recuento, se presentaron 115 recursos de reconsideración (de un total de 245) ante la Sala Superior del TEPJF, lo que representó el 40.55% de estos medios de impugnación.

Analizar el caso de los recursos de reconsideración resulta especialmente relevante, pues la situación del PT amplió los escenarios de procedencia de dicho recurso cuando un partido esté en posibilidad de perder su registro (SUP-REC-395/2015), una posibilidad no prevista en la norma y nunca antes aceptada por un tribunal. Sin embargo, los argumentos de la institución política llevaron a la Sala Superior a tener por válidos la presentación de recursos cuya naturaleza y finalidad es distinta, pero representaban la única vía para hacer efectivo su derecho de acceso a la justicia. La sesión del 22 de julio de 2015 (TEPJF, 2015), dio algunas pistas sobre la posición del tribunal: "...esta Sala Superior considera que a fin de maximizar el derecho humano de acceso a la tutela judicial efectiva, para la procedencia formal del recurso de reconsideración, también debe tenerse como presupuesto de impugnación que se aduzcan agravios que puedan tener como efecto que algún partido político conserve su registro".

En un inédito interés de procedencia, la Sala Superior realizó una interpretación conforme el artículo 17 constitucional, así como el 8 y el 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos,<sup>4</sup> para concluir que la sentencia a dictarse en ese fallo, no sólo tendría como efecto la posible anulación de una elección, sino la conservación del registro del partido, por lo que era necesaria una postura *garantista* de la norma que conllevara a reconocer esta vía como un mecanismo válido para que un partido político nacional pueda intentar conservar su registro.

Desde entonces, la legitimación del partido fue tal, que éste incluso buscó la nulidad de elecciones en las que había obtenido el triunfo (SUP-REC-333/2015). Este fue el caso de la elección en el segundo distrito electoral en San Luis Potosí, en donde el PT ganó en coalición con el PRD. Aunque la sentencia declaró inoperantes e infundados los agravios del partido, la sentencia abrió nuevos escenarios de justicia electoral y los magis-

---

<sup>4</sup> Los artículos 8o. y 25 son precisamente las disposiciones que amparan las garantías judiciales y derecho de acceso a la justicia en el orden interamericano.

trados del TEPJF reconocieron esta impugnación como *sui generis* en la historia electoral pues, en términos ordinarios, un partido político no podría alegar la nulidad de una elección en donde la votación le declara ganador, y menos aún si con esto afecta los intereses de un partido distinto con el que se coaligó, lo cual a todas luces resulta una contradicción del sistema de impugnación electoral.

Para superar esta contradicción, el PT adujo que en las elecciones ordinarias del 7 de junio existieron una serie de irregularidades que le perjudicaron, con una menor obtención de votos de *aquellos que habría alcanzado si la elección se hubiera desarrollado por los cauces legales* (SUP-REC-333/2015, p. 13) normales y, por tanto, solicitar la anulación de una elección que ganó puede tenerse por válido ante un fin mayor como lo es la conservación de su registro si con dicha anulación existe un ajuste de la votación total emitida que le permita conservar su registro.

A partir de este razonamiento, el TEPJF respaldó este argumento y entró en el análisis de la causa. En su decisión, el tribunal reconoció que los partidos políticos tienen dos pretensiones en una jornada electoral: una previa a las elecciones, que consiste en ganar con sus candidaturas los cargos por los que contiende y, una segunda y más importante, conservar su registro al final de la jornada. Y si esta última está en riesgo, pueden luchar por modificar la votación final a partir de la cual se calculará el 3% necesario para seguir subsistiendo.

Aun con los cerca de 300 medios de impugnación presentados por el PT, el partido no logró descontar los suficientes votos, ni anular las suficientes elecciones que le dieran el 3% de la votación válida emitida; es decir, ni la jornada, ni el recuento le alcanzaron para conservar su registro.

Sin embargo, aunque el resultado final de los medios de impugnación presentados por todos los partidos políticos no modificaron de manera sustancial la votación ni el porcentaje del PT, éstos llevaron a la anulación de la elección de uno de los trescientos distritos uninominales en que se divide el país, específicamente la elección en el Distrito 01 de Aguascalientes, misma que sería confirmada más tarde por el TEPJF en el SUP-REC-503/2015.

### III. EL CONCEPTO DE “VOTACIÓN VÁLIDA EMITIDA”

El 7 de agosto de 2015, el PT realizó una consulta al INE (REP-PT-INE-PVG-663/2015) para que se pronunciara sobre la definición de *votación válida emitida* contemplada en la Constitución como la votación a partir de la

cual se calcularía si conservaría o no su registro. El objetivo del partido era que la autoridad electoral se pronunciara sobre cuál sería la votación que tomaría en cuenta para realizar el procedimiento de verificación, así como los elementos que la integrarían.

Lo anterior, con motivo de que la única definición contemplada en la ley sobre esta votación se encuentra relacionada con la asignación de curules por el principio de representación proporcional, sin mencionar en forma expresa que se trata de la misma votación para realizar el cálculo del registro. De acuerdo con el partido, existía un vacío en la norma al contemplar un concepto y no definirlo para su propósito dado constitucionalmente.

En efecto, nuestro texto constitucional es claro al contemplar la votación válida emitida<sup>5</sup> como la votación base para definir qué partidos continúan con su registro en los siguientes términos: “El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la *votación válida emitida* en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, *le será cancelado el registro*” (CPEUM, 2015, artículo 41).

Por otra parte, la definición de votación válida emitida la encontramos en el artículo 15 de la Legipe que trata de la asignación por el principio de representación proporcional: “...Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por *votación válida emitida* la que resulte de deducir de la suma de todos los votos depositados en las urnas, los votos nulos y los correspondientes a los candidatos no registrados”.

A partir de los preceptos citados, el motivo de aclaración del partido se presentó en estos términos: si la única definición que proporciona la ley electoral sobre votación válida emitida no está relacionada con la verificación del porcentaje para la pérdida del registro de un partido, entonces debe aclararse por qué se utiliza otra. Así, la falta de una definición, llamémosle *especial*, del concepto de votación válida emitida, llevó al PT a buscar aclarar si ésta podía ser diferente para el caso de analizar la subsistencia de un partido político. En su petición, el partido expresó que este escenario le colocaba en una situación de incertidumbre derivada de una *deficiente regulación* o *probable interpretación indebida* (INE, INE/CG641/2015, p. 3) de cara a los resultados obtenidos, por lo que solicitó se precisara:

---

<sup>5</sup> Para efectos electorales, existen diferentes tipos de votación reconocidos y establecidos por la norma: la votación total emitida, la votación nacional emitida y la votación válida emitida.

- a) Los elementos normativos que deben considerarse para definir este concepto.
- b) Los votos que integran el concepto de “votación válida emitida”.
- c) Las razones por las que se incluyen o excluyen para efectos de verificar el registro de un partido.

Por otra parte, la referencia al concepto de “votación válida emitida” se encuentra incluida expresamente en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y precisamente dentro de las causas de pérdida de registro: “Artículo 94. Son causa de pérdida de registro de un partido político:

b) No obtener en la elección ordinaria inmediata anterior, por lo menos el tres por ciento de la *votación válida emitida* en alguna de las elecciones para diputados, senadores o Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de partidos políticos nacionales”.

Para dar respuesta al partido, el INE emitió el Acuerdo INE/CG641/2015 (INE, 2015), retomando en primer lugar la normativa constitucional y legal que da sentido al concepto de votación válida emitida,<sup>6</sup> y en segundo lugar, retomando la definición que proporciona la ley para confirmar que se trata de la misma para efectos del procedimiento de verificación de su registro, pues aunque ésta no se encuentra definida a nivel constitucional, la legislación secundaria es suficiente y puntual sobre su contenido y aplicación. En este sentido, la votación válida no podría configurarse de manera distinta pues:

... la votación válida únicamente se puede integrar con la suma de los votos emitidos en favor de los partidos políticos, coaliciones e incluso de los candidatos independientes, ya que dichos votos son los que efectivamente tuvieron como fin favorecer una fuerza política partidista o ciudadana con efectos trascendentes (elegir a los diputados que integrarán la Cámara de Diputados); en este entendido, no se pueden contabilizar los votos inválidos o nulos, así como los emitidos por candidatos no registrados porque éstos no tienen eficacia jurídica (INE/CG641/2015, p. 9).

El 14 de agosto de 2015, el PT decidió impugnar la respuesta de la autoridad administrativa, expresando como agravios principales los siguientes:

---

<sup>6</sup> Artículos 41, CPEUM; 15 de la Legipe; 94, fracción I, inciso c, de la Ley General de Partidos Políticos, así como los criterios sostenidos por el TEPJF en las sentencias SM-JIN-48/2015 y SUP-REC-306/2015.

1. La inclusión de la votación de las candidaturas independientes en la fórmula de votación válida para la verificación del registro de un partido político sería inconstitucional, pues hace disfuncional el sistema de partidos, ya que estas candidaturas responden a una lógica distinta a la partidaria.
2. Cualquier fase o fórmula de representación proporcional no debe contemplar los votos de candidatos independientes, por lo que, en el mismo sentido, estos votos no deben tomarse en cuenta para la verificación del registro de un partido.
3. Al no contemplarse una definición clara por cuanto a la regulación del concepto de votación válida emitida para efectos de verificación de registro en la Constitución, existe una *inconstitucionalidad por omisión*, ya que se dejó de regular parcialmente dicho concepto.
4. Con base en una interpretación *pro persona* aplicar el concepto de votación *nacional* emitida contenido en el artículo 15, fracción II de la Legipe al requerir un número menor de votos para conservar el registro, ya que ésta no contempla los votos de candidaturas independientes, a diferencia de cualquier otro que resulta más restrictivo.<sup>7</sup>

Esta aparente laguna en la norma representó un intento del partido a fin de que la autoridad re-considerara los motivos y razones por los que debía descontar unos u otros votos que por ser “válidos” o no dejaran o pasaran a configurar la llamada votación válida emitida. En particular, el objetivo del partido era eliminar la inclusión de los votos en favor de las candidaturas independientes, pues esto automáticamente reduciría el universo de votos exigidos para conservar su registro.

La respuesta del TEPJF no se hizo esperar y el 19 de agosto de 2015 resolvió dos cuestiones que parecían determinantes. En primer lugar, dio respuesta al PT confirmando la respuesta de la autoridad administrativa y con ello la aplicación de la votación válida emitida en los términos de la ley. El tribunal declaró con razón que no existía motivo alguno para excluir del universo de votos válidos los depositados para apoyar las candidaturas

---

<sup>7</sup> En materia electoral, existen tres tipos de votación con efectos diferenciados: a) la votación total emitida, que consiste en la suma en bruto de todos los de una elección; b) la votación *válida* emitida, que consiste en el total de votos “válidos”, de ahí que se resten los votos nulos y de candidaturas no registradas, y c) la votación *nacional* emitida que es la que resulta de deducir de la votación total emitida, los votos en favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 3% de dicha votación, así como los votos de candidaturas independientes y los votos nulos. Esta última sirve para llevar a cabo la asignación de representantes por el principio de representación proporcional.

independientes, pues se trata de votos con plena validez que expresan la voluntad popular y el apoyo a una opción política que es legítima y que, aunque distinta a los partidos, compiten en igualdad de condiciones. En palabras del tribunal:

En tal sentido, el voto por candidaturas independientes no puede invalidarse para efectos de determinar si un partido político alcanza el umbral del 3%, toda vez que se trata de votos válidos que no se emitieron a favor de las candidaturas de partido político alguno. En esa virtud, lo que determina el umbral y la continuidad del registro es la suma de voluntades ciudadanas a través de su voto, en un porcentaje suficiente que soporte la existencia de un partido político (TEPJF, SUP-RAP-430/2015, p. 28).

Asimismo, explicó de manera puntual que la lógica que subyace al concepto de votación válida emitida responde precisamente al conjunto de sufragios *con valor*. El sentido de que sea esta votación y no otra la que sirva para llevar a cabo el procedimiento de verificación del registro de los partidos, está en que las elecciones se tratan de una libre competencia en la que todos los actores deben probar que cuentan con el respaldo suficiente para seguir subsistiendo. En esa contienda hoy ya no sólo participan candidaturas de partidos políticos, sino fórmulas ciudadanas.

En segundo lugar, ese mismo 19 de agosto, el tribunal concluyó la resolución de todos los medios de impugnación relativos al proceso electoral y con ello declaró la validez de las elecciones.

#### IV. LA ASIGNACIÓN POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Concluida la etapa de impugnaciones y las modificaciones de la votación realizadas por el TEPJF, el PT contaba con 1 134 101 votos, lo que representaba el 2.99% de la votación válida emitida. Un 0.0042% lo alejaba de su registro; es decir, 1 572 votos (INE, 2015).

Previa a la emisión de la primera declaratoria de pérdida del registro por parte del INE, el 22 de agosto el PT realizó un nuevo intento por modificar el universo de votación arguyendo que el cálculo del umbral para la verificación de su registro debía llevarse a cabo distinguiendo entre dos votaciones: una por los votos obtenidos en mayoría relativa, y otra por aquellos obtenidos en representación proporcional. Al separarlas, el partido perdía su registro en la votación de mayoría relativa, pero lo conservaba en la de representación proporcional, si se contaba como votación válida

sólo la de aquellos actores que participan de esta repartición, es decir, la de los partidos políticos que presentaban listas regionales de las cinco circunscripciones.

El cálculo propuesto resultaba una vez más inexacto e incongruente con el sistema de representación. En primer lugar, porque pretendía por segunda ocasión excluir los sufragios de las y los ciudadanos que votaron por una opción distinta a la partidista a través de las fórmulas independientes, mismas que ya habían sido confirmadas por el TEPJF como parte de los votos que deben ser contados y; en segundo lugar, porque otorgar un valor diferenciado al voto, significaría violar el principio fundamental de *una persona, un voto*, reconocido incluso en el orden internacional.<sup>8</sup> Es decir, no existen dos votaciones, sino que el voto tiene su valor como unidad y, por tanto, los efectos de ésta surten sus consecuencias en unidad.

Así, el INE realizó la aplicación de la fórmula a partir de la votación válida emitida que ya había sido respaldada por el TEPJF en el SUP-RAP-340/2015 y, con ello, el 23 de agosto de 2015 la autoridad administrativa presentó el cómputo total de la elección, declaró la validez de las elecciones y asignó las diputaciones por el principio de representación proporcional sólo entre los partidos que cumplieron con los requisitos exigidos (INE; INE/CG804/2015, 2015). Entre algunos de estos requisitos se encuentra precisamente el de haber comprobado contar con un respaldo ciudadano mínimo del 3%, por lo que de esta repartición quedaron excluidos el Partido Humanista y el Partido del Trabajo.

El PT acudió a instancias jurisdiccionales para reclamar en esta ocasión que la autoridad administrativa lo discriminó injustamente al no asignarle diputaciones de representación proporcional a las que tenía derecho, pues el Instituto había hecho el cálculo sin advertir la diferencia entre los votos de mayoría relativa y los de representación proporcional, caso este último en el que el partido alcanzaba el 3.07% y, por lo tanto, le correspondían seis escaños.

---

<sup>8</sup> A nivel internacional, este principio ha sido reconocido por el Comité de Derechos Humanos en los siguientes términos: “21. Aunque el Pacto no impone ningún sistema electoral concreto, todo sistema electoral vigente en un Estado Parte debe ser compatible con los derechos amparados por el artículo 25 y garantizar y dar efecto a la libre expresión de la voluntad de los electores. Debe aplicarse el principio de un voto por persona y, en el marco del sistema electoral de cada uno de los Estados, el voto de un elector debe tener igual valor que el de otro. La delimitación de los distritos electorales y el método de asignación de votos no deben desvirtuar la distribución de los votantes ni comportar discriminación alguna contra ningún grupo, ni tampoco excluir o restringir en forma irrazonable el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a sus representantes”.

En su escrito de denuncia, el partido repitió medularmente los argumentos en torno a la inexacta aplicación e interpretación del concepto de votación válida emitida, así como la necesidad de descontar los votos de las candidaturas independientes, por tratarse de una opción política con una lógica distinta a la de los partidos y que no participa de este reparto, pero, además, agregó por primera vez un nuevo elemento a su estrategia: la anulación de la elección federal en Aguascalientes impedía conocer el conteo final de los 300 distritos electorales y, en consecuencia, la autoridad administrativa no estaba en posibilidad de conocer la votación final ni de realizar la integración del Congreso de la Unión, pues debía esperar a los resultados de la elección extraordinaria.

Las pretensiones del partido político consistieron, en primer lugar, en denunciar que la figura de las candidaturas independientes vino a *distorsionar* el conteo de la votación ya no sólo para efectos de su registro, sino también para afectar su derecho a tener representantes por el principio de representación proporcional. El partido insistió por una tercera ocasión en que no se contaran estos votos. Las opciones ciudadanas, libres de carga partidista, volvieron a presentarse para el partido como un obstáculo en su camino y competir frente a ellas disminuyó la representatividad necesaria para justificar su subsistencia.

Al respecto, el TEPJF se limitó a confirmar lo que ya había sido cuestionado: los votos de candidatos independientes tienen plena validez, deben sumarse y cualquier partido que pretenda conservar su registro y tener derecho a espacios de representación proporcional deberá demostrar que cuenta con el respaldo de la ciudadanía suficiente para ello (SUP-REC-573/2015). La votación válida emitida es *una* y los votos de las y los ciudadanos que sean válidos, independientemente de si optan por apoyar a candidaturas de partidos políticos o de naturaleza ciudadana, conforman un solo universo que define, primero, si los partidos continúan con vida y, posteriormente, si pasan a conformar la representación proporcional.

Hasta aquí, el tribunal parecía actuar conforme a los principios de certeza y definitividad que rigen los procesos electorales, determinando que el voto es individual y que no se divide para sus efectos: los de candidaturas ganadas por cada distrito y los de diputaciones plurinominales que accedan según las listas regionales que presentan los partidos. Con esta resolución, la votación quedaba firme.

Por otra parte, al analizar el argumento relativo a la imposibilidad de conocer la votación final como consecuencia de la anulación del distrito 01 en Aguascalientes, el tribunal rechazó que, con motivo de las celebraciones extraordinarias de ese distrito, se estuviera en imposibilidad de conformar

la representación proporcional pues, para llevar a cabo dicha asignación sólo debe tomarse en cuenta la votación emitida el día de la jornada electoral ordinaria, además de que se cuenta con un plazo limitado para este acto, pues de acuerdo con la ley, la nueva Cámara de Diputados debería iniciar funciones el 1 de septiembre.

## V. PRIMERA DECLARATORIA DE PÉRDIDA DE REGISTRO

Con las diversas confirmaciones del tribunal electoral y los resultados finales, el 3 de septiembre de 2015, la Junta General Ejecutiva del INE a partir de la facultad que le confiere el artículo 95, párrafo 1 de la LGPP y 48, párrafo 1, inciso i) de la Legipe emitió la primera declaratoria de pérdida de registro del Partido del Trabajo y con ello la pérdida de sus derechos y prerrogativas, y la sustitución de promocionales en radio y televisión. Sin embargo, dejó a salvo su derecho a participar en la elección extraordinaria del distrito 01 en Aguascalientes, pues el artículo 24 de la Legipe permite que partidos que hayan perdido su registro se presenten a una contienda extraordinaria, siempre y cuando hayan presentado candidato en la celebración ordinaria que fue anulada (INE, INE/JGE110/2015, 2015).

La primera declaratoria de pérdida de registro del PT fue impugnada los días 7, 10, 11 de septiembre y 6 de octubre, por el partido afectado, diversos militantes y el Partido Acción Nacional. A través de la presentación de 14 recursos, los actores cuestionaron medularmente:

1. La facultad de la Junta General Ejecutiva del INE para pronunciarse sobre la pérdida o conservación del registro de un partido político nacional. De acuerdo con los actores, el acuerdo emitido era ilegal, al ser pronunciado por una autoridad incompetente.
2. La declaratoria de pérdida de registro se basó en un cómputo que no revestía el carácter de definitivo, pues faltaba por contarse la votación de la elección extraordinaria en el Distrito 01 de Aguascalientes.

Los recursos fueron acumulados en el SUP-RAP-654/2015 (TEPJF, 2015), en donde el TEPJF tomó el primero de los agravios para revocar y dejar sin validez la declaratoria de pérdida de registro emitida por el INE.<sup>9</sup> De acuerdo con el tribunal, una vez constituidos, los partidos políticos gozan

---

<sup>9</sup> Esta fue la primera vez que el TEPJF concedió la razón al PT.

de una *garantía de permanencia*,<sup>10</sup> la cual se encuentra estrechamente ligada con la conservación de su registro. Esta garantía significa que el Estado está obligado a velar por su preservación y fortalecimiento y, por tanto, cualquier decisión que implique pronunciarse sobre la pérdida o conservación de su registro se convierte en un hecho de tal relevancia que no puede ser realizado por cualquier órgano, pues implica la afectación de derechos político-electorales de primera conquista como el derecho de asociación de sus militantes, a votar y ser votado, así como un detrimento en la vida democrática del país, al eliminar una opción política (SUP-RAP-654/2015, pp. 12-14).

En este sentido, y dada la trascendencia de la decisión, el órgano jurisdiccional realizó un análisis de la naturaleza de la Junta General Ejecutiva dentro de la estructura del INE, para concluir que ésta es de carácter “ejecutora” y no “decisoria”, por lo que su función respecto de la pérdida de registro de los partidos políticos se restringe a la elaboración del dictamen respectivo donde informe que un partido político ha caído en el supuesto de pérdida de registro por no obtener al menos el 3% de la votación.

Además, a partir de ahora, deberá garantizarse derecho de audiencia al partido político que caiga en dicho supuesto y sólo posteriormente, elaborar y presentar un proyecto de resolución ante el Consejo General para que éste, como máximo órgano de dirección del Instituto tome la decisión correspondiente. Así, para el tribunal:

...existen actos de dicha naturaleza que no revisten el carácter de verdaderas resoluciones, como son los casos de opiniones, consultas o investigaciones, de manera que son actos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero no deciden ni resuelven una situación jurídica indeterminada.

...

En suma, ante la naturaleza de las facultades que se le otorga, la trascendencia del hecho al sistema de partidos políticos y el respeto al derecho de asociación en materia político-electoral, no hay duda que es el Consejo General la autoridad competente para determinar si un partido político mantiene su registro o no (TEPJF, SUP-RAP-654/2015, p. 30).

De esta forma, con los argumentos expuestos se consideró que la Junta General, quien tradicionalmente y por mandato de ley había desempeñado

---

<sup>10</sup> Principio reconocido por el artículo 41 constitucional, según el cual la Constitución y las leyes determinarán las normas y requisitos para el registro legal de los partidos políticos, así como sus obligaciones y prerrogativas correspondientes. Así, los partidos políticos, una vez constituidos, deben cumplir con los requisitos que la ley les obliga, para poder seguir subsistiendo.

este papel, ahora había excedido sus facultades al pronunciarse sobre un tema cuya trascendencia escapa de su alcance. Con esta decisión y sin analizar el resto de los agravios, el 23 de octubre de 2015, la autoridad judicial dio reversa a la primera declaratoria de pérdida de registro de la autoridad administrativa, dejando sin efectos una atribución que tradicionalmente había desempeñado la Junta General ejecutiva y reviviendo por primera vez al Partido del Trabajo.

