

CAPÍTULO VIII

LA JUSTICIA ELECTORAL

RASGOS ESENCIALES DEL MODELO MEXICANO DE JUSTICIA ELECTORAL¹

La evolución, entre 1987 y 1990, del Tricoel dependiente del Poder Ejecutivo, al renovado Trife, al que la Constitución garantizó plena autonomía para el desempeño de sus funciones y su definitiva transformación en el TEPJF en 1996, demuestra la paulatina apertura de un espacio institucional propio al interior de la Constitución, orientado a instaurar las bases de una justicia electoral plenamente jurisdiccional. Este espacio adquiere su nota definitoria en que todos los recursos en materia electoral se resuelven por instancias especializadas, dentro de un modelo de jurisdicción electoral que, derivado de la forma federal del estado mexicano, se integra por un órgano de control jurisdiccional federal, el TEPJF, y 32 instancias judiciales en las correspondientes entidades federativas.

El TEPJF es una institución que se caracteriza por encontrarse explícitamente creada por la Constitución; tiene la condición de órgano de relevancia constitucional adscrito orgánicamente al PJF, con carácter de órgano especializado. Participa de la función electoral porque su

¹ En este apartado se retoma lo sostenido en César Astudillo, “El modelo de organización electoral en México”, p. 773.

cometido es “garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales”. Se distingue por su estatus de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral; es un tribunal constitucional con competencia para declarar la “no aplicación de leyes sobre la materia electoral” contrarias a la Constitución, con excepción de la competencia de la SCJN en acciones de inconstitucionalidad de contenido electoral. Su integración y su organización descentralizada se explicita desde la Constitución: consta de una Sala Superior, cinco salas regionales y una sala especializada. Asimismo, se reconoce su carácter de órgano permanente, depositario de una competencia exclusiva y excluyente sobre los medios de impugnación a su cargo, así como la capacidad de resolver “en forma definitiva e inatacable” los asuntos de su competencia, lo cual dota de especial fuerza a sus resoluciones (artículo 99 constitucional).

A partir de la reforma de 1996, la Constitución dispuso en los artículos 116, fracción IV, inciso c, y 122, fracción V, inciso f, que en las entidades federativas las autoridades jurisdiccionales que resolvieran las controversias en materia electoral deben gozar de “autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones” y deja a las respectivas constituciones y leyes de los estados la definición puntual de su diseño y organización.

La reforma electoral de 2014 introdujo ajustes menores, pero significativos, a las bases constitucionales de la jurisdicción electoral federal, incidiendo de manera más intensa en la integración de las jurisdicciones electorales locales. Bajo esta modificación, la libertad con la que anteriormente se modelaban estas instituciones con base en el ámbito de discrecionalidad legislativa reservado a las entidades federativas tuvo una notable restricción, al incorporarse en la Constitución reglas homologadas en lo concerniente a la conformación de las autoridades electorales jurisdiccionales, el número de magistrados y la modalidad de su designación, las cuales habrían de ser reguladas mediante leyes generales, cuyas bases necesariamente serían observadas por las legislaturas estatales.

Se abrió, de esta manera, el apartado correspondiente en la LGIPE, en la cual se reglamenta, en primer término, la naturaleza de las autoridades electorales jurisdiccionales locales, al destacar que son los órga-

nos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa a las que se confiere autonomía técnica y de gestión para su adecuado funcionamiento e independencia en la toma de sus decisiones. Al igual que las instituciones electorales de carácter administrativo, se determina que en el ejercicio de su función se regirán bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

Es relevante destacar que la LGIPE incorpora una disposición que modificó el diseño institucional de dichas instancias de garantía. Previo a la reforma, estos órganos se caracterizaron por aparecer como tribunales electorales autónomos o en calidad de instituciones incorporadas al Poder Judicial. A pesar de que todos se encontraban especializados en la materia, la mayoría de ellos tenía una competencia electoral exclusiva, pero algunos habían optado por diversificar su ámbito de actuación, incorporando una competencia mixta.