## VI. SEGUNDA DECLARATORIA DE PÉRDIDA DE REGISTRO

En cumplimiento al SUP-RAP-654/2015 y la nueva ruta establecida por el tribunal electoral, el 27 de octubre inmediato, la Junta General Ejecutiva del INE elaboró una nueva declaratoria informando que, a partir de la votación obtenida en las elecciones ordinarias para diputados federales del 7 de junio, el Partido del Trabajo no había logrado obtener el 3% de la votación válida emitida, motivo por el cual se colocaba en el supuesto de pérdida de registro contemplado en el artículo 94, párrafo 1, inciso c de la LGPP. Esta situación se haría del conocimiento del Consejo General, como lo establecía la nueva ruta indicada por el tribunal, previo a otorgar tres días al partido para defenderse<sup>11</sup> y atender sus consideraciones en el proyecto definitivo.

En el periodo de audiencia para el partido, la coyuntura ya era clara: el derecho de participación que otorga la ley al PT para participar en las elecciones extraordinarias en el Distrito 01 de Aguascalientes, permitió al mismo centrarse en un último argumento que ya había esbozado ante el INE, pero del que el TEPJF no se había pronunciado.

Ante la autoridad administrativa, el partido señaló que la resolución emitida por el Consejo General era incorrecta por decidir la pérdida de su registro contando sólo los votos de la elección ordinaria y, permitirle a su vez participar en una elección extraordinaria sin la posibilidad de sumar los votos que obtuviera al universo de votos válidos que definen su registro. En

---

<sup>11</sup> Con anterioridad a esta resolución, el criterio del Tribunal era que la garantía de audiencia de los partidos políticos en el procedimiento de pérdida de registro, se cumplía “desde el momento en que el afectado registra representantes en los consejos general, locales y distritales del propio Instituto, en los que tiene oportunidad de participar en las distintas fases del proceso electoral, especialmente en el de los cómputos derivados de la jornada electoral; y está en aptitud de combatir dichos cómputos a través de los medios ordinarios de defensa previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, o bien, participar como tercero interesado en esos procedimientos jurisdiccionales para hacer patente un derecho incompatible con el que, en su caso, pretenda la parte actora” (SCJN, Tesis LVIII/2001).

el mismo sentido, la determinación se hacía inválida pues se hacía con una votación que estaba incompleta.

Con base en estos argumentos, el partido solicitó esperar a sumar los votos que obtuviera en la elección extraordinaria de Aguascalientes, pues sólo así se conocerían los resultados de los 300 distritos electorales y con ello, la conformación de la votación válida emitida.<sup>12</sup>

El INE rechazó los argumentos del partido, quien al pronunciarse por segunda ocasión sobre la pérdida del registro de este partido emitió el Acuerdo INE/CG936/2015, en donde manifestó al partido político que, la celebración de elecciones extraordinarias tienen *como única finalidad* la integración total de la Cámara de Diputados con la diputación de mayoría relativa que resultara ganadora y, por ningún motivo, representaba una nueva oportunidad para competir por su registro, pues esto implicaría que la votación válida emitida que ya había tenido efectos para la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional y que se confirmó como la misma para realizar el procedimiento de verificación del registro de los partidos, pudiera ser modificada y revisada para la pretensión del partido (INE; INE/CG936/2015, p. 14).

Una actuación distinta implicaría violar los principios de *definitividad* y *certeza* que rigen los procesos electorales.

No obstante, los razonamientos del partido sí tuvieron eco en el seno jurisdiccional. El 10 de noviembre el partido afinó su estrategia y el caso fue llevado nuevamente ante el TEPJF. Así, en una segunda oportunidad, el partido presentó como estrategia jurídica ante el tribunal denunciar la *inconstitucionalidad* y en consecuencia solicitar la inaplicación de los artículos 94, párrafo 1, inciso b) de la LGPP, así como el diverso artículo 24, apartado 3, de la Legipe, por ser contrarios a lo establecido en el artículo 41 constitucional al contemplar como parámetro para determinar el 3% necesario para la conservación de su registro, que la votación válida emitida se obtenga de la celebración de la *elección ordinaria inmediata anterior*, restricción que no se encuentra contemplada en la norma suprema.<sup>13</sup>

El 2 de diciembre, el TEPJF emitió el SUP-RAP-756/2015, sentencia que abrió el escenario definitivo para la supervivencia del partido. Con una mayoría de los magistrados, el tribunal declaró inconstitucionales las por-

---

<sup>12</sup> En otras palabras, la pretensión de la institución política puede describirse en las siguientes palabras: si el partido no había logrado restar los votos de las candidaturas independientes, entonces intentaría sumar los votos que le faltaban.

<sup>13</sup> Efectivamente, el artículo 41 constitucional no contempla en su redacción esta limitación, pues de manera genérica señala que la votación válida emitida se obtendrá “en cualquiera de las elecciones que se celebren...”.

ciones de los artículos 94, párrafo 1, inciso b de la LGPP y 24 de la Legipe que tenían como votación válida emitida aquella obtenida en una elección ordinaria y limitaban la participación de un partido político que hubiera perdido su registro en una elección extraordinaria sólo para efectos de presentarse en la contienda.

El TEPJF indicó que tanto la referencia de elección “ordinaria”, así como la imposibilidad de que un partido aumentara su porcentaje con los votos de una elección extraordinaria no se contemplaban en el orden constitucional y, por el contrario, representaban restricciones adicionales al texto contemplado en el artículo 41. Sin embargo, todos los demás actos emitidos en función de la votación ordinaria emitida del 7 de junio, conservaban plena validez y quedaban intactos, esto es, la asignación de representación proporcional realizada por el INE el 23 de agosto era definitiva.

Con este fallo, el tribunal reabrió de manera sorpresiva la discusión sobre el concepto de votación válida emitida, mismo que había sido parte de la litis con anterioridad y cuya fórmula había sido confirmada meses antes en el SUP-RAP-430/2015. Sin embargo, ahora:

...el concepto constitucional *votación válida emitida*, comprende tanto la obtenida en elecciones ordinarias como extraordinarias, por lo que al limitarlo a los resultados de las elecciones ordinarias, en el artículo 94, párrafo 1, inciso b) de la Ley General de Partidos Políticos, y restringir los efectos de la participación en las elecciones extraordinarias a la postulación de candidatos a la diputación correspondiente, de acuerdo con lo previsto en el numeral 24, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se contrapone con el mandato constitucional.

Lo relevante de esta sentencia es que no sólo amplió el universo de la votación que conforma la fórmula del concepto de votación válida emitida, sino que ésta ya había surtido sus efectos para la asignación de escaños por el principio de representación proporcional. Mediante un deficiente ejercicio de argumentación sobre los efectos de modificar un concepto que había confirmado, el tribunal asigna efectos diferenciados a una misma votación. No obstante, el tribunal continúa:

Además, las circunstancias especiales del caso concreto hacen más evidente la posible afectación de los derechos humanos involucrados.

Por tanto, ante la posibilidad de que el Partido del Trabajo participe en dicha elección extraordinaria, en la cual podrá recibir votación de los electores, debe contarse para la conservación del registro, ya que de otra manera, sin razón alguna, se excluye la votación de los referidos electores.

Para el tribunal limitar la votación implicaría *una restricción indebida a los derechos humanos de votar, ser votado y asociación en materia política* (SUP-RAP-754/2015, p. 21), por lo que, en una aplicación garantista del principio *pro persona*, exigía inaplicar al caso concreto los artículos de ley secundaria.

La deficiente argumentación de la sentencia pone como eje principal las *circunstancias especiales* del caso y la aplicación de una teoría *garantista* que revela más bien una posición decisionista por parte de los jueces (Salazar, 2009, p. 915).<sup>14</sup>

En otras palabras, el PT podría participar en las elecciones extraordinarias del 6 de diciembre en Aguascalientes para buscar obtener los 1 572 votos que le faltaban, éstos serían sumados, pero sólo para un efecto: verificar su registro.<sup>15</sup> El tribunal electoral ordenó dejar en suspenso la pérdida de registro del PT, hasta en tanto no se tuvieran los resultados de la jornada extraordinaria de la elección extraordinaria en Aguascalientes, mismos que deberían sumarse y servir para verificar la permanencia del partido.

El resto es historia y política. Mucha política. El 6 de diciembre de 2015 se celebraron las elecciones extraordinarias en Aguascalientes y el Partido del Trabajo no sólo obtuvo los 1 572 votos que le faltaban, sino 14 046 (12.87%), es decir, 12 474 de más. La conservación de su registro estaba fuera de dudas.

Finalmente, el 16 de diciembre de 2015, el Consejo General se pronunció por tercera ocasión sobre este caso, pero en esta ocasión para decidir sobre lo que parecía increíble, el Partido del Trabajo era, de nuevo, un partido político nacional para todos los efectos.

La historia de la conservación del registro del Partido del Trabajo permite exponer al menos dos grandes contradicciones que se presentan ahora en el sistema electoral. Por una parte, la complejidad que, gracias al alto grado de judicialización de las decisiones políticas, imposibilita la necesidad de depurar el sistema de partidos expulsando a aquellos que no cuentan con el respaldo ciudadano exigido por la norma. Por otra parte, ello también significa un proceso democrático que sirve para mejorar y fortalecer los vínculos representativos.

---

<sup>14</sup> En su artículo “Reflexiones sobre la teoría garantista a la luz de algunas decisiones del Poder Judicial de la Federación”, el autor expone cómo la teoría garantista ha comenzado a jugar más bien un papel insospechado dentro de las decisiones de las y los jueces que denomina como “*garantismo espurio*”.

<sup>15</sup> De esta forma, el tribunal revocó por segunda ocasión la declaratoria de la autoridad administrativa y pareció olvidar lo que había sostenido meses antes sobre la imposibilidad de otorgar efectos diferentes al voto de las y los ciudadanos. Pareció olvidar también que el voto era uno.

VII. ANEXO. CRONOLOGÍA JURÍDICA DE LA CONSERVACIÓN  
 DEL REGISTRO DEL PARTIDO DEL TRABAJO

<i>Fecha</i>	<i>Resolución</i>
	<i>Actos previos a la resolución de pérdida de registro por la Junta General Ejecutiva del INE</i>
7 de junio de 2015	Celebración de elecciones ordinarias 2015
12 de junio 2015	Se concluyen los cómputos distritales
4 de agosto de 2015	SM-JIN-35/2015 La Sala Regional de Monterrey declara la nulidad de la elección para Diputado Federal en el Distrito 01 de Aguascalientes
19 de agosto de 2015	SUP-REC-503/2015 Confirma nulidad de Aguascalientes
5 de agosto de 2015	SUP-RAP-267/2015 Revoca el CF/055/2015 aprobado el 15 de junio de 2015 por la CF Recurso por el que se define que el PT está en periodo de prevención y no de “liquidación”
7 de agosto de 2015	Oficio REP-PT-INE-PVG-663/2015 Consulta del maestro Pedro Vázquez González, representante del PT sobre el concepto de “votación válida emitida”
12 de agosto de 2015	INE/CG641/2015 Responde consulta del PT sobre “Votación válida emitida”
19 de agosto de 2015	SUP-RAP-430/2015 Confirma INE/CG641/2015 sobre consulta del PT
19 de agosto de 2015	Conclusión de todos los medios de impugnación por el TEPJF y declaración de validez de la elección
22 de agosto de 2015	INE/DEOE/1027/2015 DEOE remite a DEPP los resultados de la elección de diputados por mayoría relativa y representación proporcional

Continúa

<i>Fecha</i>	<i>Resolución</i>
23 de agosto de 2015	INE/CG804/2015 Se efectúa el cómputo total de la elección y se emite la declaración de validez y asignación de diputados por RP
28 de agosto de 2015	SUP-REC-573/2015 Confirma INE/CG804/2015
2 de septiembre de 2015	Se publica en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el INE/CG804/2015
3 de septiembre de 2015	INE/JGE110/2015 Declaratoria de pérdida de registro
8 de septiembre de 2015	Se publica en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el INE/JGE110/2015
<i>Actos posteriores a la Resolución de pérdida de registro de la Junta General Ejecutiva del INE</i>	
7, 10 y 11 de septiembre y 6 de octubre	Diversos militantes Partido Acción Nacional Partido del Trabajo Impugnan el INE/JGE110/20015 Se cuestiona la facultad de la JGE para emitir la resolución de pérdida de registro
30 de septiembre de 2015	INE/CG843/2015 Acuerdo para que PT y Humanista participen en elecciones extraordinarias
23 de octubre de 2015	SUP-RAP-654/2015 Revoca el Acuerdo INE/JGE110/2015 para que sea el Consejo General el que se pronuncie
<i>Actos en cumplimiento del SUP-RAP-654/2015</i>	
27 de octubre de 2015	INE/JGE139/2015 Nueva declaratoria relativa al registro del Partido del Trabajo
28 de octubre de 2015	Notificación al PT del INE/JGE139/2015
30 de octubre de 2015	Contestación del PT al INE/JGE139/2015
4 de noviembre de 2015	INE/JGE139/2015 Se aprueba resolución para Consejo General

<i>Fecha</i>	<i>Resolución</i>
6 de noviembre de 2015	INE/CG936/2015 Consejo General del INE aprueba <i>nueva</i> resolución relativa a la pérdida de registro del PT
6 de noviembre de 2015	INE/CG938/2015 Reglas para liquidación de PT y PH
10 de noviembre de 2015	PT impugna INE/CG936/2015
2 de diciembre de 2015	SUP-RAP-756/2015 Revoca INE/CG936/2015 <i>Actos en cumplimiento del SUP-RAP-756/2015</i>
6 de diciembre de 2015	Elección extraordinaria Distrito 01 de Aguascalientes
9 de diciembre de 2015	Concluye cómputo y se declara validez de la elección extraordinaria, misma que no fue impugnada, por lo que quedó firme
16 de diciembre de 2015	Informe final del Cómputo Distrital en la elección extraordinaria de Aguascalientes y deja firme asignación de RP
16 de diciembre de 2015	Consejo General aprueba el proyecto de Registro del PT como partido político nacional

FUENTE: Elaboración propia, 2015.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- LINARES, Sebastián, *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes*, Buenos Aires, Marcial Pons, 2008.
- MANIN, Bernad, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 2006.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, *Reflexiones sobre la teoría garantista a la luz de algunas decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. En: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2834/38.pdf>.

## LA INCOHERENCIA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (ELECTORAL) EN MÉXICO

Issa LUNA PLA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La jurisprudencia paradigmática*. III. *El titular de la libertad de expresión*. IV. *Dimensión de la libertad de expresión (electoral)*. V. *Límites permitidos a la libertad de expresión*. VI. *Notas concluyentes*. VII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación regula y modera el discurso político-electoral en México a través de sus sentencias en la materia de la propaganda política y las prerrogativas de los partidos políticos a los medios de comunicación. En esta labor, el Tribunal Electoral ha interpretado la garantía individual y el derecho humano a la libertad de expresión establecida en la Constitución y los tratados internacionales en derechos humanos.

Entre el cúmulo de materias que conoce este Tribunal, no es exagerado afirmar que los casos que resuelve sobre libertad de expresión y propaganda política se cuentan entre los más numerosos.<sup>1</sup> La litis común a estos casos versa en resolver si la propaganda es legalmente contratada conforme a la ley electoral, si existen actos anticipados de campaña, si el contenido de

---

\* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

<sup>1</sup> La Sala Regional Especializada del TEPJF reportó que de octubre de 2014 a junio de 2016 se atendieron 723 denuncias presentadas y sustanciadas en las oficinas centrales del Instituto Nacional Electoral por contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión, violación al modelo de comunicación política electoral, uso indebido de pautas en radio y televisión por parte de partidos políticos y entrega de beneficios en especie, entre otros ilícitos. Estadística judicial disponible en: <http://www.trife.gob.mx/acercate/salas-regionales/Sala%20Regional%20Especializada/estadistica>. Sin embargo, la búsqueda por categoría “libertad de expresión” en todas las Salas del TEPJF arroja un total de 8 610 sentencias.

los mensajes es denigratorio, o bien, si el Instituto Nacional Electoral protegió correctamente las reglas de equidad en el acceso a los medios de comunicación.

Si se quisiera estudiar académicamente la interpretación de la libertad de expresión en el Tribunal Electoral a lo largo de sus decisiones, particularmente en los últimos cuatro años, el análisis empezaría por organizar una línea coherente en la definición de los sujetos titulares del derecho, luego se analizarían los alcances y límites del derecho y finalmente los discursos y objeto protegido en la comunicación política electoral. Incluso, se debería poder identificar una doctrina en torno a lo que el Tribunal considera las formas adecuadas del ejercicio de la libertad de expresión en la materia electoral. Pero desafortunadamente este tipo de análisis, que pudieran explicar la conformación de una libertad de expresión en contextos electorales en México, es inviable.

El investigador o el jurista estudioso de la libertad de expresión pueden perderse en un círculo de confusiones y líneas de interpretación incoherentes e inconsistentes cuando se emprende la lectura de las sentencias del Tribunal Electoral en esta materia. Esta confusión se extiende claramente a su labor revisora de los procedimientos de infracción a la ley que impone el Instituto Nacional Electoral. En lugar de brindar certeza y orientación interpretativa a este órgano constitucional electoral, el Tribunal deja de proyectar un estándar definido en lo que indistintamente reconoce como propaganda política y libertad de expresión.<sup>2</sup>

El presente artículo está estructurado a partir de lo que aquí se consideran las causas fundamentales por las que el Tribunal Electoral mexicano equivoca su interpretación de la libertad de expresión y la propaganda política. Primero se analiza la jurisprudencia del TEPJF que resulta paradigmática en la interpretación del Tribunal en la materia. A partir de ahí, se observa una primera confusión de fondo en la titularidad del derecho a la libertad de expresión, defendiendo igual el ejercicio de esta libertad por medios de comunicación, periodistas, precandidatos, candidatos y partidos políticos. El siguiente problema se encuentra cuando, al estudiar los actos reclamados, el Tribunal elige indistintamente analizar el ejercicio de un derecho humano o de una prerrogativa electoral, independientemente del titular del derecho y de la naturaleza del acto. La siguiente cuestión es la

---

<sup>2</sup> Luna Pla, Issa, "Libertad de expresión y propaganda política no es lo mismo", en Báez Silva, Carlos y Ríos Vega, Luis Efrén (eds.), *Ciudadanía, derechos políticos y justicia electoral en México*, México, Marcial Pons, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 439-463.

indefinición de una línea de continuidad en la interpretación a los límites al ejercicio de la libertad de expresión (y, por ende, de la propaganda política).

## II. LA JURISPRUDENCIA PARADIGMÁTICA

La reforma política de 2007 introdujo un modelo de propaganda política particularmente distinto al modelo operante en los años anteriores y que cambió la historia del uso de prerrogativas de acceso a los medios por parte de los partidos políticos. Entre otros cambios, la reforma aumentó los tiempos de la radio y la televisión destinados al uso de los partidos políticos hasta cinco veces en comparación con el modelo previo a 2007 y reforzó la penetración mediática de los mensajes político-electorales. Pero también impuso condiciones de contratación de propaganda a los medios de comunicación, colocando al INE como autoridad mediadora de las transacciones económicas entre éstos. A partir de 2007 se acuñó un modelo novedoso para prohibir propaganda electoral ilegal (o fuera de los límites establecidos por la legislación electoral) y se colocaron trabas a los actos anticipados de campaña. Este nuevo escenario transformó las prácticas de los partidos políticos y candidatos, de los medios de comunicación, y sobre todo, del Tribunal Electoral.

Después de entrar en vigor el nuevo modelo de propaganda, se instauró en el TEPJF la vía jurídica para solventar los obstáculos que los mismos partidos políticos se impusieron en el Congreso de la Unión. La jurisprudencia 11/2008 se conformó a partir de tres juicios promovidos entre los años 2007 y 2008 (juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-288/2007, juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-367/2007, recurso de apelación SUP-RAP-118/2008 y acumulado) y por su relevancia se cita a texto completo con énfasis añadido:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. El artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el artículo 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad

nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. *En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados (Jurisprudencia 11/2008. La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciocho de septiembre de dos mil ocho, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria).*

Bajo el amparo de la libertad de expresión reconocida en la Constitución y los tratados internacionales, la jurisprudencia 11/2008 lleva al terreno de los derechos humanos la propaganda política, ajustando el “debate político” a los discursos protegidos por esta libertad humana. Con este empalme, se jala también el manto de la protección y garantía de una libertad fundamental para cobijar la propaganda electoral y a sus actores estelares (*afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general*). El argumento (infalible) del Tribunal Electoral consiste en que, cuando la Convención Americana, en el artículo 13.1, y la Constitución mexicana, en el artículo 6o., segundo párrafo, establecen que las personas tienen la libertad de expresión “así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”, pues la propaganda política es una más de esas expresiones de “toda índole”.<sup>3</sup>

La jurisprudencia 11/2008 fue aprobada por la 4a. Sala Regional Especializada del TEPJF, creada en 2014 por el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (DOF, 23 de mayo de 2014) y su Reglamento Interior (DOF, 7 de agosto de 2015). Entre otras funciones, esta Sala Especial es la encargada de conocer del procedimiento especial sancionador previsto en la Legipe (artículo 47 del Reglamento Interior). En 2015, su Presidente, magistrado Clicerio Coello Garcés, dijo que “el juez tiene la obligación constitucional de que sus sentencias sean armónicas con los derechos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales firmados y ratificados por México”, y dice el boletín de prensa que en ese sentido, “di-

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, expediente SUP-JDC-1578/2016.

cho órgano jurisdiccional ha protegido la equidad en la contienda electoral y la libertad de expresión política”.<sup>4</sup>

La jurisprudencia 11/2008 conecta la libertad de expresión constitucional y convencional con la norma electoral de una manera indefinida. Quizás donde más evidente es la intención del Tribunal Electoral de jalar el cobertor de los derechos humanos al campo de batalla electoral es cuando parece colocar *por encima o por igual* (indistintamente) a la libertad de expresión con el restrictivo marco jurídico electoral de la reforma de 2007. En la última parte el texto de esta jurisprudencia solamente ancla los argumentos del Tribunal a los fines democráticos, para cuando decidan sus magistrados “proteger libertad de expresión” y dejar de aplicar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por último, la jurisprudencia 11/2008, al equiparar la libertad de expresión humana con la propaganda electoral, irrumpe una regla más de esta libertad: establece como límites a este llamado debate político (que para fines prácticos lo entiende como propaganda electoral) los mismos límites de la libertad de expresión claramente definidos en el derecho constitucional y convencional. Así, el TEPJF se permite a sí mismo escoger dentro de un amplio catálogo de candados y límites (los del derecho electoral y los de los derechos humanos) para ayudarse a tener un amplio margen de decisión frente a los difíciles y controversiales casos que se le acumulan en la materia en el contexto de la reforma de 2007). De ahí que esta es la decisión paradigmática que refleja una tendencia interpretativa que se estudia en este texto.

### III. EL TITULAR DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial menciona a la libertad de expresión dentro de sus sentencias, siendo o no el derecho que busca proteger, lo hace de manera desvinculada de la titularidad del derecho. El Tribunal interpreta la protección de la libertad de expresión indistintamente a individuos (candidatos o precandidatos), a periodistas o instituciones políticas. En el caso de la candidata Ana Guevara dentro de la programación de Sport Center, el Tribunal advirtió:

...el ejercicio responsable de las libertades fundamentales de expresión, información y prensa escrita, durante el desarrollo de los procesos comiciales,

<sup>4</sup> Boletín de prensa disponible en: <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/6/119/2015>.

*por parte de los partidos políticos, precandidatos, candidatos, ciudadanos y cualquier otra persona física o moral, incluidas las empresas de radio y televisión, no tan sólo implica respetar los límites que la propia Constitución federal les establece en los artículos 6 y 7, sino, además, conlleva evitar que a través de su uso y disfrute, se colisionen otros valores contenidos en el propio Pacto Federal, como la equidad en el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, entre ellos la televisión.*<sup>5</sup>

En diversos casos se hace patente que la idea que predomina entre los magistrados del Tribunal y su Sala Regional Especializada es que los sujetos obligados a la ley electoral son todos titulares del derecho a expresar ideas y opiniones.<sup>6</sup> Y al mismo tiempo, se asume un protector de aquellos programas informativos en su concepto: “una libertad comunicativa”.<sup>7</sup>

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) vs. Venezuela, analizó el ejercicio de la libertad de expresión por parte de personas naturales a través de las personas jurídicas en la vulneración de sus derechos de propiedad y de expresión. Dijo que si bien las personas jurídicas no son reconocidas expresamente en la Convención Americana como titulares de los derechos humanos, el Protocolo núm. 1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, no restringe la posibilidad de que, bajo determinados supuestos, los individuos puedan recurrir al Sistema Interamericano, como lo hizo Radio Caracas Televisión en su personalidad jurídica. Incluso la Corte Interamericana hizo una analogía para defender el ejercicio de la libertad de expresión de las radiodifusoras, diciendo que “así como los sindicatos constituyen instrumentos para el ejercicio del derecho de asociación de los trabajadores”, así los medios de comunicación son una asociación de personas que se han reunido “para ejercer de manera sostenida su libertad de expresión”.

Al aplicar el derecho a la libertad de expresión a cualquiera de los sujetos obligados a la ley electoral, arbitrariamente el Tribunal incurre en ajustar la doctrina de la protección a las figuras públicas a los criticados. Por ejemplo, en el caso de la campaña de 2016 al gobierno del estado de Chihuahua, el candidato Javier Corral Jurado cuestionó la gestión del gobernador en curso y el Tribunal, al proteger el discurso del candidato, argumentó

<sup>5</sup> Expediente SUP-RAP-280/2009.

<sup>6</sup> Expediente SUP-JRC-168/2016.

<sup>7</sup> Expediente SUP-REP-110/2016.

que el gobernador es una figura pública mayormente sometida “al escrutinio de la sociedad respecto de su actuación”.<sup>8</sup>

Ciertamente la Corte Interamericana ha dicho: “que en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y la crítica del público. Este diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza”.<sup>9</sup> En este caso, la Corte se está refiriendo a funcionarios públicos y no a partidos políticos o candidatos; y está protegiendo el ejercicio de la libertad de expresión del periodista Mauricio Herrera Ulloa que trabajaba para el periódico *La Nación*.

No en pocas ocasiones el TEPJF ha sacado elementos interpretativos de la libertad de expresión de su contexto y de sus titulares, para extrapolarlo al ambiente electoral, citando el artículo 13 de la Convención Americana y a la voz de su Corte, así como de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.<sup>10</sup> Incluso, en las sentencias de la Sala Regional Especializada esta interpretación forma parte invariablemente de la hipótesis del análisis de los casos que integran el formulario para resolver. Se citan estos precedentes convencionales donde la Corte Interamericana ha protegido el derecho a la libertad de expresión de los ciudadanos frente al Estado, de los periodistas y los medios de comunicación frente a figuras públicas y el Estado, y con la misma devoción se protege a candidatos y a partidos políticos en su “ejercicio de libertad de expresión” y a los medios que entrevistan a los precandidatos y candidatos.

Por ejemplo, en el expediente SUP-JDC-1578/2016 puede observarse que el Tribunal Electoral cita el caso *Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, donde la Corte defiende la libertad de expresión y el derecho a la información de los ciudadanos cuando se les censuró la película *La última tentación de Cristo*.

---

<sup>8</sup> Expediente SUP-REP-101/2016.

<sup>9</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, párr. 129; Caso Ricardo Canese *vs.* Paraguay, párr. 103; Caso Kimel *vs.* Argentina, párr. 86.

<sup>10</sup> Expedientes: SUP-JRC-168/2016; SUP-REP-101/2016; SUP-JDC-1578/2016; SUP-REP-567/2015. Se citan algunas de las 384 que arroja la búsqueda de sentencias de la Sala Regional Especializada en Libertad de Expresión, expedientes: SRE-PSC-67/2015; SRE-PSC-51/2016; SRE-PSC-289/2015; SRE-PSC-288/2015; SRE-PSC-223/2015; SRE-PSC-162/2015; SRE-PSC-115/2015; SRE-PSC-103/2015; SRE-PSD-203/2015; SRE-PSD-58/2015; SRE-PSC-41/2015; SRE-PSC-13/2015; SRE-PSC-5/2014; SRE-PSC-3/2014, y SRE-PSC-1/2014.

En el mismo expediente, cita el caso Ríos y otros *vs.* Venezuela, donde las víctimas de los hechos fueron 20 trabajadores del Canal de Televisión RCTV. Según el análisis del caso concreto en este expediente, el Tribunal decidía si cuatro entrevistas en medios de comunicación realizadas por el precandidato (después gobernador electo) en el estado de Oaxaca eran actos anticipados de campaña. La decisión del Tribunal en este caso se basó en determinar que no fueron actos anticipados porque el precandidato no inducía directamente al voto en sus declaraciones en medios, y que las entrevistas de los periodistas de los medios que lo entrevistaron ejercían su libertad de expresión informando a la ciudadanía de temas relevantes.

El contenido de la libertad de expresión en la legislación mexicana, la jurisprudencia y la interpretación de las instituciones del Sistema Interamericano es lo suficientemente contundente para dar orientación a la instancia electoral en la materia. Son dos los elementos característicos de los que no se debe de alejar la interpretación de esta libertad: *a)* las dimensiones de la libertad de expresión; y *b)* las restricciones permitidas. Veamos el papel que ha jugado el TEPJF en ambos aspectos en relación con la propaganda política y su idea de libertad de expresión.

#### IV. DIMENSIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (ELECTORAL)

El primer elemento característico de la libertad de expresión individual y social es su dimensión.<sup>11</sup> La doctrina en derechos humanos de la dimensión de esta libertad se ha construido a partir de casos de censura a periodistas y comunicadores por parte del Estado, quien afecta la dimensión individual y social de esta libertad al imponer sus límites. Para entender cómo aplica esta doctrina el Tribunal Electoral en su interpretación garante analiza diversas sentencias.

En la sentencia SUP-RAP-234/2009, caso de Demetrio Sodi de la Tijera, candidato del PAN a Jefe de la Delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal, el TEPJF marcó un camino importante. Primero, pareció fijar que las expresiones de propaganda política se determinan por el “contexto sintáctico del mensaje” en relación con el “contexto fáctico” en que se inscribe el hecho analizado. En este caso se trató de un candidato a jefe de la Delegación y el momento en que se dio la entrevista el individuo se hallaba dentro de los tiempos de campaña electoral, por lo que se encuentra una co-

---

<sup>11</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, opinión consultiva OC-5/85, Serie A, núm. 5, párr. 30.

nexión natural acerca de sus intereses condicionados a la “concreción de la posibilidad de acceder al cargo”.<sup>12</sup> Determinó también que dicho mensaje no fue contratado por el INE (antes IFE). Estos dos elementos constituirían el contexto ideal para situar el caso dentro de una causa de violación a la legislación electoral claramente, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Pero el Tribunal elaboró un argumento clave que le permitió burlar la ley electoral: proteger la libertad de expresión del medio de comunicación. Afirmó que no toda la propaganda política es ilegal, a pesar de no ser contratada por el INE, porque mientras se trate de un “género periodístico” como la entrevista, entonces el discurso se encuentra protegido por la libertad de expresión. Resulta contradictorio que si el Tribunal reconoció que se trataba de propaganda política, no entró en ningún momento a profundizar sobre la consecuencia y responsabilidad jurídica que implicaba lo anterior. Con ello, el Tribunal Electoral creó una excepción a la ley electoral: que se trate del ejercicio del periodismo.<sup>13</sup> El Tribunal dijo que sólo se consideraría en el supuesto de infracción si dicha entrevista se repite en diversos espacios fuera del contexto de la entrevista. Aquí aprovecha el Tribunal para afirmar que se trataría de una “simulación” o falsa entrevista cuando ésta se repite en varios espacios y por un tiempo prolongado. Al año siguiente de la resolución del caso Sodi, se presentó una nueva oportunidad para pronunciarse sobre la legalidad de la propaganda política en el caso de la candidata Ana Guevara, en su aparición como entrevistada dentro de un programa de deportes. Para saber si la conducta realizada por la candidata en los medios de comunicación vulneraba o no el valor protegido por el artículo 41 constitucional, base III, apartado A, realizó una interpretación no gramatical a la palabra “modalidad”, sino que equiparó la prerrogativa de los partidos a los medios de comunicación a la libertad de expresión y el derecho a la información previstos en el artículo 6o. constitucional.<sup>14</sup> Con ello, el Tribunal continuó reforzando su criterio que señala que la excepción de la propaganda son los “géneros periodísticos”, en esta ocasión el reportaje periodístico, ya que éste “pretende

---

<sup>12</sup> Expediente SUP-RAP-234/2009.

<sup>13</sup> Expediente SUP-RAP-234/2009: “Se puede arribar a la conclusión de que cuando un candidato resulte entrevistado en tiempos de campaña respecto de su parecer sobre algún tema determinado, no existe impedimento constitucional o legal, para que dicho candidato perfile en sus respuestas consideraciones que le permitan posicionarse en relación con su específica calidad de candidato”.

<sup>14</sup> Expediente SUP-RAP-280/2009.

aportar una información exhaustiva y objetiva en torno al objeto o tema del mismo”.<sup>15</sup>

Si la postura de inaplicar la ley electoral para defender derechos humanos fuera consistente en las sentencias del Tribunal, estaríamos en posibilidades de engancharnos en un análisis aplicando la doctrina de las dimensiones de la libertad de expresión a las decisiones del Tribunal Electoral. Sin embargo, en 2011 la postura ya mostraba las contradicciones. En el caso del candidato Eviel Pérez el Tribunal se contradijo cuando estuvo frente a agravios similares al caso Sodi y Guevara, por ejemplo.

En el caso de Eviel Pérez las empresas televisivas alegaron que la difusión de la toma de protesta del candidato del PRI a gobernador del estado de Oaxaca conlleva la transmisión de las imágenes, el emblema y el nombre del PRI y de su candidato, y que no se trata de propaganda electoral por no existir un acuerdo de voluntades. Explicaron que la resolución del IFE agravaba a su libertad de expresión porque “durante las campañas electorales se intensifican las acciones de los partidos políticos y los candidatos, por lo cual se incrementa la necesidad de cobertura informativa de los medios de comunicación”.<sup>16</sup> Pero el TEPJF consideró que la difusión misma de la toma de protesta es una manera de adquirir tiempos en radio y televisión y que, por tanto, se trata de propaganda electoral que no corresponde a la adquirida por el INE.<sup>17</sup>

El caso de Eviel Pérez, donde el Tribunal sí determinó agravios de los medios, el partido y el candidato, resulta relevante dado que se extendió el concepto de propaganda al de *infomercial*. Para ello, el Tribunal admitió una prueba pericial presentada por el Consejo General del IFE que consistió en el dictamen derivado de un análisis del contenido y estructura del video que muestra la toma de protesta del candidato del PRI por el gobierno de Oaxaca, para determinar si el material audiovisual se trataba de una nota informativa propia del noticiero, o bien de otro género televisivo.<sup>18</sup> En suma, la Sala Superior del TEPJF pronunció que “las televisoras fueron sancionadas

---

<sup>15</sup> *Idem*.

<sup>16</sup> Expediente SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011.

<sup>17</sup> Difusión de la toma de protesta de Eviel Pérez Magaña, candidato del PRI para gobernador de Oaxaca, en los bloques comerciales de los programas “El Noticiero con Joaquín López Dóriga” y “Primero Noticias”. Expedientes: SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011: “para que se produzca la adquisición prohibida por la ley, no es necesaria la existencia de un acuerdo de voluntades o vínculo entre las partes, lo que se dio fue una “adquisición”, derivada precisamente por la difusión realizada por la concesionaria, tal como se ha visto en este estudio”.

<sup>18</sup> Acuerdo CG426/2010, referido en SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011.

no por la narrativa informativa contenida en los audiovisuales denunciados, sino por difundir propaganda electoral en bloques comerciales sin autorización del Instituto Federal Electoral”.<sup>19</sup>

En estos casos se advierten las dificultades que enfrenta el Tribunal Electoral al incursionar en un campo jurídico destinado a cortes constitucionales. Primero, que al equiparar la propaganda electoral a las formas de discurso protegidas por la libertad de expresión, claramente traza un campo de permisibilidad para que proliferen las diversas maneras de transmitir propaganda electoral en los medios de comunicación sin que esto represente una violación a la ley electoral. Segundo, que si quiere garantizar la libertad de expresión bajo sus términos y los sujetos obligados a la ley electoral, chocará con el marco jurídico de la radiodifusión que no trata por iguales a la libertad de expresión y a la propaganda política.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha otorgado un valor especial a la diferenciación de los contenidos de la propaganda electoral del resto de los contenidos mediáticos. Sobre el caso de la Legislación de Nuevo León, donde se establece que dicha comunicación incluya la leyenda “propaganda pagada”, la Corte argumentó que ello “tiende a aumentar la posibilidad de que los votantes tengan un conocimiento cierto, seguro, claro y confiable sobre el hecho de que los nuevos mensajes provenientes de los partidos políticos se realizan con motivo y en un contexto de competencia electoral”.<sup>20</sup> Así que contextualizar el mensaje político y diferenciarlo del resto de los contenidos programáticos es fundamental para garantizar el derecho a la información de las personas en su decisión política. En la misma tesis, la Corte afirmó que es valiosa la “imparcialidad respecto de la competencia electoral y para impedir el uso del poder a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular.”<sup>21</sup> De manera que para la Corte, la propaganda electoral debe ser distinguida de otro tipo de información, pues no se encuentra en el mismo orden que cualquier contenido de la prensa.

## V. LÍMITES PERMITIDOS A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El segundo elemento característico de la libertad de expresión individual y social, lo constituyen las restricciones permitidas. La línea común de inter-

<sup>19</sup> Expediente SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011.

<sup>20</sup> Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXX, julio de 2009, p. 1450. Tesis: P./J. 63/2009.1.

<sup>21</sup> *Idem*.

pretación de la libertad de expresión reconoce que no se trata de una libertad absoluta. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha definido que: “estas restricciones tienen carácter excepcional y no deben limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el pleno ejercicio de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa”.<sup>22</sup> Para salvaguardar los otros derechos fundamentales que pueden verse lastimados por la libertad de expresión, como la honra y la reputación, le corresponde al Estado “modular” la armonía de las libertades, estableciendo las responsabilidades y las sanciones que fueren necesarias.<sup>23</sup> El contexto en el que esta doctrina se afirma y al Estado como modulador del discurso es aplicable a la libertad de expresión que ejercen los individuos y los medios de comunicación, no los partidos políticos y los candidatos.

En esta ocasión el Tribunal Electoral ajusta la doctrina para situarse en un papel donde se concibe como modulador de la libertad de expresión y la equidad en las contiendas electorales, como si esta última fuera un límite a la libertad de expresión. En la Tesis LVII/2016, la Sala Superior del TEPJF dijo que la libertad de expresión de los periodistas (periódico *La Opinión de Poza Rica*) “tratándose de las contiendas electorales los límites a la libertad de expresión se encuentran justificados, sobre todo si en la ley o en la reglamentación que exista al respecto, se establecen condiciones para que el ejercicio periodístico y de imprenta no vulnere otros principios de igual o mayor importancia como *es la equidad en la contienda*”.<sup>24</sup> En un momento previo, el Tribunal Electoral admitió que en su labor moderadora puede restringir la libertad de expresión “la ponderación de los diferentes valores y principios involucrados implica que en ejercicio de la labor periodística existen limitaciones a las que se deben atender (objetividad; imparcialidad; debida contextualización del tema; forma y periodo de transmisión; y gratuidad) a efecto de evitar que a través de un supuesto trabajo de información se cometan fraudes a la ley o simulaciones”.<sup>25</sup>

Los límites a las libertades de expresión e informar deben estar considerados en la ley, y dichas leyes “deben estar redactadas en términos claros

---

<sup>22</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa *vs.* Costa Rica, párr. 120. Caso Palamara Iribarne *vs.* Chile, párr. 79. Caso Kimel *vs.* Argentina, párr. 54.

<sup>23</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel *vs.* Argentina, párr. 75.

<sup>24</sup> Encuestas. El deber de informarlas al Instituto Nacional Electoral durante los procesos electorales, no coarta el derecho de información y libertad de expresión. Quinta Época. Recurso de apelación. SUP-RAP-178/2016. Recurrente: Editorial Gibb, Sociedad Anónima de Capital Variable (periódico *La Opinión de Poza Rica*). Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. 20 de abril de 2016.

<sup>25</sup> Expediente SUP-RAP-280/2009.

y precisos para garantizar la seguridad jurídica, proteger a los ciudadanos de la arbitrariedad de las autoridades y evitar la disuasión expresiva y la autocensura, pues las fórmulas vagas o ambiguas no permiten a los ciudadanos anticipar las consecuencias de sus actos, otorgan una discrecionalidad excesiva a las autoridades y tienen un clarísimo efecto disuasivo en el pleno del ejercicio ordinario de las libertades”.<sup>26</sup> La Corte ha hecho esta Tesis Aislada de Primera Sala en un amparo indirecto en revisión. De extrapolar esta tesis al ámbito electoral se corre el peligro de interpretar que los precandidatos, los candidatos y los partidos políticos son autocensurados por las leyes electorales, así como los medios de comunicación en contextos electorales, pues disuaden sus capacidades expresivas. Más aún, que éstos necesitan una protección jurisdiccional frente a las “arbitrariedades” de la autoridad electoral, o sea, de los procedimientos de infracción a la ley del INE. Sin embargo, este no es el camino de interpretación que ha trazado la Corte mexicana.

La Corte ha considerado que la reforma electoral de 2007 es una norma que establece un balance entre la libertad de expresión y principios de equidad y certeza en dicha materia. También dijo que tanto la Constitución como las leyes están válidamente autorizadas para establecer requisitos puntuales sobre la propaganda electoral, para regularla de manera más completa y clara.<sup>27</sup> Así que el artículo 41 constitucional no se considera como un límite pero sí como requisitos para la propaganda.<sup>28</sup> La ecuación de trazar una equivalencia directa entre la libertad de expresión y la propaganda electoral es una que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ha pronunciado aún.

La Corte ha dicho que “el derecho constitucional de los partidos políticos a difundir propaganda electoral admite válidamente límites legales, porque existen diversos derechos fundamentales y principios constitucionales que podrían afectarse si aquél fuera ejercido en términos absolutos”.

Esto tiene el propósito de evitar que la competencia política se realice en condiciones de inequidad e incertidumbre, para que no existan “mensa-

---

<sup>26</sup> Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXX, diciembre de 2009, p. 283. Tesis: 1a. CCXXI/2009.

<sup>27</sup> Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXX, julio de 2009, p. 1451. Tesis: P./J. 61/2009.

<sup>28</sup> La Corte considera que el artículo 7o. constitucional pone en evidencia la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, mayo de 2007, p. 1523. Tesis: P./J. 26/2007.

jes ocultos, ambiguos e indeterminados, susceptibles de generar manipulación y confusión en perjuicio de los votantes”.<sup>29</sup>

La Corte valora aquí la protección al derecho fundamental a votar y ser votado, y al ejercicio informado y libre del voto. La Corte advierte que estos requisitos no violan el derecho de los partidos políticos a contar con propaganda electoral.

De manera que los límites y reglas de la propaganda política tutelan que la competencia política se realice bajo condiciones de equidad y certidumbre. Y uno de estos límites en la ley electoral es evitar que la propaganda política confunda a los votantes o los induzca con engaños al voto. Sería ridículo pensar que los mismos fines previstos para proteger el derecho a la información de los votantes para ejercer un voto informado en la Legipe, sean interpretados *a contrario sensu* para defender a los precandidatos, candidatos y partidos políticos para difundir sus propagandas dentro y fuera de los límites legales.

El Tribunal entra en una esquizofrenia, como cualquier autoridad que debe garantizar dos derechos en el que uno es el límite del otro, y podrá en todo momento optar por usar el sistema más conveniente para ajustarse a la necesidad política y exigencias externas al derecho. De ahí que a veces es un modulador entre la libertad de expresión y la contienda, pero otras veces es un auténtico garante de la libertad constitucional a la libertad de expresión. En el contexto electoral de 2015 el Presidente de la Sala Regional Especializada declaró que “en los asuntos jurisdiccionales de la competencia de la Sala Especializada debe ponderarse la libertad de expresión y el pluralismo informativo, y que en el pasado proceso electoral federal se maximizó la libertad de contenidos en los programas de noticias, de opinión o de parodia política, pues en estos géneros periodísticos debe propiciarse la manifestación de las ideas para la construcción de una opinión pública libre”.<sup>30</sup>

Al Tribunal le ha parecido también desatender los requisitos de la libertad de expresión previstos en la Constitución y en la ley electoral cuando se trata de mensajes en las redes sociales. En la Jurisprudencia 18/2916 defendió la libertad de expresión afirmando:

El solo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma

---

<sup>29</sup> Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXX, julio de 2009, p. 1449. Tesis: P./J. 62/2009.

<sup>30</sup> Boletín de prensa disponible en: <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/6/119/2015>.

ideológica, es un aspecto que goza de una presunción de ser un actuar espontáneo, propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político.<sup>31</sup>

Entonces, el Tribunal no solamente modula y pondera la libertad de expresión y la equidad de la contienda, también hace las veces de Corte Constitucional y protege la libertad de expresión. Más aún, interpreta la ley electoral y sus requisitos a la propaganda política.<sup>32</sup> Este extraño rol se proyecta en sus reflexiones sobre cuál es el límite de unos frente a otros, por ejemplo, en el SUP-JRC-215/2005 pensaba así:

La libertad de expresión debe encontrarse en armonía con el derecho a ser votado, porque ninguno de los dos es superior al otro, de modo que la extensión de uno constituye el límite o la frontera para el otro, por lo cual a través del ejercicio de la libertad de expresión de los medios de comunicación, se debe garantizar que la cobertura informativa concedida a los contendientes en un proceso electoral tenga pretensiones serias de veracidad y objetividad, además de ser equitativa en función de la actividad de cada candidato o fuerza política.

Y por si fuera poco, el Tribunal también debe establecer límites a la propaganda de los partidos y los candidatos entre sí. La Sala Superior adoptó la jurisprudencia 38/2010, con el rubro Propaganda política y electoral. Tiene como límite la prohibición constitucional de emplear expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas. Aquí recuerda a los partidos políticos que la propaganda electoral debe manejarse “con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos, reconocidos como derechos fundamentales por el orden comunitario”.

El problema de pretender analizar los límites a lo que en el Tribunal Electoral mexicano han llamado “la libertad de expresión de los sujetos obligados a la ley electoral y en contextos electorales” es que la ha interpretado un operador jurídico bajo su muy peculiar entender y rotándola entre las diversas bolas que tiene en el aire para balancear o “armonizar”. De manera que el destino de este proceder es pendular entre las coyunturas políticas y las exigencias de los diversos actores involucrados,

---

<sup>31</sup> Libertad de expresión. Presunción de espontaneidad en la difusión de mensajes en redes sociales. Jurisprudencia 18/2016.