El escenario vigente con anterioridad a la reforma de 2014 permitió clasificar al modelo de justicia electoral integral del país en los siguientes sistemas:

1. De conformidad con el criterio estructural:
 - A. Sistemas con jurisdicción electoral autónoma y especializada: entidades que han optado por establecer un tribunal electoral autónomo.
 - B. Sistemas con jurisdicción electoral especializada y no autónoma: parte de las entidades que, siguiendo la estela de la jurisdicción federal, han incorporado la institución de control al seno del Poder Judicial del estado. Estos sistemas se diferencian por la caracterización del órgano:
 - a. Sistemas que establecen un tribunal electoral al interior del Poder Judicial.
 - b. Sistemas que han optado por racionalizar la justicia electoral en una Sala Electoral del correspondiente Tribunal Superior de Justicia (TSJ).
2. Desde la perspectiva del criterio competencial:

- A. Sistemas monopólicos: compuestos por entidades que han dotado a sus jurisdicciones de una competencia exclusivamente electoral.
- B. Sistemas mixtos: entidades que confieren a sus jurisdicciones una competencia mixta, advirtiendo:
 - a. La competencia constitucional-electoral.
 - b. La competencia electoral-administrativa.
 - c. La competencia electoral-administrativa y fiscal.
 - d. La competencia electoral y de acceso a la información.

Este esquema cambió diametralmente con la reforma 2014, cuando el artículo 105 de la LGIPE dispuso textualmente que “estos órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas”, lo que obligó a que se realizaran los ajustes correspondientes, derivado de que un número elevado de tribunales electorales se regía bajo el modelo federal y se encontraba en la órbita de su correspondiente Poder Judicial.²

LOS TRIBUNALES ELECTORALES. ESTRUCTURA, ORGANIZACIÓN Y ÁMBITO COMPETENCIAL

La denominación asignada a los órganos jurisdiccionales en materia electoral tiene directa vinculación con la posición institucional que se les reconoce y que, junto a elementos adicionales, permite aproximarse a su específica condición para determinar sus grados de autonomía e independencia.

A nivel federal, la denominación expresa asignada al TEPJF es un referente para entender el espacio institucional que se le asigna, su estatus de máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y su vinculación orgánica con el PJF con condición de órgano especializado.

En el contexto de las entidades federativas, la práctica totalidad de las legislaciones determina expresamente la denominación de su jurisdicción electoral. Dentro de ellos, la gran mayoría utiliza la denominación Tribunal Electoral, más ahora que la reforma electoral de 2014

² En torno al modelo vigente previo a la reforma electoral de 2014, *ibidem*, pp. 773 y ss.

obligó a su desvinculación de los poderes judiciales y a su consecuente connotación como órganos constitucionales autónomos.

Los tribunales electorales son órganos colegiados por excelencia, es decir, en su integración participa un conjunto amplio o reducido de magistrados, de conformidad con el estatuto jurídico que lo regula en cada ordenamiento electoral. La composición colegiada advierte la existencia de órganos plurales, en cuya composición participan funcionarios electorales de diversos perfiles, ideologías, formaciones, grados de especialización, entre otros factores.

La integración de dichos tribunales, además de especificar el número de magistrados que conforman sus respectivos órganos de decisión, permite inferir el nivel de funcionalidad de dichas instituciones y el grado de eficacia con la que desempeñan la importante función de impartir justicia electoral. También, el tipo de magistrados que contemplan las legislaciones y las funciones que se les otorgan.

En lo relativo al TEPJF, la Sala Superior se integra con siete magistrados electorales, a diferencia de sus cinco salas regionales y la especializada, cada una de las cuales está compuesta por tres magistrados.

En el ámbito de las entidades federativas, la integración de los tribunales electorales, previo a la reforma, oscilaba entre siete y tres magistrados, con una mayoría de legislaciones que claramente optaba por una integración de cinco magistrados. Con motivo de la reforma electoral de 2014, el artículo 106 de la LGIPE estableció una directriz un poco más homogénea: determinó que el número de magistrados que componen el colegio sería de tres o de cinco integrantes, lo cual abrió un espacio a la decisión de los legisladores estatales entre estas dos posibilidades. De conformidad con lo anterior, los estados han tomado la decisión de integrar su correspondiente tribunal con tres o con cinco magistrados, siendo esta última la fórmula más extendida. La composición impar garantiza la funcionalidad de la institución, al dificultar que haya empate en las votaciones.

NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS ELECTORALES

Los magistrados electorales integran instituciones fundamentales en la democracia mexicana, por eso es necesario que las constituciones y

legislaciones electorales establezcan con precisión, certeza y claridad las modalidades de su nombramiento.