<sup>32</sup> Expediente SUP-RAP-7/2011.

más que contribuir a expandir las dimensiones de la libertad de expresión constitucional y definir claramente sus límites.

## VI. NOTAS CONCLUYENTES

La Primera Sala de la Suprema Corte ha dicho algo muy cierto sobre nuestro tema y que cierra nuestra reflexión sobre el actuar del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación:

...cuando un tribunal decide en caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.<sup>33</sup>

Cuando el Tribunal Electoral mueve la propaganda política a las mismas reglas y doctrinas de la libertad de expresión pierde todos los objetivos a la vez. Ni garantiza la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, porque no debe ser ésta la instancia para tal efecto; ni tampoco interpreta de manera justa la ley electoral y sus fuentes constitucionales. Es por esto que en algunos países se acuñan términos como *periodismo proselitista* para referirse a un discurso diferenciado de la libertad de expresión política y, con ello, regularlo a partir de sus propias reglas.<sup>34</sup> De otra forma, se corre el riesgo de reducir los derechos humanos a mera política, como diría (y haría) Michael Ignatieff, una política que reconcilie los fines morales con las situaciones concretas y que debe estar preparada para hacer dolorosos compromisos no solamente entre los medios y los fines del derecho, sino entre los fines entre sí mismo.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXX, diciembre de 2009, p. 287. Tesis: 1a. CCXV/2009.

<sup>34</sup> Pérez de la Fuente, Óscar, en *Neutralidad y Pluralismo de los Medios de Comunicación en la Campañas Electorales*, IV Observatorio Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: [http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=%22periodismo%20proselitista%22&source=web&cd=7&ved=0CDwQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fccje%2Fw\\_obs%2Fmateriales%2FOSCAR%2520P%25C3%2589REZ%2520DE%2520LA%2520FUENTE.pdf&ei=oF64TtybCaGHsgLezuHNAw&usq=AFQjCNHNn4KdDIwDnbJnBwEyoC-XbGweg&cad=rja](http://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=%22periodismo%20proselitista%22&source=web&cd=7&ved=0CDwQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.te.gob.mx%2Fccje%2Fw_obs%2Fmateriales%2FOSCAR%2520P%25C3%2589REZ%2520DE%2520LA%2520FUENTE.pdf&ei=oF64TtybCaGHsgLezuHNAw&usq=AFQjCNHNn4KdDIwDnbJnBwEyoC-XbGweg&cad=rja).

<sup>35</sup> Ignatieff, Michael, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Estados Unidos, Princeton University Press, 2001, p. 22.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ANSOLABEHERE, Stephen, y SHANTO, Iyengar, *Going Negative: How Attack Ads Shrink and Polarize the Electorate*, Nueva York, Free Pres, 1995.
- AUSTIN, Reginal y TJERNSTÓM, Meja (eds.), *Funding of Political Parties and Electoral Campaigns*, Handbook Series, Suecia, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- FISS, Owen, *La ironía de la libertad de expresión*, Gedisa, 2009.
- HAYMAN, Steven J., *Free Speech. Human Dignity*, Estados Unidos, Yale University Press, 2008.
- MANSON, Robert, “If you’re disgusted with us, I don’t blame you: Television and American Politics”, en SINGH, Robert (ed.), *American Politics and Society Today*, Reino Unido, Polity Press, 2002.
- IGNATIEFF, Michael, *Human Rights as Politics and Idolatry*, Estados Unidos, Princeton University Press, 2001.

## LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL MEDIDA EN TRANSITORIOS. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN 622/2015

Javier ANGULO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Breve recuento de nuestra justicia electoral.* III. *El recurso de reconsideración 622/2015.* IV. *Conclusiones.*  
V. *Bibliografía.*

El presente trabajo se divide en tres partes. En primer lugar, se hace un breve recorrido por el camino que ha seguido nuestra justicia electoral. En segundo lugar se desarrolla el contenido de nuestro objeto de estudio y se realiza su análisis. Lo anterior, se hace desde una perspectiva de justicia constitucional y derecho electoral. Por último, el lector podrá encontrar las conclusiones y las propuestas que surgen del análisis del recurso de reconsideración 622/2015.

### I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se estudia una resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La resolución analizada es un recurso de reconsideración, el cual es un medio de impugnación especial que tutela la regularidad constitucional de las sentencias dictadas por las Salas Regionales. La congruencia y la correspondencia de las normas jurídicas ordinarias con la Constitución, es la característica que nos permite hablar de un sistema normativo en México y no de un conjunto de normas inconexas o contradictorias. En efecto, la Constitución es la herramienta jurídica que permite coordinar y ordenar las normas ordinarias en nuestro país.

En primer término se narra el camino que siguió nuestro país para perfeccionar su justicia electoral hasta llegar al recurso de reconsideración. En el segundo apartado se hace el estudio del recurso de reconsidera-

ción 622/2015. Por un lado, se narran los hechos y los actos jurídicos que dieron lugar a nuestro objeto de estudio. En este mismo apartado se hace un análisis doctrinal y jurisprudencial de los temas que se abordan en nuestro objeto de estudio. En un ejercicio de exhaustividad se analizan los aspectos no constitucionales del recurso de reconsideración 622/2015, pero que son relevantes para entender de qué forma se crea la justicia electoral en nuestro país.

El lector podrá advertir que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tenía una solución más sencilla en este asunto, pues el Partido Encuentro Social era de reciente creación en 2015 y, por ende, no podía asociarse con algún otro partido político en su primera elección. Lo anterior por disposición expresa del artículo 85 de la Ley General de Partidos. El presente trabajo versa sobre una controversia judicial, por la asociación del Partido Encuentro Social con el Partido de la Revolución Democrática en la elección de 2015. La solución era hacer la confronta entre el artículo 85 y la irregularidad. El resultado de la confronta hubiese sido la nulidad del hecho ilícito. Sin embargo, el tribunal realizó un estudio más completo y amplio del tema.

## II. BREVE RECUENTO DE NUESTRA JUSTICIA ELECTORAL

La Constitución de la República contiene normas procesales y sustantivas para garantizar su propia coactividad.<sup>1</sup> Todas las normas generales o actos deben estar dentro del ámbito de la justicia constitucional para garantizar la validez de la norma fundamental. Sin embargo, en el siglo XIX se colocaron una serie de obstáculos para evitar que ciertas cuestiones llegaran al ámbito de lo justiciable, como se narra en las siguientes líneas.

En 1869 la Ley de Amparo, en su artículo 8o., impedía el escrutinio constitucional en negocios judiciales, hasta que dicho artículo se declaró inconstitucional en el amparo Vega,<sup>2</sup> y hasta el día de hoy se admite el amparo en negocios judiciales. Sin embargo, en materia electoral las cosas no siguieron esta suerte. En los Estados Unidos Mexicanos el derecho electoral comenzó el debate con las irregularidades en los procedimientos de desig-

---

<sup>1</sup> Schmill, Ulises, *Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal, en la defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.

<sup>2</sup> Zaldívar, Arturo, *Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal, en la defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.

nación de las autoridades, hasta llegar al Amparo Morelos.<sup>3</sup> En el Amparo Morelos se debatió la legalidad del procedimiento por el cual se nombró al ciudadano Leyva como gobernador del estado de Morelos, y en específico una de las leyes que él había expedido. El amparo fue concedido bajo el liderazgo del ministro José María Iglesias en 1874. El Congreso de la Unión expidió una ley en 1875 para que colegios electorales fueran los encargados de revisar la materia electoral. Mientras tanto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación modificó sus precedentes para ajustarse a lo dictado por el Congreso de la Unión. A partir de ese momento se cerraron las puertas de la justicia electoral en México, por más de cien años, bajo el argumento de que éstas eran cuestiones políticas que escapaban de la tutela judicial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación de la sexta época no aceptó amparos de partidos políticos, como se observa de la siguiente tesis:

PARTIDOS POLÍTICOS, CANCELACIÓN DEL REGISTRO DE. Si la naturaleza y fines de un partido son netamente políticos, es improcedente el amparo que se pida contra la cancelación de su registro, con fundamento en la inexacta aplicación de la Ley Electoral Federal, máxime que ésta también es de carácter netamente político.

Amparo administrativo. Revisión del auto que desechó la demanda 1916/49. Partido “Fuerza Popular”. 22 de abril de 1950. Mayoría de cuatro votos. Disidente: Franco Carreño. Relator: Octavio Mendoza González.

Tesis aislada, Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, abril de 1950, t. CIV, p. 793.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación mantuvo criterios similares, al indicado, hasta la novena época. Por su parte, el Congreso de la Unión ordenó en el artículo 61 de la Ley de Amparo la improcedencia del sumario constitucional en materia electoral. Por lo cual, la justicia electoral se desarrolló lejana al juicio de amparo; y por cuerda separada, como se aprecia de los siguientes párrafos.

El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma al artículo 60 constitucional que generó el primer recurso electoral en nuestro país, a saber: el recurso de reclamación. Este medio de impugnación no era un verdadero recurso jurisdiccional pues no era vinculante, sino que era una opinión de la Corte sobre la legalidad en torno a lo decidido en el recurso ordinario. Lo anterior, se observa del siguiente criterio de la Corte:

<sup>3</sup> González Oropeza, Manuel y López Saucedo, Pedro Alfonso, *Estudios constitucionales de los siglos XIX y XX*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015, pp. 43-46.

RECLAMACIÓN ELECTORAL. Para que el Colegio Electoral tome en consideración los argumentos de los partidos políticos inconformes al calificar la elección correspondiente, deben haberse hecho valer oportunamente.

Es incorrecto pretender que, aun cuando el recurso de queja que establece la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesales Electorales, haya sido presentado extemporáneamente, el Colegio Electoral, de oficio, estudie todos los argumentos planteados para poder calificar correctamente una elección, pues dicha calificación depende del desarrollo y resultado del procedimiento electoral, y si la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales pone a disposición de quienes participan en el proceso diferentes recursos, es precisamente para que puedan impugnar los actos que estimen contrarios a derecho, de otra suerte no tendría ningún objeto la existencia de tales medios de defensa; por ende, si el partido reclamante promovió su recurso de queja fuera del término que la ley señala para ello, es correcto que el Colegio Electoral lo declare así y se abstenga de examinar el fondo de los argumentos esgrimidos en dicho recurso al calificar la elección.

Varios 33/85. Recurso de reclamación electoral. Partido Acción Nacional. 1 de octubre de 1985. Mayoría de diecisiete votos de los ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, De Silva Nava, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, Salmorán de Tamayo, Moreno Flores, Del Río Rodríguez, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Olivera Toro y presidente Iñárritu. Disidentes: López Aparicio, González Martínez y Azuela Güitrón. Ponente: Luis Fernández Doblado. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Tesis aislada, Séptima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, vols. 205-216, Primera Parte. Materia(s): Constitucional, p. 147.

En 1987 se reformó, de nueva cuenta, el artículo 60 de la Constitución para crear un tribunal especializado en la materia electoral, sin embargo, las decisiones del tribunal podían ser modificadas por un órgano de carácter político. Así las cosas, y tras una serie de reformas constitucionales, nació el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en 1996, el cual es la máxima autoridad en la decisión de controversias electorales.

La justicia electoral se redefinió a la par que la justicia constitucional. En efecto, las reformas constitucionales de 1987, 1994 y 1999 transformaron el papel y las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de Máximo Tribunal a Tribunal Constitucional.<sup>4</sup> Por su lado, la justicia electoral nació en 1987 y se independizó en 1996 con su llegada al Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>4</sup> Cossío, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2008.

La tutela judicial de la cuestión electoral no es sencilla en ninguna latitud. Por ejemplo, la justicia angloamericana en los casos Luther contra Borden (1849); Baker contra Carr (1962); y Gore contra Bush ha sido cauta en el ámbito electoral, la mayoría de las veces haciendo deferencia hacia el ámbito político.<sup>5</sup>

El Amparo Morelos se resolvió en 1874. En la actualidad el artículo 61 de la ley electoral contempla un recurso que tutela la regularidad constitucional. El recurso de reconsideración es un medio de impugnación que vigila que las normas o los actos no afecten la regularidad constitucional en materia electoral. En este orden de ideas, la Constitución es una norma coactiva y vigente en materia electoral después de más de 140 años de historia. Este breve recorrido por la justicia electoral nos permite dimensionar la importancia del recurso de reconsideración, pues éste es la garantía objetiva que nos permite hacer coactiva la Constitución frente a procedimientos irregulares en materia electoral.

### III. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN 622/2015

El Partido de la Revolución Democrática y el Partido Encuentro Social tuvieron una candidatura común, para diputada local, en el distrito 12 en el estado de Hidalgo. La candidata fue la ciudadana Jeovana Mariela Alcántar Baca, quien obtuvo la mayoría de los votos en la elección, por el distrito 12, en 2015. El cómputo se realizó el 10 de junio de 2015, en donde se declaró la validez de la elección y se reconoció como ganadora a la ciudadana ya mencionada.

El triunfo de Jeovana Mariela Alcántar Baca fue impugnado por el Partido Revolucionario Institucional, a través del recurso de inconformidad, en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán; este órgano jurisdiccional declaró la nulidad en dos casillas y confirmó el resultado de la elección. Sin embargo, el Partido Revolucionario Institucional interpuso un proceso de revisión constitucional electoral y el candidato de dicho partido entabló un juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano en contra de la decisión mencionada. La Sala Regional, con sede en Toluca, decidió revocar la constancia de mayoría y la validez de la elección.

El argumento de la coalición PRI y PVEM es muy simple —en apariencia— a saber: la Constitución prohíbe que un partido político de nue-

---

<sup>5</sup> Vile, John R., *Essential Supreme Court Decisions, Summaries of Leading Cases in U.S. Constitutional Law*, Roman, U. E. (traducción libre del autor).

va creación se asocie con otro en su primera elección. En el caso que nos ocupa, el Partido Encuentro Social era de nueva creación y, por ende, no podía participar con el PRD en una candidatura común en la elección de 2015. La asociación entre el PES y el PRD confrontaba un mandato constitucional.

El Partido de la Revolución Democrática y la ciudadana Jeovana se inconformaron contra la decisión de la Sala Regional, con los siguientes argumentos:

- a) Se interpretó de forma indebida el artículo 35 y 99 de la Constitución de la República. Lo anterior, en el momento en que se determinó que un partido de nueva creación no podía participar en una candidatura común.
- b) La votación se anuló en contra de lo señalado por el artículo 99 de la Constitución; y la coalición PRI-PVEM no agotó todos los medios de impugnación en contra de la candidatura común.

### *1. Análisis de los argumentos de constitucionalidad*

El recurso de reconsideración fue procedente a propósito de la interpretación del artículo 35 constitucional. A mayor abundamiento, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación señaló que el requisito especial de procedibilidad estaba cubierto, pues se estaba realizando una interpretación directa de un precepto constitucional (véase punto 3.6 de la sentencia).

El principal objeto de estudio en el recurso de reconsideración es el artículo 35 constitucional. ¿Un partido de nueva creación puede presentar una candidatura común? La respuesta debería estar en la Constitución. El único problema es que el artículo 35 de la Constitución de la República no dice nada sobre las candidaturas comunes, lo más cercano a este punto es el mandato que devela que los ciudadanos y las ciudadanas nos podemos asociar de manera libre para participar en la vida política del país. En efecto, el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prohíbe, permite, sanciona o veda el actuar de los partidos políticos en torno a la cuestión de candidaturas comunes. El artículo 41 constitucional es el encargado de regular a los partidos políticos y remitir a las leyes reglamentarias. En este sentido, la argumentación del PRD y la ciudadana Jeovana Alcántar Baca ya comienza a develar algunas fracturas, pero vale la pena seguir en búsqueda de la prohibición sobre las candidaturas comunes.

Entonces surge la siguiente pregunta: ¿qué norma constitucional interpretó el Tribunal Electoral Federal?

La norma interpretada fue el artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), párrafo 5 del decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de febrero de 2014; y diversos transitorios de la Ley General de Partidos Políticos y de manera explícita en el artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos. En mi óptica el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debió distinguir entre interpretar un artículo transitorio y una norma constitucional, recordemos que se trata de un recurso de reconsideración, cuya naturaleza es la protección de las normas constitucionales.

Un artículo transitorio, de una reforma constitucional, debe ser distinto de los artículos constitucionales. En efecto, la gramática jurídica orienta y ordena el derecho.<sup>6</sup> El lector puede suponer que una norma jurídica y un artículo transitorio tienen el mismo valor; entonces, ¿qué sentido tendría que la semántica jurídica haga una distinción?

Los transitorios son normas jurídicas complementarias o secundarias, pues dependen de las normas que entrarán en vigor. Así, los transitorios son normas secundarias, puesto que se hallan referidas a otros preceptos; y en el caso que nos ocupa son normas que explican el contenido de las normas primarias.<sup>7</sup> La distinción que nos hace García Máynez nos permite señalar que los transitorios no son normas de carácter constitucional sino configuraciones normativas que auxilian las nuevas disposiciones constitucionales.

La distinción entre las normas transitorias y las normas jurídicas *in se*, no se comparte por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se aprecia del siguiente criterio jurisprudencial:

SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. Los artículos 52, 53, octavo y noveno transitorios de la ley general relativa no vulneran el derecho de audiencia. Los artículos citados, al establecer los supuestos de cesación o readscripción de los docentes que hayan obtenido por tercera vez un resultado desfavorable en la evaluación, no vulneran su derecho de audiencia, toda vez que de la lectura integral de la Ley General del Servicio Profesional Docente se advierte que si algún docente estima que no se le aplicó correctamente el proceso de evaluación tiene a su alcance el recurso de revisión previsto en los artículos 80, 81 y 82 de la propia ley, o bien, el juicio en sede contenciosa administrativa, en el entendido de que si lo que impugna es la separación del servicio, ésta

<sup>6</sup> Tamayo y Salmorán, Rolando, *El derecho y la ciencia del derecho. Introducción a la ciencia jurídica*, México, Fontamara, 2011.

<sup>7</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa, pp. 92 y 93.

sólo será reclamable a través del juicio ante las autoridades jurisdiccionales en materia laboral.

El Tribunal Pleno, el siete de septiembre en curso, aprobó, con el número 32/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 28 de septiembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Tesis jurisprudencia, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, septiembre de 2015, t. I. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 32/2015 (10a.), p. 6.

La tesis de jurisprudencia, antes citada, convierte a los artículos transitorios en verdaderas normas jurídicas primarias. El criterio judicial permite que este tipo de normas sean una fuente coactiva del derecho con efectos sobre los ciudadanos y con un contenido independiente de las normas que integran la verdadera legislación vigente. Por último, es preciso señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no le permite al legislador —de manera explícita— que a través de normas transitorias haga más extensa la Constitución o cualquier otro cuerpo normativo.

Hoy en día, la interpretación directa de un precepto constitucional gravita sobre los transitorios de una reforma. Esta cuestión la considero errónea, por las siguientes razones: *a)* los artículos transitorios sólo tienen la función de auxiliar a la norma que entra en vigor; *b)* los artículos transitorios no pueden extender el contenido de la Constitución de la República; y *c)* el constituyente tiene que generar transitorios que estén ligados a una norma o a un sistema normativo al cual vayan a auxiliar, lo anterior tiene que estar explicitado y razonado. De lo contrario, la Constitución se podría modificar y los transitorios genéricos podrían seguir en vigor y causar antinomias constitucionales gratuitas o absurdas.

La Corte y el Tribunal Electoral son los órganos límites para la interpretación de la Constitución. Si éstos consideran que los transitorios son normas primarias, su criterio es el jurídicamente correcto, hasta que éste se modifique. De tal suerte que la interpretación del transitorio es en realidad la interpretación del artículo 35 constitucional.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que los motivos de disenso del PRD y de la ciudadana Jeovana eran infundados, y para ello se remitió a la interpretación directa del multicitado artículo transitorio. Más adelante se remitió al artículo 85 de la Ley General de Partidos y en este artículo sí se hace una prohibición directa a los partidos

de nueva creación para convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro. Si bien la candidatura común y la coalición son figuras jurídicas distintas, que se han regulado de manera distinta en nuestro derecho electoral,<sup>8</sup> el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que la prohibición se extendía a cualquier tipo de asociación por parte de un partido de reciente creación, con uno ya conformado, y para ello nos brinda los siguientes argumentos.

El tribunal señala que la Constitución prohíbe coaligarse (cuando se refiere al transitorio) y al hablar de la Ley General de Partidos nos señala distintas figuras jurídicas, en las cuales no está prevista la candidatura común (véase hoja 16 de la sentencia). El argumento de los recurrentes se consideró infundado. Es importante mencionar que ya existía un criterio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y una opinión del Tribunal Electoral sobre este tema. La Acción de Inconstitucionalidad 17/2014 discute la prohibición de una Constitución local, para que un partido político local —de reciente creación— se pueda asociar con otro en la primera elección. La Suprema Corte de Justicia de la Nación solicitó, en esta acción de inconstitucionalidad, la opinión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, siendo el criterio de éste el siguiente:

La disposición impugnada tiene por objeto conocer la fuerza real que tiene el partido de reciente creación o de reciente acreditación en un proceso comicial, cuestión que le permitirá demostrar si cuenta con el suficiente apoyo electoral en lo individual para obtener un porcentaje que le permita, por lo menos, conservar el registro, acceder a las prerrogativas estatales e, incluso, a algún cargo de elección popular por el principio de representación proporcional, lo que evidentemente se vería incompleto si desde la primera incursión estatal lo hace a través de la figura de candidatura común, postulando junto con otro instituto político a un mismo candidato ...no existe prohibición constitucional que impida al legislador del estado de Guerrero regular la participación de partidos de nuevo registro en los términos antes planteados, por lo que la medida en análisis, de conformidad con el estudio llevado a cabo, no riñe con los postulados de los artículos 1, 9, 35, 41 y 116 de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló en su resolución:

Una interpretación armónica y sistemática de lo dispuesto por los artículos 9, 35, fracción III y 41, fracción I, de la Constitución federal, permite concluir

---

<sup>8</sup> Martínez Silva, Mario y Salcedo Aquino, Roberto, *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2000.

que la libertad de asociación, tratándose de partidos políticos, no es absoluta, sino que está afectada por una característica de rango constitucional, conforme a la cual su participación en los procesos electorales queda sujeta a lo que disponga la ley ordinaria, ya sea federal o local, y compete al legislador prever en la ley la forma en que se organizarán los ciudadanos en materia política, conforme a criterios de razonabilidad, es decir, de manera tal que no hagan nugatorio el ejercicio de este derecho en materia política, impidiendo la consecución de los fines que persiguen los partidos políticos.

En los términos en que se pronunció la Suprema Corte parece que lo idóneo era remitirse al artículo 85 de la Ley General de Partidos y no a un artículo transitorio. A mayor abundamiento, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pudo haber rechazado el recurso de reconsideración pues ya existía una interpretación constitucional por parte de éste y de la Corte (acción de inconstitucionalidad 17/2014). Hoy en día, es una verdad jurídica que un partido político de reciente creación no puede coaligarse, hacer frentes, llevar candidaturas comunes o asociarse de cualquier forma con otro partido político, en la primera contienda electoral en que participe.

## *2. Estudio del principio de definitividad en materia electoral*

El principio de definitividad es la obligación jurídica que tiene una parte, en un proceso judicial, de agotar todos los medios ordinarios de defensa en contra de un hecho ilícito. En caso de que una de las partes no impugne en tiempo y forma, la consecuencia jurídica es que el hecho ilícito se tenga por consentido.

Los recurrentes señalaron que el Partido Revolucionario Institucional había impugnado diversas candidaturas comunes, mas no la suya, por lo cual se debía aplicar la consecuencia jurídica, a saber: el consentimiento de la asociación irregular. A mayor abundamiento, los recurrentes señalaron que esto constituía una segunda oportunidad para impugnar la candidatura común so pretexto de una violación directa a la Constitución de la República.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró infundado este argumento. El tribunal sustenta su argumento, en el siguiente precedente:

Partido Revolucionario Institucional *vs.* Primera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral de Tamaulipas

Tesis XL/99

PROCESO ELECTORAL. SUPUESTO EN QUE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE CADA UNA DE SUS ETAPAS PROPICIA LA IRREPARABILIDAD DE LAS PRETENDIDAS VIOLACIONES COMETIDAS EN UNA ETAPA ANTERIOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y SIMILARES). Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo conducente dispone: “Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales...” y, 20, segundo párrafo, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, que en la parte correlativa, y en lo que interesa, señala: “La Ley establecerá un sistema de medios de impugnación para garantizar...que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad...tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales...”, se concluye que las resoluciones y los actos emitidos y llevados a cabo por las autoridades electorales correspondientes, en relación con el desarrollo de un proceso electoral, *adquieren definitividad a la conclusión de cada una de las etapas en que dichos actos se emiten, lo cual se prevé con la finalidad esencial de otorgarle certeza al desarrollo de los comicios, así como seguridad jurídica a los participantes en los mismos. En ese sentido, el acuerdo por el cual se amplía el plazo para el registro de los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla y de sus representantes generales que pueden actuar ante las mismas por la ausencia de aquellos, forma parte de la etapa de preparación de la elección y, toda vez que ésta concluye al inicio de la jornada electoral, con base en el principio de definitividad de las etapas electorales constitucionalmente previsto, resulta material y jurídicamente imposible en la etapa de resultados electorales reparar la violación que, en su caso, se hubiere cometido a través del referido acuerdo de ampliación de los correspondientes registros, en virtud de que no puede revocarse o modificarse una situación jurídica correspondiente a una etapa anterior ya concluida, como es el caso de la preparación de la elección, toda vez que lo contrario implicaría afectar el bien jurídico protegido consistente en la certeza en el desarrollo de los comicios y la seguridad jurídica a los participantes en los mismos, ya que, al concluir la etapa de preparación de la elección, los actos y resoluciones ocurridos durante la misma que hayan surtido plenos efectos y no se hayan revocado o modificado dentro de la propia etapa, deberán tenerse por definitivos y firmes con el objeto de que los partidos políticos, ciudadanos y autoridades electorales se conduzcan conforme a ellos durante las etapas posteriores, adquiriendo por tales razones el carácter de irreparables a través del juicio de revisión constitucional electoral, en términos del artículo 86, párrafo 1, inciso d, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (Las cursivas no pertenecen al texto original.)*

Es preciso mencionar que el precedente citado, parece que le da la razón al recurrente, más que fortalecer que el argumento es infundado. Me explico: los recurrentes se duelen de la falta de impugnación de la candidatura común, y de su impugnación hasta la declaración de validez de la elección y de la ganadora. Esta hipótesis es justo la que defiende el precedente citado. Es decir, la jurisprudencia nos indicaba que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede conocer de impugnaciones, que no hubiesen respetado el principio de definitividad, sin afectar el texto del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esta ejecutoria, el Tribunal Electoral observa que el principio de definitividad no tiene como propósito principal la clausura de ciertas etapas de modo absoluto o asegurar que no se pueda regresar a etapas anteriores. En contraste, se asegura que la definitividad está destinada a impedir que se modifiquen situaciones que ya hubiesen afectado a los participantes del proceso electoral. Este argumento parece que es unísono con el agravio de los recurrentes, pues la candidatura común ya había afectado las condiciones en que se daba la elección en el distrito 12, del estado de Hidalgo.

Sin embargo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró infundado el argumento que nos ocupa. Las razones que otorga, no parecen convencer y no es congruente con el precedente citado.

### 3. *Efectos de la sentencia del tribunal*

La Sala Regional le había otorgado el triunfo en la elección al partido político con la segunda mayor votación. Es decir, se otorgó el triunfo a la coalición PRI-PVEM. Los recurrentes impugnaron la decisión de la Sala Regional, por considerar que afectaba lo siguiente.

La coalición PRI-PVEM no obtuvo la mayoría de los votos. En la óptica de los recurrentes, la coalición PRI-PVEM se había convertido en la ganadora, una vez que se anulaban los votos otorgados a la candidatura común. De tal suerte que el principio de certeza en materia electoral se había visto vulnerado.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consideró que este argumento era fundado, por lo cual ordenó que se anulara toda la elección para diputados locales en el distrito 12, del estado de Hidalgo. Para arribar a esta conclusión, el tribunal nos señala: el *stare decisis* del tribunal es anular los votos que se dan a favor de una candidatura común, sin declarar la nulidad de toda la elección (SUP-REC-616/2015). Sin embargo, en este caso el tribunal considera pertinente anular la elección. En mi óptica,

el tribunal varía su criterio, pues no se había enfrentado al caso de que la candidatura común fuera la ganadora de la elección.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación arriba a esta conclusión a través de una interpretación de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y señala la necesidad de que las autoridades sean elegidas a través de un sufragio libre, universal, secreto y directo. De allí la necesidad de anular la elección. En este punto, mi preocupación es la modificación del *stare decisis*, dentro del mismo año. Es decir, en un criterio dictado en 2015 se mandata que sólo se anulen los votos dirigidos a la asociación política irregular y no toda la elección. En el mismo año decide que se anule la elección. Si bien es cierto, el derecho es dúctil y la regla de equidad obliga a ver cada caso, de manera distinta. Lo que también es cierto, es que una interpretación del artículo 41 constitucional no debería dar lugar a resultados totalmente extremos.

En el voto concurrente del magistrado Pedro Esteban Penagos López se comparte la preocupación por el *stare decisis*. El magistrado Penagos señala la necesidad de respetar el precedente y sólo anular los votos de la asociación irregular; y asumir las consecuencias del nuevo cómputo (véase hoja 48 de la sentencia).

#### IV. CONCLUSIONES

1) La justicia electoral ha tenido un gran avance desde 1987 hasta la fecha. Lo anterior hasta el grado de crear un recurso encargado de resguardar la regularidad constitucional, a saber: el recurso de reconsideración.

2) El recurso de reconsideración no debería prosperar cuando ya existe interpretación constitucional de la Corte y una opinión constitucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es decir, la procedencia del recurso de reconsideración debe ser un elemento excepcional y justificado, dada la excepcionalidad y trascendencia del recurso de marras.

3) El recurso de reconsideración no debería interpretar artículos transitorios constitucionales. En efecto, los artículos transitorios son configuraciones normativas que auxilian a la norma primaria para desenvolverse en el sistema normativo, pero de ninguna manera son fuentes primarias de derecho. En el supuesto de que se reforme la Constitución y la reforma no hiciera alusión al multicitado transitorio, ¿se podrían seguir interpretando? No se debe perder de vista, que el transitorio que nos ocupa no está ligado a una norma constitucional en específico.

4. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 17/2014, ya había señalado que el legislador ordinario podía desarrollar los principios constitucionales a través de normas ordinarias. En mi óptica, la reforma político-electoral se desarrolló a través de la Ley General de Partidos y no de los transitorios de dicha reforma.

5. La cuestión del principio de definitividad no se resolvió conforme a los principios generales del derecho y, menos aún, conforme a los precedentes del propio Tribunal Electoral. En su momento, deben estabilizarse los criterios sobre definitividad en materia electoral, para generar seguridad jurídica a los actores en los procesos electorales, máxime que el principio de definitividad se ajusta a los principios del derecho procesal constitucional y que dicho principio no riñe con la Constitución. A mayor abundamiento, el previo agotamiento de recursos ordinarios sólo admite excepción, cuando el legislador la plasme en el cuerpo normativo de marras, o se pueda desprender la excepción de una interpretación constitucional pacífica.

6. En mi criterio, la anulación de todo el proceso electoral es lo correcto. Sin embargo, la falta de *stare decisis* del Tribunal Electoral, afecta la seguridad jurídica y la certeza en materia constitucional. El constante movimiento jurisprudencial no permite crear un piso de seguridad jurídica jurisprudencial y afecta nuestras legítimas expectativas normativas. A mayor abundamiento, el magistrado Penagos suma razones para respetar la fuerza del precedente en su voto razonado.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- COSSÍO, José Ramón, *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara, 2008.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y LÓPEZ SAUCEDO, Pedro Alfonso, *Estudios constitucionales de los siglos XIX y XX*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2015.
- MARTÍNEZ SILVA, Mario y SALCEDO AQUINO, Roberto, *Diccionario Electoral*, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 2000.
- SCHMILL, Ulises, *Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal, en la defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *El derecho y la ciencia del derecho. Introducción a la ciencia jurídica*, México, Fontamara, 2011.

VILE, John R., *Essential Supreme Court Decisions, Summaries of leading cases in U.S. Constitutional Law*, Roman, U. E. (traducción libre del autor).

ZALDÍVAR, Arturo, *Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal, en la defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.

LAS (IN)JUSTICIAS ELECTORALES  
Y EL CASO DE LA PARIDAD DE GÉNERO:  
A PROPÓSITO DEL CASO MORELOS  
SUP-JRC-680/2015 Y SUS ACUMULADOS\*

Imer B. FLORES\*\*

*Las desigualdades sociales y económicas habrán de disponerse de tal modo que sean tanto a) para proporcionar la mayor expectativa de beneficio a los menos aventajados, como b) para estar ligadas con cargos y posiciones asequibles a todos bajo condiciones de una justa igualdad de oportunidades.*

John RAWLS, *A Theory of Justice* (1971).

SUMARIO: I. *A manera de introducción: justicia e igualdad.* II. *La paridad de género como punto de partida.* III. *Las (in)justicias electorales en la integración del Congreso del Estado de Morelos a partir del SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados.* IV. *A modo de conclusión: la (in)justicia de la paridad de género en materia electoral.*

---

\* Versión revisada de la ponencia presentada en la Mesa 2 del Seminario “La (in)justicia electoral a examen”, organizado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), en la Ciudad de México, el 16 de mayo de 2016.

\*\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Profesor en la Facultad de Derecho, UNAM. Tutor en el Posgrado en Derecho, UNAM; reconocimientos PRIDE D y SNI III. El autor agradece: la invitación de Hugo A. Concha Cantú, Sergio López Ayllón, Saúl López Noriega y Pedro Salazar; la oportunidad para compartir la mesa con Javier Angulo, José Antonio Caballero, y Rosa María Cano; y la posibilidad de discutir el caso de comentario con los colegas del área de Derecho electoral y procesos democráticos del Instituto, Hugo A. Concha Cantú y María Marván Laborde, así como con los consejeros electorales locales Ana Isabel León Trueba y Carlos A. Uribe, y los magistrados electorales locales Hertino Avilés Albavera y Carlos Alberto Puig Hernández.

## I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN: JUSTICIA E IGUALDAD

Examinar las (in)justicias electorales, con especial referencia al problema de la paridad de género, a partir de la instrumentación de la controvertida reforma a la Constitución en materia político-electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) del 10 de febrero de 2014, y de su primera prueba de fuego, *i.e.* las elecciones intermedias federales y concurrentes locales de 2015, es el objeto primordial de este texto. Comenzamos con un breve análisis sobre la relación entre justicia e igualdad;<sup>1</sup> continuamos con el estudio de la paridad de género en México, tanto a nivel federal como local, incluidos los ayuntamientos y los congresos,<sup>2</sup> pero con especial atención a las (in)justicias electorales en la integración del Congreso del Estado de Morelos a partir del SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados; y concluimos con las reflexiones de rigor.

Adelantamos que aun cuando algunos consideran que entre los deméritos de los conceptos tanto de “justicia” como de “igualdad” están el de ser fórmulas huecas o vacías,<sup>3</sup> resulta que su mérito radica precisamente en estar abiertas para ser llenadas con criterios objetivos a partir de un

---

<sup>1</sup> Flores, Imer B., “La definición del derecho”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. XLVI, núms. 209-210, septiembre-diciembre, 1996, pp. 69-123; “Igualdad, no discriminación (y políticas públicas): A propósito de la constitucionalidad o no del artículo 68 de la Ley General de Población”, en Torre Martínez, Carlos de la (coord.), *El derecho a la no discriminación*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 263-306; “El derecho a la igualdad en el derecho comparado: el caso de México”, *La constitucionalización de las sociedades contemporáneas*, Bogotá, Universidad Santo Tomás, 2007, pp. 99-130; “El derecho a la igualdad en México”, *Rivista Diritto e Processo*, Anni 2006-2009 (numero speciale) (Giugno, 2010), pp. 185-216; y “Capítulo VII. Claroscuros de la jurisprudencia constitucional sobre derechos humanos: a propósito de un caso de (des)igualdad y proporcionalidad en México”, en Vega Gómez, Juan (ed.), *Temas selectos de derecho internacional privado y de derechos humanos. Estudios en homenaje a Sonia Rodríguez Jiménez*, México, UNAM, 2014, pp. 151-183.

<sup>2</sup> Flores, Imer B., “El problema del principio de la paridad de género en materia electoral: ¿De punto de partida a punto de llegada?”, *Documento de trabajo*, núm. 189, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, diciembre, 2015; y en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 9, enero-junio, 2016 (solamente en versión electrónica disponible en: <http://www2.juridicas.unam.mx/2016/04/04/el-problema-del-principio-de-la-paridad-de-genero-en-materia-electoral-de-punto-de-partida-a-punto-de-llegada/>) (página consultada el 16 de junio de 2016).

<sup>3</sup> Kelsen, Hans, “What is Justice?”, *What is Justice? Justice, Law and Politics in the Mirror of Science*, Berkeley, University of California Press, 1957, pp. 1-24 (hay al menos dos versiones en español: *¿Qué es la justicia?*, trad. Ernesto Garzón Valdés, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1956; y “¿Qué es la justicia?”, *¿Qué es la justicia?*, trad. Albert Calsamiglia, Barcelona, Ariel, 1982, pp. 35-63; así como, reimpresión de la primera: México, Fontamara, 1992); Peter Westen, “The Empty Idea of Equality”, *Harvard Law Review*, vol. 95, núm. 3, enero, 1982, pp. 537-596; y *Speaking Equality*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

“equilibrio reflexivo” a la John Rawls y de una “lectura moral” a la Ronald Dworkin.<sup>4</sup>

En el proceso de tratar de aclarar y precisar los alcances y las limitaciones de la “justicia” habría que recordar que Aristóteles la concibe no solamente como un término medio virtuoso entre dos extremos viciosos, uno por defecto y otro por exceso, sino, además, como una especie de la virtud, junto a otras virtudes supremas de toda sociedad, tales como la belleza, el bien, y la verdad. Ahora bien, de dichas virtudes derivan valores primarios y secundarios. En este sentido, no es extraño encontrar que, en el caso del derecho, a la par de la justicia como valor primario se encuentran el bien común y la certeza y la seguridad jurídica como valores secundarios. Así, por ejemplo, aunque, el bien común es considerado como ley suprema —*salus populi, suprema lex est*— la justicia es fundamental y rectora —*iustitia fundamentum, regnorum*— como principio y fin último del derecho. De hecho, “la justicia es la reina y señora de todas las virtudes”: *iustitia est omnium domina ac regina virtutum*.

Así, para reforzar este punto, relativo al hecho de que nuestra concepción de “justicia” presupone una noción de “igualdad”, baste aludir al estagirita, quien equipara a la justicia tanto con la legalidad como con la igualdad e identifica a la injusticia tanto con la ilegalidad como con la desigualdad: “Son, pues, tenidos por injustos el transgresor de la ley, el codicioso y el inicuo o desigual; de donde es claro que el justo será el observante de la ley y de la igualdad. Lo justo, pues, es lo legal y lo igual; lo injusto lo ilegal y lo desigual”.<sup>5</sup>

Sin embargo, como él mismo aclara “lo injusto y la injusticia como desigualdad no son lo mismo, sino diferentes de lo injusto y la injusticia como legalidad”.<sup>6</sup> De un lado, en lo referente a la justicia como legalidad y a la injusticia como ilegalidad, dice el fundador del Liceo: “Dado que el transgresor de la ley lo hemos visto como injusto y al observante como justo, es claro

---

<sup>4</sup> Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971, p. 20 (hay 2a. ed. revisada: 1999, p. 18) (hay versión en español: *Teoría de la justicia*, trad. María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 38); Dworkin, Ronald, “Introduction: The Moral Reading and the Majoritarian Premise”, *Freedom’s Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996, pp. 1-38 (hay versión en español: “La lectura moral y la premisa mayoritaria”, trad. Imer B. Flores, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 7, julio-diciembre, 2002, pp. 3-52).

<sup>5</sup> Aristóteles, *Ética nicomaquea*, trad. Antonio Gómez Robledo, México, UNAM, 1983, Libro V, capítulo I, p. 105.

<sup>6</sup> *Ibidem*, capítulo II, p. 109.

que todas las cosas legales son de algún modo justas”.<sup>7</sup> De esta manera, los actos de legislación son justos y legales no sólo porque son generales en su creación y aplicación a *todos* por igual sino también porque miran, en el caso de una democracia, al interés general, léase el interés de *todos* en común. Del otro lado, en relación con la justicia como igualdad y a la injusticia como desigualdad, el preceptor de Alejandro Magno desarrolla un doble criterio, de manera explícita para “Tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales” y de modo implícito para “No tratar igual a los desiguales ni desigual a los iguales”. Baste recordar el siguiente extracto de la *Ética nicomaquea*: “Si las personas no son iguales, no tendrán cosas iguales. De aquí los pleitos y las reclamaciones cuando los iguales tienen y reciben porciones no iguales, o los no iguales porciones iguales”.<sup>8</sup>

Aunado a lo anterior, como todos lo recordamos, el jurista Ulpiano resumió los principios generales del derecho en tres fórmulas hoy clásicas: *honeste vive, neminem laede* y *suum cuique tribuere*. A partir de esta última formuló la célebre definición que tradicionalmente conocemos de justicia: *iustitia est constans et perpetua voluntas, ius suum cuique tribuendi*. Sin embargo, la idea de “la justicia como la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo” nos deja un grave problema que ha sido planteado por diversos autores, y consiste en precisar qué es lo que a cada quien le corresponde o pertenece: lo suyo de cada quien.

En este orden de ideas, la fórmula *suum cuique tribuere* puede servir para justificar cualquier orden social, sea éste, capitalista o socialista, democrático o aristocrático, liberal o autoritario. En todos ellos se da a cada uno lo suyo, solamente que lo suyo es en cada caso diferente, ya sea proteger la libertad (individual), la igualdad, la equidad como justicia al caso y al hombre concreto, la vida, el interés y el amor por la nación, el bien común, la certeza y seguridad jurídica, y hasta la seguridad económica.

Aunque la segunda parte de la definición de justicia, es decir, “dar a cada quien lo suyo”, puede parecer vacía, su mérito es precisamente el poder abarcar toda una gama de valores, fines, principios e intereses, sujetos a las necesidades de cada sociedad en el tiempo y en el espacio. No obstante, el mérito de la definición está dado por la primera parte, esto es “constante y perpetua voluntad”, la cual implica que lo estimado como “lo suyo de cada quien” para un caso concreto deba aplicarse de forma constante y perpetua a *todos* los demás a los cuales resulta aplicable por *igual*. De este modo, los actos de adjudicación son justos e iguales cuando aplican ya sea una “justi-

<sup>7</sup> *Ibidem*, capítulo I, p. 106.

<sup>8</sup> *Ibidem*, capítulo III, p. 110.

cia conmutativa” al tratar igual a los iguales o una “justicia distributiva” al tratar desigual a los desiguales. Cabe advertir que ambas concepciones de “justicia”, esto es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo, o bien el deber de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, así como de no tratar igual a los desiguales y desigual a los iguales, presuponon una noción de “igualdad”, a la cual nos referiremos a continuación.

No obstante, abrimos un breve paréntesis para insistir a la Eduardo García Máynez en la distinción entre la validez objetiva de un precepto y la creencia subjetiva en su validez, para defender la objetividad de los valores, en general, y de la justicia, en particular. Por tanto, una cosa es “lo justo en sí (valor objetivo)” y otra “lo justo para mí [o para ti] (apreciación subjetiva)”.<sup>9</sup>

Cerrado el paréntesis, retomamos el tema de la igualdad. Cabe recordar que la palabra “igualdad” anota “calidad de igual” e “igual” “que no difiere de otro o que tiene la misma clase, condición, etcétera”. De igual forma, el término “desigualdad” connota “calidad de desigual” y “desigual” “que no es igual, sino diferente”. Al respecto, Amartya Sen afirma que la cuestión central en el análisis y valoración de la igualdad es preguntar: ¿igualdad de qué? Y advierte que no hay un concepto unívoco de igualdad porque de una u otra forma todas las corrientes filosóficas-teóricas o posturas ético-normativas postulan igualdad de *algo*: “igualdad de  $x$ ”.<sup>10</sup> De esta manera, si bien todas las corrientes tienden a ser igualitarias en algún sentido, el problema es que por el mismo hecho el ser igualitario al demandar igualdad de una de las variables, implica forzosamente el ser no-igualitario con respecto a otra. Con lo cual cada concepción al buscar alguna *igualdad central* acepta algún tipo de *desigualdad periférica*. En otras palabras, admite algún tipo de igualitarismo al mismo tiempo que rechaza otro.<sup>11</sup>

En este orden de ideas, está claro, como lo sentenció Douglas Rae, que no hay una igualdad sino muchas igualdades y que, en consecuencia, no hay una desigualdad sino muchas desigualdades.<sup>12</sup> De igual forma, está claro como lo señaló Michael Walter, que no se trata de una “igualdad simple”

---

<sup>9</sup> García Máynez, Eduardo, *El problema filosófico-jurídico de la validez del derecho*, México, Imprenta Nacional, 1935, p. 37 (publicación original: *Revista General de Derecho y Jurisprudencia*, año IV, núm. 4, octubre-diciembre de 1933, pp. 485-556); Flores, Imer B., *Eduardo García Máynez (1908-1993): Vida y obra*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 34-35.

<sup>10</sup> Sen, Amartya, *Inequality reexamined*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1992, pp. xi y xii.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. ix-x, y 19.

<sup>12</sup> Rae, Douglas, *Equalities*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1981.

sino de una “igualdad compleja” que involucra una pluralidad de criterios distributivos, a saber: libre intercambio, mérito y necesidad, los cuales han dado lugar a lo que conocemos como las esferas de la justicia.<sup>13</sup>

Entonces la igualdad que es y debe ser garantizada para todos los seres humanos por igual es la igualdad jurídica en dignidad y en derechos o libertades. Esta igualdad puede adoptar dos formas distintas: 1) igualdad *ante* la ley, y 2) igualdad *en* la ley. La primera como —*igualdad formal*— garantiza que todos son o deben ser tratados de la misma manera con imparcialidad como destinatarios de las normas jurídicas; y la segunda como —*igualdad material*— requiere que el contenido de la ley sea ajustado para que todos gocen o puedan gozar de ella en igualdad de condiciones.

En pocas palabras, en un Estado constitucional y democrático de derecho la igualdad debe ser entre y para *todos*. No obstante, está clarísimo que los seres humanos no somos iguales en todo. Cabe recordar que la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de las Naciones Unidas, afirma en su artículo 1o.: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

Para concluir este apartado introductorio, me gustaría exhortar a adoptar *a la Rawls* una especie de “velo de ignorancia”,<sup>14</sup> para abordar la cuestión con independencia de o —mejor dicho— sin prejuicios por ser “hombre o mujer” y “masculino/a o femenino/a”. Me parece que una vez que nos encontramos más allá de dicho velo y no conocemos —o al menos hacemos como si no supiéramos— si somos hombre o mujer, masculino/a o femenino/a... estamos en una mejor posición para pronunciarnos de manera objetiva y no de modo subjetivo sobre la (in)justicia de la paridad de género en materia electoral.

## II. LA PARIDAD DE GÉNERO COMO PUNTO DE PARTIDA

Como se puede advertir, no basta con reconocer el derecho a votar y a ser votadas de las mujeres sino que es y ha sido necesario reconocer gradual-

---

<sup>13</sup> Walzer, Michael, *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*, Nueva York, Basic Books, 1983, pp. 17 y 21 (hay versión en español: *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, trad. Heriberto Rubio, México, Fondo de Cultura Económica, 1993).

<sup>14</sup> Rawls, *A Theory of Justice*, *cit.*, pp. 136-142 (pp. 118-123; y pp. 163-169). Flores, Imer B., “El liberalismo igualitario de John Rawls”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 1, julio-diciembre, 1999, pp. 85-122; y “El problema de las candidaturas a-partidistas, independientes o sin partido”, en John M. Ackerman (ed.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: Los retos de la reforma de 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 233-262.

mente diferentes principios e inclusive instrumentar distintas políticas públicas con miras a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres.<sup>15</sup> Desde la igualdad ante la ley hasta la igualdad en la ley, sin olvidar la prohibición de las diferentes formas de discriminación y la ampliación del principio de igualdad al requerir: primero, la igualdad de género; después, la equidad de género; y, ahora, la paridad de género.

En primera instancia, para consagrar la *igualdad de género*, en general, y en materia electoral, en particular, parece que basta con reconocer la *igualdad formal* o *ante la ley* entre hombres (bajo el eufemismo de “varones”) y mujeres, también conocida como “*isonomía*”, *i.e.* la misma norma, a partir de sendos Decretos de reforma a la Constitución, publicados en el DOF, el 17 de octubre de 1953 para ampliar la ciudadanía a las mujeres al explicitar en el artículo 34: “Son ciudadanos de la República *los varones y las mujeres...*”; y, el 31 de diciembre de 1974 para adicionar sin ambages en el artículo 4o.: “*El varón y la mujer son iguales ante la ley*”.

No obstante, como existían barreras culturales, las cuales podemos caracterizar como “machistas”, para el ejercicio del derecho de las mujeres para votar, pero sobre todo para ser votadas, tales como la creencia de que la mujer haría lo que su marido le dijera o que de plano estaba y debería estar subordinada al hombre, fue necesario, en segundo lugar, fomentar una *igualdad material* o *en la ley* entre hombres y mujeres. Lo anterior, a partir del reconocimiento de las diferencias existentes entre ambos, al reconocer la igualdad de oportunidades y de respeto “*isotimia*”, así como adoptar programas de acción afirmativa o positiva y otras medidas tendientes a garantizar la *equidad de género*, las cuales son caracterizadas muchas veces como “cuotas”.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Flores, Imer B., “Igualdad, no discriminación (y políticas públicas): a propósito de la constitucionalidad o no del artículo 68 de la Ley General de Población”, en Torre Martínez, Carlos de la (coord.), *El derecho a la no discriminación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 263-306; “El derecho a la igualdad en el derecho comparado: El caso de México”, *La constitucionalización de las sociedades contemporáneas*, Bogotá, Universidad Santo Tomás, 2007, pp. 99-130; “El derecho a la igualdad en México”, *Rivista Diritto e Processo*, Anni 2006-2009 (numero speciale) (Giugno, 2010), pp. 185-216; y “Capítulo VII. Claroscuros de la jurisprudencia constitucional sobre derechos humanos: A propósito de un caso de (des)igualdad y proporcionalidad en México”, en Vega Gómez, Juan (ed.), *Temas selectos de derecho internacional privado y de derechos humanos. Estudios en homenaje a Sonia Rodríguez Jiménez*, México, UNAM, 2014, pp. 151-183.

<sup>16</sup> Cuando las “cuotas” son rígidas o permanentes tienden a ser consideradas como inconstitucionales, en cambio cuando son flexibles o temporales tienden a ser declaradas como constitucionales. Dworkin, Ronald, *A Matter of Principle*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1985, pp. 293-331 (hay versión en español: *Una cuestión de principios*, trad. de Victoria de los Ángeles Boschiroli, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012, pp. 363-407).

De tal suerte, en el ámbito electoral, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) estableció, en 1993, que los partidos políticos debían procurar promover una mayor participación de las mujeres en la vida política del país. En 1996, se dispuso que en los estatutos partidistas se buscara que en las candidaturas tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, no excedieran del 70% para el mismo género. En 2002 se reformó el Cofipe para prescribir, con carácter obligatorio, un sistema de cuotas en el cual se exigía que los partidos políticos respetaran la proporción de 70%-30% de candidaturas para ambos géneros en los comicios federales; y en 2008 la proporción sería 60%-40 por ciento.

No obstante, en la práctica, los partidos políticos incurrían en lo que se conoce como un “fraude a la ley”, al hacer como que cumplían al postular como propietarias mujeres, quienes una vez electas tenían que “renunciar” a favor de sus suplentes hombres. Así, a partir de la resolución del SUP-JDC-12464/2011 y del SUP-JDC-12624/2011, la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación estableció la obligatoriedad de cumplir las cuotas y la necesidad de que la fórmula de propietario-suplente sea del mismo género. En este orden de ideas, una vez que se adoptó el sistema de cuotas 70%-30%, primero, y 60%-40%, después, parece que el paso obligado era llegar al 50%-50% de paridad.

Antes de proseguir con el análisis crítico de la reforma a la Constitución de la República, debemos recordar que con anterioridad a la misma:

- 1) A nivel internacional, Francia fue la primera en promulgar el 6 de junio de 2000 la “*Loi du parité*” para favorecer el acceso igualitario de hombres y mujeres a mandatos electorales y funciones electivas, y fue seguida por Bélgica (2002), España (2007), Senegal (2010) y Túnez (2011).<sup>17</sup>
- 2) A nivel regional, en América Latina, los dos primeros países en incorporar la paridad de género fueron Bolivia y Ecuador (2008), seguidos por Costa Rica (2009), Honduras, Nicaragua y Panamá (2012).<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Peña Molina, Blanca Olivia, “La paridad de género: eje de la reforma político-electoral en México”, *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, núm. 14, 2014, pp. 31-74, y, en especial, 35-36, disponible en: <http://www.somee.org.mx/rmestudios electorales/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/135> (página consultada el 16 de junio de 2016).

<sup>18</sup> Archenti, Nelida y Tula, María Inés, “Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador”, *América Latina hoy. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 66, abril, 2014, pp. 47-68. Peña Molina, “La paridad de género...”, *cit.*, pp. 36-37. Cabe mencionar que en todos los casos aplican la paridad de género en las candidaturas a su Asamblea o Congreso Nacional, con la única excepción de Panamá, en donde se aplica solamente en las elecciones internas o primarias de los partidos políticos.

- 3) A nivel subnacional, el estado de Guerrero estableció, en 2007, para la elección de diputados al congreso estatal y ayuntamientos, a partir del proceso de 2008 y para los subsecuentes, la paridad de género.<sup>19</sup>

La controvertida reforma a la Constitución de la República, publicada en el DOF del 10 de febrero del 2014, incorpora el principio de la *paridad de género / entre los géneros* en nuestro ordenamiento jurídico-nacional y con rango de constitucional, pero aparece limitado a la postulación de *candidaturas a legisladores federales y locales*. Como veremos a continuación, se trata de un “punto de partida” y no necesariamente de un “punto de llegada”. Así, el segundo párrafo de la fracción I del artículo 41 establece:

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la *paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales*. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Como se puede advertir, la “paridad de género” nace como una obligación de los partidos políticos, los cuales deben “garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”; y, en consecuencia, postular a un 50% de hombres y un 50% de mujeres, ya sea para senadores, diputados federales y diputados locales, lo cual constituye un punto de partida y no necesariamente uno de llegada.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Eugenio Alcaraz, Alma Delia, “Paridad de género. Avances, balance en el proceso electoral 2008 y retos”, *Altamirano. Revista del H. Congreso del Estado de Guerrero*, sexta época, año 9, núm. 38, enero de 2010, pp. 21-36.

<sup>20</sup> Me permito aclarar que la “paridad de género” como principio constitucional constituye un “punto de partida” al exigir la paridad en la postulación de candidaturas y no un “punto de llegada” al requerir la paridad en el resultado material de la representación política, la cual está y debe estar sujeta a otros principios, *i.e.* tanto al principio de legalidad como al principio democrático de voluntad popular o de voto popular y directo. De igual forma, es posible distinguir entre “paridad vertical”, la cual se cumple al intercalar hombres y mujeres o viceversa en las listas partidistas, y “paridad horizontal”, la cual se cumple al postular una mitad de fórmulas de hombres y otra mitad de mujeres en la totalidad de un mismo cargo o puesto de elección popular.

Al respecto, en México, la primera prueba de fuego para la paridad de género fueron las elecciones federales intermedias y locales concurrentes de 2015, en las cuales se tenían que elegir a los diputados tanto al Congreso de la Unión como a los congresos locales, conforme a los principios de votación mayoritaria relativa y de representación proporcional, pero no a los senadores, los cuales coinciden con las elecciones federales presidenciales.<sup>21</sup>

Para cumplir a cabalidad con la obligación genérica de garantizar la paridad de género, al menos como punto de partida, y para evitar lo que se conoce como “fraude a la ley” (y peor aun cuando la ley en cuestión es la propia “Constitución”), sobre todo a partir de la experiencia del caso de “Las Juanitas” y de los demás relacionados, los partidos políticos debían cumplir con tres obligaciones específicas:

- 1) Postular en sus candidaturas a 50% de hombres y 50% de mujeres.
- 2) Presentar fórmulas en las que tanto propietario/a como suplente sean del mismo sexo.
- 3) Alternar, en sus listas de partidos, los nombres de hombres y mujeres o viceversa.

### 1. *En el ámbito federal*

Por una parte, a nivel federal, para la elección de los 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, debían postular 50% de hombres y 50% de mujeres, así como presentar fórmulas en las cuales tanto el propietario/a como el suplente fueran del mismo sexo, y en consecuencia un máximo de 150 fórmulas con hombres y 150 con mujeres. Y para los 200 diputados electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, debían alternar los nombres de hombres y mujeres o viceversa.

Los resultados de la elección intermedia de 2015 de diputados al Congreso de la Unión están resumidos en el cuadro 1, en tanto que los datos de la elección general de 2012 de senadores se pueden ver en el cuadro 2.

---

<sup>21</sup> Si bien no es estrictamente necesaria una reforma a la Constitución de la República para instrumentar la paridad de género en el Senado, pues bastaría con que los partidos políticos postularan la mitad de fórmulas con hombres y la otra con mujeres, así como intercalaran en sus listas de representación proporcional los nombres de hombres y mujeres. En lo personal, me inclino a pensar que sí es conveniente hacer una reforma en la materia. Flores, Imer B., “El problema de la (eventual) reforma del Senado en México”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, vol. 1, núm. 1, enero-junio de 2012, pp. 27-55.

CUADRO 1  
 Representación por género, partido y principio en la Cámara de Diputados  
 en México (a partir de los resultados de la elección federal intermedia de 2015)

Partido político	Mayoría relativa			Representación proporcional			Totales		
	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total
	65	90	155	23	25	48	88	115	203
	41.93%	58.06%	100%	47.91%	52.08%	100%	43.34%	56.65%	100%
	22	34	56	25	28	53	47	62	109
	39.28%	60.71%	100%	47.16%	52.83%	100%	43.11%	56.88%	100%
	10	24	34	13	14	27	23	38	61
	29.41%	70.58%	100%	48.14%	51.85%	100%	37.70%	62.29%	100%
	8	21	29	9	9	18	17	30	47
	27.58%	72.41%	100%	50%	50%	100%	36.17%	63.82%	100%
	8	6	14	10	11	21	18	17	35
	57.14%	42.85%	100%	47.61%	52.38%	100%	51.42%	48.57%	100%

Continúa

Partido político	Mayoría relativa			Representación proporcional			Totales		
	M	H	Total	M	H	Total	M	H	Total
	4	6	10	7	8	15	11	14	25
	40%	60%	100%	46.66%	53.33%	100%	44%	56%	100%
	0	1	1	5	5	10	5	6	11
	0%	100%	100%	50%	50%	100%	45.45%	54.54%	100%
	0	0	0	3	5	8	3	5	8
	—	—	—	37.5%	62.5%	100%	37.5%	62.5%	100%
	0	1	1	0	0	0	0	1	1
	0%	100%	100%	—	—	—	0%	100%	100%
<b>Total</b>	117	183	300	95	105	200	212	288	500
	39.13%	60.86%	100%	47.5%	52.5%	100%	42.4%	57.6%	100%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la página de la Cámara de Diputados: [http://sil.diputados.gob.mx/LXIII\\_leg/info\\_diputados.php](http://sil.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php) (página consultada el 16 de abril de 2016).

De entrada, como se puede notar, el total de diputados es 500, conforme al principio de Mayoría Relativa 300 (60%) y al de Representación Proporcional 200 (40%). De un lado, de los 300 de Mayoría Relativa fueron electos: 183 (60.9%) hombres y 117 (39.1%) mujeres; y, del otro, de los 200 de Representación Proporcional: 105 (52.5%) hombres y 95 (47.5%) mujeres. Lo cual arroja un gran total para la Legislatura LXIII de 288 (57.6%) hombres y 212 (42.4%) mujeres diputados; y constituye sin duda alguna la mayor representación histórica de mujeres en el Congreso mexicano, al sobrepasar el umbral de 40 por ciento.<sup>22</sup>

No obstante, como se puede apreciar, el problema con este arreglo, el cual requiere alternar hombres y mujeres o viceversa, en las cinco listas regionales, es que en la práctica los partidos políticos comienzan con hombres seguidos de mujeres. Con lo cual, en lugar de que fueran electos 100 (50%) hombres y 100 (50%) mujeres, resultó que a final de cuentas fueron electos 105 (52.5%) hombres y 95 (47.5%) mujeres, *i.e.* un diferencial de +10 hombres/mujeres.<sup>23</sup> Si bien, a partir de los resultados, los partidos Verde y Nueva Alianza mantuvieron una paridad entre hombres-mujeres de 9-9 y 5-5, respectivamente, no fue el caso para los demás partidos. Así, los partidos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y Morena obtuvieron cada uno un hombre de más, *i.e.* 14-13, 8-7, y 11-10, respectivamente; tanto el Revolucionario Institucional como Encuentro Social dos hombres de

---

<sup>22</sup> Por lo tanto, el logro es parcial, ya que en la cámara alta, *i.e.* el Senado de la República, hay casi dos tercios de hombres y poco más de uno de mujeres, *i.e.* 84 (65.6%) hombres y 44 (34.3%) mujeres. Al agregar los datos el resultado es 372 (59.2%) hombres y 256 (40.8%) mujeres. Empero, si 42.4% fuera el resultado, para ambas cámaras del Congreso de la Unión, México sería el 7o. país del mundo, con el mayor número de mujeres en el parlamento, por debajo de Senegal con 42.7% y por encima no solamente de Sudáfrica con 41.9% y de Ecuador con 41.6% sino de dos países escandinavos tales como Finlandia con 41.5% e Islandia con 41.3%. Al respecto, solamente Ruanda y Bolivia tienen más mujeres que hombres con 63.8% y 53.1%, respectivamente. Seguidos por Cuba con 48.9%, Seychelles con 43.8% y Suecia con 43.6%. Como se puede apreciar, hoy por hoy, entre los 10 primeros lugares están: cuatro países africanos (Ruanda 1o., las islas Seychelles 4o., Senegal 6o. y Sudáfrica 7o.); tres países latinoamericanos (Bolivia 2o., Cuba 3o. y Ecuador 8o.); y tres países escandinavos-nórdicos (Suecia 5o., Finlandia 9o., e Islandia 10o.), la información está disponible en: [https://agenda.weforum.org/2015/09/countries-most-women-in-parliament/?utm\\_content=buffer0cdd3&utm\\_medium=social&utm\\_source=facebook.com&utm\\_campaign=buffer](https://agenda.weforum.org/2015/09/countries-most-women-in-parliament/?utm_content=buffer0cdd3&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer) (página consultada el 16 de abril de 2016).

<sup>23</sup> Es conveniente destacar que, debido a la anulación de la votación en un distrito, estaba pendiente la designación de un/a diputado federal conforme al principio de mayoría relativa y otro(a) conforme al de representación proporcional, y que, en consecuencia, dicho diferencial podría haber sido de +12 hombres/mujeres.

más, *i.e.* 25-23, y 5-3, respectivamente; y Acción Nacional tres hombres de más, *i.e.* 28-25, conforme al cuadro 1.

## 2. *En el ámbito local*

Por otra parte, para la elección de los diputados a los congresos locales son aplicables, *mutatis mutando*, los mismos criterios. Sin embargo, antes de proseguir habría que abrir un breve paréntesis para discutir la ampliación del principio de paridad de género al ámbito municipal, pues parecía estar reservada nada más a los legisladores tanto federales como locales.<sup>24</sup>

### A. *El caso de los ayuntamientos*

Por un lado, en el caso de los ayuntamientos, cabe recordar que al resolver el SDF-JRC-17/2015 y sus acumulados 18 y 19/2015 la Sala Regional, con sede en el Distrito Federal, confirmó la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Morelos en los expedientes TEE/RAP/012/2015-1 y sus acumulados 014 y 015/2015-1, misma que convalidó el acuerdo del IMPEPAC/CEE/0005/2015, mediante el cual se estableció el criterio para la aplicación de la paridad de género en la integración de las planillas de candidatos a presidente municipal y síndico propietario, así como sus respectivos suplentes.

Dicho acuerdo, a partir de una interpretación extensiva e inclusive de una integración analógica *a pari*, amplió el alcance del artículo 41 constitucional, para incluir el caso de los ayuntamientos a la par de los congresos tanto federal como locales, y establecer que en el total de municipios del estado de Morelos se debían postular en la mitad de ellos fórmulas de candidatos tanto propietarios como suplentes del mismo sexo, *i.e.* de los 33 municipios, hasta 17 fórmulas de un sexo y 16 del sexo opuesto, así como alternar en las planillas los nombres de hombres y mujeres o viceversa. Con lo anterior se consagró no solamente la “paridad vertical” al interior de cada planilla para el ayuntamiento en cuestión, sino además la “paridad horizontal” en el total de las planillas postuladas por un mismo partido en la entidad en cuestión.

---

<sup>24</sup> Coello Cetina, Rafael, “Aplicación del principio de paridad de género en el ámbito electoral municipal”, *Examen*, año XXIII, núm. 228, marzo de 2014, pp. 44-49.

CUADRO 2  
 Representación por género y partido en la Cámara de Senadores  
 en México (a partir de los resultados de la elección  
 federal general de 2012)

<i>Partido</i>	<i>Mujeres</i>		<i>Hombres</i>		<i>Total</i>	
	19	35.18%	35	64.81%	54	42.2%
	13	34.21%	25	65.78%	38	29.7%
	5	23.80%	16	76.19%	21	16.4%
	2	28.57%	5	71.42%	7	5.5%
	3	50%	3	50%	6	4.7%
Sin Grupo Parlamentario	2	100%	0	—	2	1.6%
Total	44	34.37%	84	65.62%	128	100%

FUENTE: Elaboración propia con datos de la página de la Cámara de Senadores: <http://www.senado.gob.mx/index.php> (página consultada el 16 de abril de 2016).

El precedente sería confirmado por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-46/2015, en el caso del mismo estado de Morelos, por unanimidad de cinco votos; y reiterado al resolver los expedientes:

- 1) SUP-REC-90/2015 y su acumulado 91/2015, para el caso del Estado de Sonora, con una mayoría de cuatro votos contra dos, al *revocar* la sentencia emitida por la Sala Regional, con sede en Guadalajara,

Jalisco, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SG-JDC-11138/2015, y *confirmar* el acuerdo IEEPC/CG/61/15 emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora, mediante el cual aprobó el criterio de aplicación de la paridad y alternancia de género en las solicitudes de registro de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa, así como de representación proporcional, y de las planillas de ayuntamientos para la elección ordinaria 2014-2015.

2. SUP-REC-294/2015, para el caso del estado de Chiapas, por unanimidad de seis votos, al *revocar* el acuerdo IEPC/CG/A-071/2015, mediante el cual el Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas aprobó, entre otras cuestiones, las solicitudes de registro de candidaturas a diputaciones del Congreso estatal por el principio de mayoría relativa, así como de miembros de los ayuntamientos de la entidad; *ordenar* al Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas que realice las actividades ordenadas en la presente resolución; y *vincular* a los partidos políticos y coaliciones que participen en el proceso electoral local en Chiapas a su cumplimiento.

### B. *El caso de los congresos*

Por el otro, en el caso de los diputados a los congresos locales, los partidos políticos debían cumplir y cumplieron con los tres criterios para garantizar la paridad de género como punto de partida. No obstante, en la asignación de curules conforme al principio de representación proporcional, en los casos de los estados de Yucatán y de Morelos, los respectivos Consejos Generales, así como la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, para el primero, y el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, para el segundo, trataron de aplicar en dicha asignación el principio de paridad de género como punto de llegada, pero la Sala Superior reiteró que dicho principio es y debe ser entendido como punto de partida.

#### a. Yucatán

La Sala Superior en el expediente SUP-REC-575/2015 y su acumulado 596/2015, con una mayoría de cuatro votos contra uno, resolvió: *revo-*

car la sentencia dictada por la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los expedientes SX-JDC-802/2015 y sus acumulados 803/2015, 804/2015 y 805/2015; *confirmar* no sólo la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán en el JDC-06/2015 y sus acumulados, sino también la asignación realizada por dicho tribunal en tal sentencia; y *ordenar* al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán que de forma inmediata expida a los ciudadanos y ciudadanas las constancias correspondientes, e informe sobre el cumplimiento dado al presente fallo dentro de las 24 horas a partir de que ello ocurra.

Al respecto, en el estado de Yucatán se eligen 23 diputados al Congreso del estado, 13 conforme al principio de mayoría relativa y los 10 restantes al de representación proporcional, a partir de las listas de partidos. Sin embargo, en la entidad, cada lista partidista resulta de intercalar a cinco de la Lista Preliminar, en la cual alternan los nombres de hombres y mujeres, y cinco de la Segunda Lista, la cual corresponde a los cinco mejores segundos lugares en orden descendente, pero sin conocer de antemano si se trata de hombres o mujeres.<sup>25</sup>

Dados los resultados, al PAN le correspondían seis diputados por representación proporcional, en tanto que al PRD, PVEM, PANAL y Morena tan sólo un diputado a cada uno. Conviene señalar que de los cuatro últimos solamente uno era mujer (H-H-H-M) y que en el caso de los seis del PAN, con una estricta paridad de género, ya no en la salida sino en la llegada, deberían ser tres hombres y tres mujeres. Ahora bien, para el caso del PAN, al intercalar la Lista Preliminar (H-M-H-M-H) y la Segunda Lista (H-H-H-M-M) resultan seis hombres y cuatro mujeres (H-H-M-H-H-H-M-M-H-M), y peor aún en los seis primeros cinco hombres y tan sólo una mujer (H-H-M-H-H-H), lo cual habría dado como resultado que de los 10 diputados electos conforme al principio de representación proporcional en la entidad fueran ocho hombres y tan sólo dos mujeres (H-H-M-H-H-H + H-H-H-M).

Sin embargo, como este resultado no convenció al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, optaron por reacomodar la prelación de la Segunda Lista para el caso de la lista del PAN, para que en lugar de cinco hombres y una mujer, quedarán dos hombres y cuatro mujeres, para que el resultado final fuera de cinco hombres

---

<sup>25</sup> Este arreglo no rompe ni debe romper necesariamente *ex ante* con la paridad de género, al depender de los resultados del día de la votación, los cuales son contingentes y que, como tales, pueden romper o no *ex post* con dicha paridad. Aunque dado el estado de cosas es muy probable que la rompan.

y cinco mujeres. El contraste entre “Lo que deberían haber hecho” y “Lo que hicieron” se puede apreciar en el cuadro 3, pero a grandes rasgos el 2o. y 4o. lugar correspondientes a hombres se convirtieron en el 8o. y 10o., y viceversa, el 8o. y el 10o. lugar correspondientes a mujeres se convirtieron en el 2o. y 4o. De igual forma acabaron por excluir al 6o. lugar, el cual le correspondía a un hombre, para incluir en el mismo a una mujer, la cual no había quedado entre los cinco mejores segundos lugares, cuando, además, había otra mujer en la Lista Preliminar, en el 7o. lugar.

A partir de la Lista Final del PAN, el Consejo Electoral procedió a la asignación de los 10 diputados conforme al principio de representación proporcional, pero la misma fue revocada por el Tribunal Electoral estatal, y su asignación por la Sala Regional con sede en Xalapa, y la de ésta a su vez por la Sala Superior. El contraste entre “Lo que habían hecho” tanto el Consejo General como la Sala Regional, y a final de cuentas “Lo que resolvieron”, a partir de la resolución de la Sala Superior, la cual, al revocar la resolución de la Sala Regional, acaba por confirmar la del Tribunal Electoral estatal, se puede apreciar en el cuadro 4, pero básicamente los primeros entendieron a la paridad de género como punto de llegada para quedar cinco hombres y cinco mujeres, en tanto que los segundos como punto de partida para quedar ocho hombres y dos mujeres.

CUADRO 3  
 Integración de la lista final del PAN en Yucatán  
 (comparativo a partir de los resultados de la elección local de 2015)

	<i>Lo que deberían haber hecho</i>	<i>Origen</i>	<i>Lo que hicieron</i>
1.	Hombre (RPA)	Lista Preliminar	Hombre (RPA)
2.	Hombre (RMRB)	Segunda Lista	Mujer (CNVC)
3.	Mujer (MBZP)	Lista Preliminar	Mujer (MBZP)
4.	Hombre (MJAC)	Segunda Lista	Mujer (PPAS)
5.	Hombre (JDCG)	Lista Preliminar	Hombre (JDCG)
6.	Hombre (RGMM)	Segunda Lista	Mujer (YGCC)
7.	Mujer (NMM)	Lista Preliminar	Mujer (NMM)
8.	Mujer (CNVC)	Segunda Lista	Hombre (RMRB)
9.	Hombre (REGC)	Lista Preliminar	Hombre (REGC)
10.	Mujer (PPAS)	Segunda Lista	Hombre (MJAC)

FUENTE: Elaboración propia con los datos contenidos en el expediente SUP-REC-575/2015 y su acumulado 596/2015.

CUADRO 4  
 Asignación de diputados por representación proporcional  
 en Yucatán (comparativo a partir de los resultados  
 de la elección local de 2015)

	<i>Lo que habían hecho</i>	<i>Partido político</i>	<i>Lo que resolvieron</i>
1.	Hombre (RPA)	PAN	Hombre (RPA)
2.	Mujer (CNVC)	PAN	Hombre (RMRB)
3.	Mujer (MBZP)	PAN	Mujer (MBZP)
4.	Mujer (PPAS)	PAN	Hombre (M7AC)
5.	Hombre (JDCCG)	PAN	Hombre (JDCCG)
6.	Mujer (YGCC)	PAN	Hombre (RGMM)
7.	Hombre (DABZ)	PRD	Hombre (DABZ)
8.	Hombre (EGFB)	PVEM	Hombre (EGFB)
9.	Hombre (MABN)	PANAL	Hombre (MABN)
10.	Mujer (JYVM)	Morena	Mujer (JYVM)

FUENTE: Elaboración propia con los datos contenidos en el expediente SUP-REC-575/2015 y su acumulado 596/2015.

#### b. Morelos

La Sala Superior, en el expediente SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados 681/2015, 682/2015 y 683/2015, así como SUP-JDC-1263/2015, 1264/2015, 1265/2015, 1266/2015, 1267/2015, 1268/2015, 1269/2015, 1276/2015, 1277/2015 y 1278/2015, y el diverso SUP-JRC-680/2015, por unanimidad de seis votos, resolvió: *revocar* las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, así como el acuerdo IMPE-PAC/CEE/177/2015, emitido por el Consejo Estatal Electoral del Estado de Morelos por el que aprobó la asignación de las curules por el principio de representación proporcional, y —en consecuencia— las constancias de asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional al Congreso del estado de Morelos; y *ordenar* al Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana que en el plazo de tres días, expida y entregue las constancias de asignación como diputadas y diputados por el principio de representación a favor de quienes corresponda en términos de esta ejecutoria, previa revisión del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, debiendo informar a la Sala Superior dentro de las 24 horas siguientes al cumplimiento.

En cuanto al estado de Morelos se eligen 30 diputados al Congreso del estado: 18 conforme al principio de mayoría relativa y los 12 restantes al de representación proporcional, a partir de las listas de partidos. De los 18 de mayoría relativa, dados los resultados le correspondieron 15 a hombres y tres a mujeres; y de los 12 de representación proporcional, al actualizarse el supuesto de la sobre-representación por más de 8%, ya no le correspondieron diputados de representación proporcional, a solamente a dos de los 10 partidos, les correspondían dos diputaciones de representación proporcional, con lo cual una tendría que ser para cada género, y a los otros ocho una a cada uno, a partir de lo previsto en su lista.

Es conveniente realizar un par de aclaraciones: 1) todos los partidos, menos uno, comenzaron sus listas con hombres; y 2) uno de los partidos que comenzaron sus listas con hombres, no incluyó mujeres, pues calculaba alcanzar solamente una diputación por este mecanismo, y por esa razón se le hacía un requerimiento para señalar *ex post* el nombre de la mujer a la que le correspondería la diputación. De esta forma, dentro de los 10 primeros lugares había nueve hombres y una mujer (H-H-H-H-H-H-H-H-M-H) y los dos restantes serían para mujeres (M-M), para totalizar nueve hombres y tres mujeres conforme al principio de representación proporcional (H-H-H-H-H-H-H-H-M-H-M-M), así como un gran total de 24 hombres (15 de mayoría relativa y nueve de representación proporcional) y seis mujeres (tres de mayoría relativa y tres de representación proporcional). Veamos un resumen.

Primero, el Consejo Estatal Electoral del Estado de Morelos, el 14 de junio de 2015, había aprobado el acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015, por el cual resolvieron, entre otras cosas, la forma de asignar los doce diputados por el principio de representación proporcional: 10 a mujeres y dos a hombres (M-M-M-M-M-M-M-M-M-H-H). Con lo cual, como se puede apreciar en el cuadro 5, al cambiar a nueve hombres por mujeres y a dos mujeres por hombres no solamente afectaron a 11 de los 12 eventuales diputados tanto hombres como mujeres sino además alteraron la asignación para dar un gran total de 17 hombres (15 de mayoría relativa y dos de representación proporcional) y 13 mujeres (tres de mayoría relativa y 10 de representación proporcional).

Segundo, en contra de dicho acuerdo, varios candidatos y candidatas, así como algunos institutos políticos promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano local y recursos de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de Morelos. De esta forma, los días 15 y 20 de julio, y 1 de agosto, de 2015, dicho Tribunal dictó diferentes resoluciones, identificadas como TEE-JDC-255/2015-1 y sus acumu-

lados TEE-JDC-262/2015, TEE-JDC-276/2015-1, TEE-JDC-281/2015-1, TEE-JDC-287/2015-1, TEE-JDC-310/ 2015-1, TEE-RIN-347/2015-1, TEE-RIN-350/2015-1 y TEE-RIN-356/2015-1, en las cuales modificó la asignación del IMPEPAC, para otorgar las 12 diputaciones de representación proporcional a mujeres (M-M-M-M-M-M-M-M-M-M-M-M). Por lo tanto, como se puede corroborar en el cuadro 6, al excluir a dos hombres e incluir a dos mujeres no solamente acabaron por alterar los dos últimos lugares de representación proporcional sino además alteraron la asignación para dar un gran total de 15 hombres (todos de mayoría relativa) y 15 mujeres (tres de mayoría relativa y 12 de representación proporcional), con lo cual alcanzarían una absoluta paridad de género pero como punto de llegada.

Tercero, en contra de dicha resolución y de la asignación resultante, varios candidatos y candidatas, así como algunos institutos políticos promovieron juicios tanto de revisión constitucional como de protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dicha Sala resolvió revocar las sentencias dictadas por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos y el acuerdo emitido por el Consejo Estatal Electoral del Estado de Morelos, y ordenó que la asignación de las diputaciones por el principio de representación proporcional al Congreso del estado de Morelos se hiciera de la forma precisada en sus consideraciones y, en consecuencia, como se puede percibir en el cuadro 7, asignar las diputaciones por el principio de representación proporcional: nueve a hombres y tres a mujeres (H-H-H-H-H-H-H-H-M-H-M-M); y dar un gran total de 24 hombres (15 de mayoría relativa y nueve de representación proporcional) y seis mujeres (tres de mayoría relativa y tres de representación proporcional).

### III. LAS (IN)JUSTICIAS ELECTORALES EN LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS A PARTIR DEL SUP-JRC-680/2015 Y SUS ACUMULADOS

En el caso de la integración del Congreso en el Estado de Morelos, al quedar definidas las 18 diputaciones conforme al principio de mayoría relativa mediante el voto democrático, popular y directo, a saber 15 fórmulas integradas por hombres y tres fórmulas integradas por mujeres, solamente restaba proceder a definir, a partir de dicha votación, las 12 diputaciones conforme al principio de representación proporcional. No obstante, como ya vimos, había tres criterios diferentes:

CUADRO 5  
 Diputados por el principio de representación proporcional  
 en Morelos (asignación del Instituto Electoral local)

	<i>Partido político</i>	<i>Asignado a:</i>		<i>Género</i>
1		BVA	Propietaria	Mujer
		NSC	Suplente	
2		NAPS	Propietaria	Mujer
		TMHV	Suplente	
3		MHA	Propietaria	Mujer
		MFGN	Suplente	
4		ALB	Propietaria	Mujer
		CEMN	Suplente	
5		LTH	Propietaria	Mujer
		MACyM	Suplente	
6		DPZL	Propietaria	Mujer
		YAG	Suplente	
7		Requerimiento	Propietaria	Mujer
		Requerimiento	Suplente	
8		DMHA	Propietaria	Mujer
		ABB	Suplente	
9		EBC	Propietaria	Mujer
		PEMS	Suplente	
10		MJA	Propietaria	Mujer
		ALAM	Suplente	
11		FAMM	Propietario	Hombre
		MAVL	Suplente	
12		VMCS	Propietario	Hombre
		HHC	Suplente	

FUENTE: Elaboración propia con los datos contenidos en el expediente SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados.

CUADRO 6  
 Diputados por el principio de representación proporcional  
 en Morelos (asignación del Tribunal Electoral local)

	<i>Partido político</i>	<i>Asignado a:</i>		<i>Género</i>
1		BVA	Propietaria	Mujer
		NSC	Suplente	
2		NAPS	Propietaria	Mujer
		TMHV	Suplente	
3		MHA	Propietaria	Mujer
		MFGN	Suplente	
4		ALB	Propietaria	Mujer
		CEMN	Suplente	
5		LTH	Propietaria	Mujer
		MACyM	Suplente	
6		DPZL	Propietaria	Mujer
		YAG	Suplente	
7		Requerimiento	Propietaria	Mujer
		Requerimiento	Suplente	
8		DMHA	Propietaria	Mujer
		ABB	Suplente	
9		EBC	Propietaria	Mujer
		PEMS	Suplente	
10		MJA	Propietaria	Mujer
		ALAM	Suplente	
11		MDLPC	Propietaria	Mujer
		CJOJ	Suplente	
12		LLR	Propietaria	Mujer
		JLC	Suplente	

FUENTE: Elaboración propia con los datos contenidos en el expediente SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados.

CUADRO 7  
 Diputados por el principio de representación proporcional  
 en Morelos (asignación de la Sala Superior del Tribunal Electoral  
 del Poder Judicial de la Federación)

	<i>Partido político</i>	<i>Asignado a:</i>		<i>Género</i>
1		FAMM	Propietario	Hombre
		MAVL	Suplente	
2		VMCS	Propietario	Hombre
		HHC	Suplente	
3		MNA	Propietario	Hombre
		RSA	Suplente	
4		JAC	Propietario	Hombre
		AMB	Suplente	
5		FJEG	Propietario	Hombre
		RAT	Suplente	
6		JCYM	Propietario	Hombre
		SAGM	Suplente	
7		EBB	Propietario	Hombre
		RSG	Suplente	
8		JEC	Propietario	Hombre
		CFBL	Suplente	
9		EBC	Propietaria	Mujer
		PEMS	Suplente	
10		EEMC	Propietario	Hombre
		CARD	Suplente	
11		BVA	Propietaria	Mujer
		NSC	Suplente	
12		NAPS	Propietaria	Mujer
		TMHV	Suplente	

FUENTE: Elaboración propia con los datos contenidos en el expediente SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados.

1. El acuerdo IMPEPAC/CEE/177/2015 del Consejo Estatal Electoral del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, determinó que 10 deberían corresponder a fórmulas integradas por mujeres, en tanto que dos a fórmulas integradas por hombres, y con ello un gran total 17 fórmulas integradas por hombres y 13 fórmulas integradas por mujeres.
2. La sentencia dictada en el expediente TEE-JDC- 255/2015-1 y sus acumulados del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, determinó que las 12 deberían corresponder a fórmulas integradas por mujeres, y con ello un gran total de 15 fórmulas integradas por hombres y 15 fórmulas integradas por mujeres.
3. La resolución recaída en el expediente SUP-JRC- 680/2015 y sus acumulados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó que nueve deberían corresponder a fórmulas integradas por hombres, en tanto que tres a fórmulas integradas por mujeres, y con ello un gran total de 24 fórmulas integradas por hombres y seis fórmulas integradas por mujeres.

Aun cuando, parecería a simple vista que el criterio del Tribunal Electoral local es el que maximiza el principio de paridad de género al pretender llevarlo hasta las últimas consecuencias —como punto de llegada y ya no como punto de partida— a la integración paritaria del Congreso local, el problema es que minimiza —por no decir que niega— infinidad de principios, en lugar de encontrar un punto de equilibrio en el cual todos los principios en cuestión sean optimizados. Aunado a lo anterior, constituye una franca violación a los principios de auto-determinación y auto-organización de los partidos políticos, legalidad, definitividad, certeza y seguridad jurídica, voluntad popular, e inclusive a la mismísima paridad de género, al no respetar el orden de prelación establecido por los partidos políticos, mismo que fue convalidado por las autoridades electorales y plasmado en el reverso de las boletas, y conforme al cual la ciudadanía manifestó su voto el día de la jornada comicial ni la alternancia entre las fórmulas de mujeres y de hombres, pues al menos dos deberían corresponder a fórmulas integradas por hombres. Por ello, estamos convencidos que con el criterio del Tribunal local se cometieron una serie de graves injusticias electorales que deberían ser corregidas.

Si bien el Instituto Electoral local cumple en parte con el principio de paridad de género, ya que respeta la alternancia entre las fórmulas de mujeres y de hombres, pero no así el orden de prelación establecido por los partidos políticos, mismo que fue convalidado por las autoridades electorales

y plasmado en el reverso de las boletas, y conforme al cual la ciudadanía manifestó su voto el día de la jornada electoral, al hacerlo violenta los demás principios en cuestión. Por ende, estamos convencidos que con el criterio del Instituto local se cometieron una serie de graves injusticias electorales que deberían ser corregidas.

La pregunta obligada es si el criterio de la Sala Superior viene a corregir dichas injusticias y como tal a hacer justicia (sin cometer nuevas injusticias); y nuestra respuesta es afirmativa, pues el criterio observa toda la normatividad aplicable para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional al Congreso local. Adelantamos que el criterio respeta y debe respetar los siguientes principios:

1. *Auto-determinación y auto-organización de los partidos políticos*, los cuales tienen amplios márgenes de actuación pero deben cumplir con los requisitos constitucionales y legales, entre ellos la obligación de postular candidatos de acuerdo con el principio de paridad de género contenida en los artículos 41 de la Constitución de la República y 23 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos.
2. *Legalidad*, de todos y cada uno de los actos de autoridad conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución de la República, y que en la especie se traduce en que, una vez que los partidos políticos determinan el orden de la lista, la autoridad competente debe primero proceder a su registro, después de verificar que se cumplan los requisitos de elegibilidad, así como la obligación de postular en forma paritaria sus candidaturas al alternar fórmulas de hombres y de mujeres; y, luego, a asignar las diputaciones de representación proporcional conforme a dichas listas, el resultado de la votación en el día de la jornada electoral y demás reglas aplicables.

De un lado, habría que decir que el Partido del Trabajo incumplió su obligación al no postular al menos una fórmula de mujeres; el Instituto local incurrió en otra violación cuando no requirió a dicho partido a cumplir con dicha obligación y subsanar la falta al postular al menos una fórmula de mujeres; y tanto el Instituto local como el Tribunal local, al requerir *ex post facto* que el partido en cuestión procediera a registrar una fórmula de mujeres. Nótese que ya no sería para ser votada y en su caso elegida, sino designada sin que mediara la voluntad popular manifestada mediante el voto democrático, libre y directo, lo cual constituye otro principio violentado.

Del otro, el Instituto local incumplió al no respetar la primera asignación en 9/10 de los casos, en tanto que el Tribunal local incum-

plió al no respetar la primera asignación 9/10 ni la segunda asignación 2/2, pues acabó por asignar dos diputaciones de más a fórmulas integradas por mujeres, cuando en el supuesto sin conceder que pudiera modificar la prelación tendría que haber asignado dichas diputaciones a fórmulas integradas por hombres.

3. *Definitividad*, de los actos tanto no impugnados como impugnados, una vez que han adquirido la naturaleza de cosa juzgada. Tal y como fue el caso de las listas partidistas, las cuales no fueron impugnadas en sí en el momento procesal oportuno y que de todos modos quedaron firmes a partir de la resolución del SDF-JDC-251/2015, y que en consecuencia no podían ser alteradas con posterioridad.
4. *Certeza y seguridad jurídica*, al conocer de antemano las reglas de juego aplicables, incluidos los criterios o precedentes de interpretación. De forma tal que al no haber sido impugnadas las listas partidistas y ser definitivas, no podían ser modificadas con posterioridad ni mucho menos a partir de la votación obtenida el día de la jornada electoral, puesto que con ello se alteraría la voluntad ciudadana manifestada conforme a las listas previamente registradas e impresas al reverso de la boleta electoral.

Cabe mencionar que en lugar de requerir al Partido del Trabajo que registrara *ex post facto* una fórmula de mujeres, se podría haber considerado que precluyó su derecho y, en consecuencia, que se debía asignar dicha diputación, conforme a la votación registrada en la jornada electoral, a la fórmula siguiente, en el caso concreto sería Morena. Si bien el argumento tiene algo de sustento, para tener tracción el mismo, el Partido del Trabajo no debería haber postulado fórmula alguna, pero, como ya vimos, ese no fue el caso.

5. *Voluntad popular*, al asignar las diputaciones tanto de mayoría relativa como de representación proporcional conforme al voto democrático, libre y directo, manifestado en las urnas el día de la jornada comicial, y no a partir de consideraciones que de alguna forma acaban por violentar el derecho a votar y ser votado, e incluso constituyen una nueva forma de discriminación en detrimento de las fórmulas integradas por hombres.
6. *Posibilidad*, la reparación solicitada por los actores es y debe ser material y jurídicamente posible. En el caso concreto, porque el Congreso no se había instalado a la fecha de la resolución del expediente de comento, era conducente proceder a hacer una nueva asignación.

7. *Paridad de género*, al registrar un 50% de fórmulas de hombres y un 50% de fórmulas de mujeres, así como al establecer el orden de prelación de la lista partidista y el principio de alternancia en la misma.

Al respecto, cabe recordar que la Sala Superior, en su “Considerando Sexto”, reitera que en su tesis “Cuota de género. Debe trascender a la asignación de diputados de representación proporcional (Legislación de Oaxaca)” estableció que la paridad de género surte plenos efectos al momento del registro de las candidaturas. Así, la forma en cómo trasciende la paridad de género es al observar el orden de prelación de la lista y el principio de alternancia, en relación con las listas propuestas por cada uno de los distintos partidos políticos. Al respecto, la Sala Superior anota:

En esa lógica, la conformación paritaria de los órganos deliberativos de elección popular, se define por el voto ciudadano, ya que son los electores quienes eligen a las candidaturas de sus preferencias de entre aquéllas que participan en la contienda electoral en un porcentaje igualitario de cada género —cincuenta por ciento de mujeres y cincuenta por ciento de hombres—. Así, se insiste, la integración paritaria [o no] de los órganos de representación es determinada por el sufragio de la ciudadanía depositado en las urnas.

Más adelante, en el “considerando octavo”, después de estudiar el fondo del asunto, apunta:

En consecuencia, asiste razón a los actores, porque con su actuar el Tribunal Electoral del Estado de Morelos al otorgar todas las curules por el principio de representación proporcional a mujeres recepcionó en forma inexacta el principio de paridad previsto en el artículo 41 de la ley fundamental, el cual trasciende y se efectiviza, cuando al realizar la asignación de escaños, se observan tanto el orden de prelación como la alternancia de la propia lista de cada partido político.

Ello, porque en la especie, se inobservó que la participación política paritaria en el sistema de representación proporcional se protege en la elaboración, presentación y registro de candidaturas que dan sustento a la asignación de las curules a distribuir, que se materializa en base a los resultados de la votación.

Los triunfos del sistema de mayoría relativa, en la forma en que está diseñado nuestro orden jurídico debe ser el resultado de la voluntad popular con la emisión directa del voto del elector.

En esa tesitura, la voluntad ciudadana exteriorizada en las urnas a través del sufragio como un genuino ejercicio producto del principio democrático, se traduce en porcentajes de votación que permiten ocupar curules de representación proporcional.

Siendo así, la conformación paritaria del órgano de elección popular la define el voto de la ciudadanía.

De ese modo se confiere materialidad a las normas que conforman el sistema de representación proporcional y la paridad de género, además de que *dota de certeza las reglas bajo las cuales se realizará la asignación*, porque desde el ámbito normativo se mandata, concretamente en el artículo 23 de la Constitución de Morelos, que las listas se integrarán alternando las fórmulas de distinto género para garantizar el principio de paridad hasta agotarlas.

Este orden, confiere efectividad a la paridad de género en el sistema de representación proporcional y al propio tiempo asegura la observancia del *principio de certeza* —donde las reglas se encuentran previstas con antelación al inicio del procedimiento electoral, lo que permite su pleno conocimiento por parte de las fuerzas políticas contendientes y sus candidatos, el que también se cumple cuando se conocen las listas con las que se participará en la elección— y la voluntad de auto-organización y auto-determinación que tienen los propios institutos políticos, que en la especie, se traduce en establecer el orden de prelación y la alternancia en las listas que presentan a la autoridad al registrar a sus candidatos por el principio de representación proporcional.

Ello, porque al proponerse en las listas a una persona de determinado género en primer lugar, la segunda posición corresponderá necesariamente a otro de distinto género, lo que da cumplimiento a los extremos apuntados —esto es, a los principios de paridad, certeza y auto-organización—, ya que desde el momento en que adquieren definitividad las listas que registran los partidos políticos y coaliciones, se conocen las reglas en que los candidatos contienden, lo que cobra vigencia con los resultados de la votación, que son los que *definirán* el número de curules que se otorgará a cada ente político por el sistema de representación proporcional, elemento este último que al depender de la *voluntad popular, no puede ser modificado*.

De ahí que esta Sala Superior considera que la actuación de la autoridad se apartó del diseño constitucional para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional antes invocado, ya que aun cuando la paridad de género fue cumplida en la postulación de candidaturas, en la materialidad la orientación del voto en las urnas no evidenció como efecto una integración paritaria del órgano; de manera que, las legislaturas, las autoridades electorales y los partidos políticos, acorde con el artículo 41 constitucional, deberán seguir generando acciones complementarias dirigidas a garantizar en las candidaturas condiciones de equidad en la participación política de las mujeres, que permitan alcanzar la igualdad en la integración de los órganos legislativos.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que lo procedente, conforme a derecho, es *revocar* la resolución impugnada.

Ante lo expuesto, la Sala Superior considera que debe respetarse en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional el orden de prelación de las listas registradas por cada uno de los partidos políticos, esto es, el orden que tuviesen los candidatos en las listas respectivas de cada partido político, lo que conlleva a que también se respete la paridad de género originalmente propuesta.

Y en su “considerando noveno” procede a la asignación de diputados de representación proporcional, y para tal efecto, recuerda, en primera instancia, los diputados obtenidos conforme al principio de mayoría relativa:

<i>Partido o coalición</i>	<i>Diputados obtenidos por MR</i>
Partido de la Revolución Democrática	8
Partido Revolucionario Institucional	4
Partido Acción Nacional	3
Nueva Alianza	2
Partido Verde Ecologista de México	1
Total	18

FUENTE: Elaboración con los datos contenidos en el expediente SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados.

En segundo lugar, los resultados totales para obtener los porcentajes de votación:

<i>Partido político</i>	<i>Número de distritos donde se registró candidatos</i>	<i>Votación obtenida</i>	<i>Porcentaje de votación</i>
Partido de la Revolución Democrática	18	132 244	18.65 %
Partido Revolucionario Institucional	16	117 417	16.56 %
Partido Acción Nacional	18	78 163	11.02%
Partido del Trabajo	18	66 356	9.36%
Partido Verde Ecologista de México	14	56 359	7.95%
Movimiento Ciudadano	18	56 130	7.92%
Nueva Alianza	14	50 844	7.17%
Partido Socialdemócrata de Morelos	18	41 382	5.84%
Morena	18	39 784	5.61%
Encuentro Social	17	38 779	5.47%
Humanista	17	31 581	4.46%
Votación estatal efectiva		709 039	

FUENTE: Elaboración con los datos contenidos en el expediente SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados.

En tercer término, después de determinar —como lo habían hecho tanto el Instituto local como el Tribunal local— que el PRD obtuvo un porcentaje de votación de 18.65% y ocho diputaciones de mayoría relativa, equivalentes al 26.67%, y recordar que ningún partido puede tener una sobre-representación mayor a 8%, *i.e.* 26.65%, estableció que ya no le corresponderían diputaciones de representación proporcional, pues caería en dicho supuesto; en consecuencia, procedió a hacer la asignación con los restantes institutos políticos, que alcanzaron una votación equivalente al menos de 3 por ciento. Así, procedió a realizar la primera asignación:

<i>Partido político</i>	<i>Votación</i>	<i>Asignación de RP (1a. etapa)</i>
Partido Revolucionario Institucional	117 417	1
Partido Acción Nacional	78 163	1
Partido del Trabajo	66 356	1
Partido Verde Ecologista de México	56 359	1
Movimiento Ciudadano	56 130	1
Nueva Alianza	50 844	1
Partido Socialdemócrata de Morelos	41 382	1
Morena	39 784	1
Encuentro Social	38 779	1
Humanista	31 581	1
Total		10

FUENTE: Elaboración con los datos contenidos en el expediente SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados.

Y la segunda asignación:

<i>Partido político</i>	<i>Votación útil ajustada</i>	<i>Asignación de RP (2a. etapa)</i>
Partido Revolucionario Institucional	96 146	1
Partido Acción Nacional	56 892	1
Partido del Trabajo	20 111	
Partido Verde Ecologista de México	34 859	
Movimiento Ciudadano	35 088	
Nueva Alianza	18 513	
Partido Socialdemócrata de Morelos	29 573	
Morena	45 085	
Encuentro Social	10 310	
Humanista	17 508	
Total		2

FUENTE: Elaboración con los datos contenidos en el expediente SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados

Al agotar las 12 diputaciones con la primera y segunda asignación, ya no fue necesario proceder a la tercera asignación:

Integración del Congreso local  
(diputados obtenidos por RP)

<i>Partido político</i>	<i>Primera asignación % mínimo</i>	<i>Segunda asignación Cociente natural</i>
Partido Revolucionario Institucional	1	1
Partido Acción Nacional	1	1
Partido del Trabajo	1	
Partido Verde Ecologista de México	1	
Movimiento Ciudadano	1	
Nueva Alianza	1	
Partido Socialdemócrata de Morelos	1	
Morena	1	
Encuentro Social	1	
Humanista	1	
Total	10	2

FUENTE: Elaboración con los datos contenidos en el expediente SUP:JRC-680/2015 y sus acumulados.

Al respetar el orden de prelación propuesto por cada instituto político, procedió a asignar los 12 diputados por el principio de representación proporcional:

Diputados por el principio de representación proporcional

	<i>Partido político</i>	<i>Asignado a:</i>		<i>Género</i>
1	PRI	Francisco Alejandro Moreno Merino	Propietario	Hombre
		Marco Antonio Vélez Luque	Suplente	
2	PAN	Víctor Manuel Caballero Solano	Propietario	Hombre
		Héctor Hernández Castillo	Suplente	
3	Morena	Manuel Nava Amores	Propietario	Hombre
		Rubén Sánchez Aguirre	Suplente	
4	MC	Jaime Álvarez Cisneros	Propietario	Hombre
		Alejandro Marroquín Basave	Suplente	
5	PVEM	Faustino Javier Estrada González	Propietario	Hombre
		Rafael Aguilar Tremari	Suplente	

	<i>Partido político</i>	<i>Asignado a:</i>		<i>Género</i>
6	PSD	Julio César Yáñez Moreno	Propietario	Hombre
		Saúl Alejandro González Mejía	Suplente	
7	PT	Edwin Brito Brito	Propietario	Hombre
		Romell Santiago Galindo	Suplente	
8	PH	Jesús Escamilla Casarrubias	Propietario	Hombre
		César Francisco Betancourt López	Suplente	
9	PNA	Edith Beltrán Carrillo	Propietaria	Mujer
		Patricia Elizabeth Mojica Salgado	Suplente	
10	PES	Efraín Esaú Mondragón Corrales	Propietario	Hombre
		Carlos Alberto Rangel Díaz	Suplente	
11	PRI	Beatriz Vicera Alatríste	Propietaria	Mujer
		Natalia Solís Cortez	Suplente	
12	PAN	Norma Alicia Popoca Sotelo	Propietaria	Mujer
		Teresa Martina Hernández Villegas	Suplente	

FUENTE: Elaboración con los datos contenidos en el expediente SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados.

Con lo cual el resultado final fue:

#### Integración del Congreso local (por género)

<i>Partido político</i>	<i>Hombre</i>	<i>Mujer</i>
Partido de la Revolución Democrática	7	1
Partido Revolucionario Institucional	4	2
Partido Acción Nacional	4	1
Partido del Trabajo	1	
Partido Verde Ecologista de México	1	1
Movimiento Ciudadano	1	
Nueva Alianza	2	1
Partido Socialdemócrata de Morelos	1	
Morena	1	
Encuentro Social	1	
Humanista	1	
Total	24	6

FUENTE: Elaboración con los datos contenidos en el expediente SUP-JRC-680/2015 y sus acumulados.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA (IN)JUSTICIA DE LA PARIDAD DE GÉNERO EN MATERIA ELECTORAL

Si bien está justificada la imposición de una obligación a los partidos políticos para que observen el principio de paridad de género en la postulación de sus candidaturas a órganos colegiados, nos parece que dicha obligación se agota al momento de postular como *punto de partida* un 50% de fórmulas con hombres y otro 50% de fórmulas con mujeres, y no al pretender que dicha paridad sea o deba ser un *punto de llegada* en la integración de dichos órganos, pues ésta depende y debe depender de la observancia de todos los principios en juego y, sobre todo, de la voluntad popular manifestada en las urnas el día de la jornada electoral, so pena de cometer una injusticia electoral.

Asimismo, consideramos que no basta con consagrar de forma corporativa una “democracia paritaria”,<sup>26</sup> pues en el fondo el problema es que no hemos logrado superar la “democracia mayoritaria” y sustituirla con “democracia societaria” en la cual todos... hombres y mujeres, heterosexuales y homosexuales, laicos y religiosos, jóvenes y adultos mayores, nacionales y extranjeros, indígenas y no indígenas, patronos y trabajadores... seamos socios en el autogobierno.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Cobo, Rosa, “Política feminista y democracia paritaria”, *Leviatán. Revista de hechos e ideas*, Segunda Época, núm. 80, verano, 2000; “Democracia paritaria. Mujeres y hombres hacia la plena ciudadanía”, *Metapolítica*, vol. 5, núm. 18, abril-junio, 2001; y “Democracia paritaria y sujeto político feminista”, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 36, 2002; Sevilla Merino, Julia, *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Valencia, Institut Universitari D’Estudis de la Dona, Universitat de Valencia, 2004.

<sup>27</sup> Stuart Mill, John, *Considerations on Representative Government*, Indianapolis, The Liberal Arts Press, 1958, pp. 102-103 (hay versión en español: *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, trad. Antonio Guzmán Balboa, México, Herrero Hermanos, 1966, pp. 120-121); Dworkin, Ronald, “Introduction: The Moral Reading and the Majoritarian Premise”, *Freedom’s Law. The Moral Reading of the American Constitution*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1996, p. 17 (hay versión en español: “La lectura moral de la Constitución”, trad. Imer B. Flores, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 7, julio-diciembre, 2002, p. 25); Flores, Imer B., “Democracia y polarización: ¿(in)compatibilidad?”, en Díaz Müller, Luis T. (coord.), *V Jornadas: Crisis y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 97-116; “Ronald Dworkin’s *Justice for Hedgehogs* and Partnership Conception of Democracy (With a Comment to Jeremy Waldron’s “A Majority in the Lifeboat””, *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, núm. 4, 2010, pp. 65-103; “La idea de democracia en contextos de polarización”, *Frónesis. Revista de filosofía jurídica, social y política*, vol. 19, núm. 2, mayo-agosto, 2012, pp. 201-220, y “The Problem of Democracy in Contexts of Polarization”, en Cudd, Ann E., y Scholz, Sally J. (eds.), *Philosophical Perspectives on Democracy in the 21st Century*, Cham, Springer Verlag, 2014, pp. 103-117.

## AUTORES

JAVIER ANGULO. Director de la Clínica de Interés Público del CIDE. En el CIDE imparte las clases de derecho procesal constitucional y del nuevo proceso penal. Ha impartido clase de proceso penal y derecho constitucional en los tribunales de Oaxaca, Guanajuato, Zacatecas, Durango, entre otros. En el Senado de la República participó en las comparecencias y debate para la creación del Código Nacional de Procedimientos Penales en los apartados de prueba, recursos y estructura del proceso. Asimismo, en la Procuraduría General de la República participó en el proyecto de Ley General de Fundamentos Penales. Tiene diversos capítulos de libros, artículos sobre sentencias y acciones de inconstitucionalidad. Ha sido profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM, profesor invitado en la Universidad Iberoamericana, profesor en la maestría de la Procuraduría General de Justicia del D.F., Procuraduría de Justicia de Chihuahua y miembro de comités editoriales.

JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ. Licenciado en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en derecho por la Universidad de Navarra, España. Asimismo, tiene una maestría en derecho por la Universidad de Stanford. Es investigador nacional nivel II en el Sistema Nacional de Investigadores. Es profesor-investigador en la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económica. Trabaja temas relacionados con la función jurisdiccional, la procuración de justicia, el acceso a la justicia y la seguridad pública. Ha publicado libros, capítulos de libro, ponencias y artículos sobre temas relacionados con sus áreas de trabajo. Ha sido profesor en diversas universidades e institutos de capacitación judicial. Asimismo, ha colaborado como consultor en proyectos relacionados con la justicia con diversas organizaciones nacionales e internacionales. Su libro más reciente es *El debido proceso. Una aproximación desde la jurisprudencia latinoamericana*.

ROSA MARÍA CANO MELGOZA. Egresada de la licenciatura y maestría en derecho por la Universidad de Guanajuato, así como las especialidades en notaría pública y en administración pública en la misma Universidad de

Guanajuato. Candidata a doctor por la Universidad de Granada, España. Con estudios de posgrado en la Universidad de Salamanca, España. Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato. Actualmente es profesora de la maestría en derecho constitucional de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato. Ha sido Juez en el Poder Judicial de Guanajuato, Directora General de Apoyo Parlamentario del Congreso del Estado de Guanajuato, Coordinadora General Jurídica del Gobierno del Estado de Guanajuato, Magistrada del Supremo Tribunal de Justicia de la misma entidad y Directora Jurídica del Instituto Federal Electoral y del Instituto Nacional Electoral.

HUGO ALEJANDRO CONCHA CANTÚ. Licenciado en derecho por la UNAM, maestro en relaciones internacionales por la Johns Hopkins University y candidato a doctor en ciencia política por la University of Washington. Cuenta con una especialidad en Sistemas Jurídicos Acusatorios Comparados de la Escuela de Fletcher, Tufts University. Es investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM donde fundó y desde entonces dirige la revista *Reforma Judicial*. Es profesor de derecho constitucional y sociología jurídica en varias universidades como el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Es productor y conductor del programa de televisión *Derechos en pugna* desde febrero de 2013. Ha sido consultor de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de Estados Americanos. Se ha desempeñado como servidor público en varias dependencias gubernamentales. De 2005 a 2010 trabajó en el IFE como Director Ejecutivo de Capacitación y Educación Cívica, Vocero y encargado de la Secretaría Ejecutiva. De 2010 a 2013 fue Coordinador de Asesores de la Secretaría Técnica para la Implementación del nuevo Sistema de Justicia Penal y de 2013 a 2015, Coordinador de Asesores del Procurador General de la República. Sus intereses han girado en torno a la justicia y la democracia en México. Entre sus últimas publicaciones está la coautoría de *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético* (2015), de la colección “Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales”.

ALEJANDRO DÍAZ DOMÍNGUEZ. Profesor en la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Es doctor en ciencia política por la Universidad de Vanderbilt y sus temas de interés son la religión y la política, las encuestas, los métodos estadísticos y las autoridades electorales. Ha trabajado en diversos órganos electorales como el IFE, el IEDF, el TEDF y el INE. También ha impartido clases en el ITAM y sus

textos se han publicado en *Política y Gobierno, Estudios de Política y Sociedad*, entre otros. También cuenta con algunos capítulos en libros sobre las elecciones presidenciales de 2012, como su análisis coautorado sobre el movimiento #yosoy132 y las bases sociales del voto en México. Colabora en *Este País* y *Nexos* en línea, y anteriormente en el Consejo de Opinión Pública de *Reforma*. Ha participado en diversas encuestas, como el Barómetro de las Américas efectuado por LAPOP cada dos años (2008-2016), la Encuesta Mundial de Valores 2012, el Estudio Panel 2012 y la ENAFI 2013, entre otras. Actualmente se desempeña como director académico y de investigación en la Escuela de Gobierno del ITESM.

ARTURO ESPINOSA. Licenciado en derecho por la Universidad Panamericana y maestro en derecho por la UNAM. Especialista en justicia electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral, y en derecho electoral por la UNAM. Estudió Argumentación jurídica en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México; y Análisis político en el CIDE. Es socio director de *Estrategia Electoral*, plataforma digital especializada en elecciones, y consultor en materia electoral. Trabajó nueve años en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación donde se desempeñó como Secretario de Estudio y Cuenta. Es profesor de derecho constitucional y electoral en diversos programas de posgrados en universidades nacionales. Participó en el libro *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano*, como autor de los capítulos relativos a procedimientos sancionadores y nulidades electorales. Escribe para medios de comunicación electrónicos en México y Argentina, e imparte cursos y conferencias sobre temas electorales en distintos foros. Ha sido observador en Misiones de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos, y colabora con la Organización Transparencia Electoral, de Argentina.

IMER B. FLORES. Licenciado en derecho (Mención Honorífica) por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México; maestro en derecho (LL.M.) por Harvard Law School, Harvard University; y doctor en derecho (Mención Honorífica) también por la Facultad de Derecho de la UNAM. Investigador de tiempo completo y definitivo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, adscrito a las áreas de filosofía y teoría del derecho, derecho constitucional, y derecho electoral y procesos democráticos; y co-fundador y coordinador de la Agenda de Deliberación Institucional. Autor de más de cien investigaciones publicadas como libros y como artículos o capítulos en obras colectivas, memorias de congresos, y revistas especializadas, en México y en el extranjero, tanto en español como

inglés, e incluso traducidas al chino. Profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM en la División de Estudios de Posgrado y en la División de Estudios Profesionales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), con reconocimientos como PRIDE D y SNI III.

SAÚL LÓPEZ NORIEGA. Investigador en la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Cuenta con un doctorado en filosofía política y derecho constitucional por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Imparte cursos sobre derecho constitucional y democracia y medios de comunicación. Su investigación se centra en los temas de justicia constitucional, democracia y tribunales constitucionales y la concentración de los medios de comunicación. Es miembro de la mesa editorial de la revista *Nexos*, donde edita su blog judicial *El juego de la Suprema Corte*. Algunas de sus publicaciones son *Democracia, poder y medios de comunicación* (México, Fontamara-Konrad Adenauer, 2009); *El IFE frente a los medios de comunicación* (México, TEPJF, 2011); *Elección presidencial de 2012. Análisis de su impugnación* (México, TEPJF, 2015); *Manual de periodismo judicial. Tribunales y opinión pública* (México, Tirant lo Blanch, 2015, en coordinación con José Carreño Carlón); y *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática en México* (México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tirant lo Blanch, 2016, en coedición y coautoría con Andrea Castagnola).

ISSA LUNA PLA. Investigadora y Coordinadora del Área en Derecho de la Información en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Doctora en derecho de la información por la Universidad de Occidente, Sinaloa. Es maestra en derechos humanos por la London School of Economics and Political Sciences, Reino Unido y ha sido investigadora en el PCLMP, Universidad de Oxford. Se ha especializado en temas de medios de comunicación y democracia, libertad de expresión y libertad de información. Es co-autora de *Desafíos en México* (Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Datos Personales-UNAM, 2010). Ha escrito en revistas y periódicos prestigiosos. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Es miembro Especialista del Órgano Garante de Transparencia y Acceso a la Información del Instituto Federal Electoral. En 2015 la UNAM le otorgó el Reconocimiento Distinción Universidad Nacional para Jóvenes Académicos por sus aportaciones a las ciencias sociales. Dirige la revista *Estudios en Derecho a la Información*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, en colaboración con otras instituciones.

JAVIER MARTÍN REYES. Abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), politólogo por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y maestro por la Universidad de Columbia (Nueva York). Durante el invierno y la primavera de 2009 fue estudiante visitante (*student-at-large*) en la Universidad de Chicago. Trabajó en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), así como en la Sala Regional Monterrey, en donde se desempeñó como Secretario Ejecutivo. Es miembro del Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) y de Participando por México (PxM). Actualmente realiza estudios doctorales en Columbia. Sus líneas de investigación están relacionadas con el derecho constitucional, los procesos electorales, así como con el estudio empírico de las cortes y los jueces.

FABIOLA NAVARRO. Licenciada en derecho por la UNAM, con especialidad en justicia electoral, por el TEPJF; diplomada en argumentación jurídica por el ITAM, y en campañas electorales por la Universidad Complutense de Madrid; maestra en administración pública por el INAP. Ha trabajado en diversas áreas del gobierno y como litigante en el ámbito privado. De 2008 a 2014 trabajó en el Instituto Federal Electoral como asesora en la Secretaría Ejecutiva y Directora Jurídica. Es consultora independiente en materias administrativa, electoral y de transparencia. Participa como invitada en paneles y diplomados en materias de federalismo, asuntos electorales y de transparencia. Es profesora en la maestría en administración pública del INAP. Coautora *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético* (UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015); en *Transparencia de los partidos políticos. Demanda ciudadana y evolución normativa*, con el trabajo “Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014”, (UNAM, FCPS, 2015); en el comentario al artículo 41 constitucional para la 9a. ed. de la colección Los Derechos del Pueblo Mexicano (2015). Desde 2015 colabora en *Estrategia Electoral*.

BÁRBARA TORRES MÉNDEZ. Licenciada en derecho por la UNAM. Su inquietud profesional ha girado en torno a la relación de los derechos humanos y democracia. Fue becaria del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas de la ONU analizando la integración del Consejo General del entonces IFE en 2011. De 2012 a 2015 estuvo involucrada en la defensa y promoción de derechos humanos desde la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, donde fungió como investigadora y participó en la elaboración de Informes Especiales en temas de *movilidad, derechos de las mujeres y drogas*, cada uno con impacto en el desarrollo de políticas públicas para

la Ciudad de México. Ha colaborado en la redacción de distintos artículos y consultorías en temas electorales con el Congreso de la Unión. Su tesis, “Representación política y género”, analizó la contribución del Tribunal Electoral del Poder Judicial a la participación política de las mujeres en los espacios de poder, valiéndole la obtención de Mención Honorífica en su defensa. Actualmente se desempeña como Asesora en el Instituto Nacional Electoral, donde trabaja temas de género, quejas y denuncias de partidos políticos e investigación aplicada.

DANIEL VÁZQUEZ. Doctor en ciencias sociales con mención en ciencia política por la FLACSO-México. Tiene estudios en derecho, ciencia política y sociología política. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la FLACSO-México y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Conacyt.

Sus temas de investigación incluyen la teoría jurídica del derecho internacional de los derechos humanos; los estudios sobre democracia, derechos humanos y mercado; y la relación entre corrupción, impunidad y derechos humanos.

Entre sus últimas publicaciones se cuentan *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar* (UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016) y *Derechos humanos y restricciones. Los dilemas de la justicia* (UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, 2015). Así como las coordinaciones de los libros *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil* (FLACSO-México-Universidad de los Andes, 2015), *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina* (FLACSO-México, 2015), *De la democracia liberal a la soberanía popular* (CLACSO, 2015), y *Derechos humanos y transformación política en contextos de violencia* (FLACSO-México-UNAM-CISAN).