Al efecto, conviene poner el acento en dos grandes cuestiones: la primera es determinar qué instancia elige a los magistrados para conocer el número y el grado de implicación de otras instituciones; la segunda se refiere a cómo se eligen, en el entendido que el procedimiento para nombrarlos se compone de un conjunto de actos que se desarrollan al interior de distintas etapas y donde participan actores diferentes. Ambos elementos ofrecen información importante sobre el grado de apertura, transparencia y rigor jurídico con el que se llevan a cabo dichos nombramientos.

De conformidad con el régimen jurídico actual y los artículos 99 y 116 constitucionales, todos los magistrados electorales, tanto los federales como los estatales, son designados por un único órgano del Estado: el Senado de la República. Cabe destacar que así ocurría con el TEPJF desde 1996, pero en relación con los tribunales electorales estatales es una nueva directriz producto de la reforma de 2014. En el modelo anterior, el órgano de designación se estipulaba libremente en cada estado y en la mayoría de los casos se involucraba la participación del Poder Judicial, el Legislativo y, en algunas ocasiones, al Ejecutivo para proponer a los candidatos, pero todas dejaban al órgano legislativo la designación formal de los magistrados.

Dentro del procedimiento de designación, para todos los casos se establece la emisión de una convocatoria pública por la Cámara de Senadores, la cual establecerá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo. Las disposiciones jurídicas que norman el procedimiento se encuentran en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) para el caso del TEPJF, y para lo relativo a los magistrados locales, en el Reglamento del Senado y el correspondiente acuerdo de la Junta de Coordinación Política.

En lo concerniente al TEPJF, los interesados deberán de comparecer ante el pleno de la SCJN, el cual aprobará, en sesión pública y por mayoría simple de los ministros presentes, las ternas de candidatos que propondrá a la Cámara de Senadores. Asimismo, corresponderá al presidente de la SCJN enviar al Senado las propuestas en una terna para

cada uno de los cargos de magistrados a elegir en cualquiera de las salas del tribunal.

Ocurrido eso, la Cámara de Senadores elegirá, dentro de los 15 días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales de entre los candidatos de cada terna, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Si ninguno de los candidatos obtuviera la mayoría calificada se notificará a la SCJN para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviarse dentro de los tres días siguientes para que se vote a más tardar cinco días después de la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente (artículo 198 de la LOPJF).

Derivado de que la reforma electoral de 2007 determinó que la elección de los magistrados sería escalonada, con el propósito de ir generando una sustitución ordenada que permita una adecuada combinación entre la experiencia de los que permanecen y el impulso de los que llegan, se dispuso un régimen transitorio en 2016 al elegir a los nuevos magistrados: el Senado determinará el periodo de tiempo asignado a cada magistrado; designará a dos por tres años, a dos más por seis y a los tres restantes por nueve. Sin embargo, una reforma a un artículo transitorio de la propia LOPJF modificó el mandato de cuatro de los magistrados previamente designados, ampliándolo de tres a siete y de seis a ocho años, respectivamente.³

Las directrices para el nombramiento de las magistraturas locales se localizan en el acuerdo que al efecto emita la Junta de Coordinación Política, donde se contenga la convocatoria respectiva. Ésta precisará modalidades para acreditar los requisitos de elegibilidad por parte de los aspirantes y para comparecer regularmente ante la Comisión de Justicia, que será la encargada de acordar la metodología para la evaluación de los candidatos y para remitir a la propia junta un dictamen fundado y motivado con el listado de los candidatos que reúnen las condiciones de elegibilidad para el cargo.

³ Imer B. Flores Mendoza, “Límites democráticos al gobierno de la mayoría. A propósito de la ampliación retroactiva e inconstitucional del encargo de Magistrados electorales”, p. 996.

Una vez recibidas dichas listas, la Junta de Coordinación Política propondrá al pleno de la Cámara a los candidatos que considere reúnen las condiciones de elegibilidad, de entre los cuales se hará la designación por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, mediante votación por cédula.

Cuando se presente vacante temporal de alguno de los magistrados que componen los tribunales electorales locales, ésta se cubrirá de conformidad con el procedimiento que dispongan las leyes electorales locales. Pero si se trata de una vacante definitiva, se comunicará a la Cámara de Senadores para que se provea el procedimiento de sustitución. Las vacantes temporales que excedan de tres meses serán consideradas como definitivas (artículo 109 de la LGIPE).

Las disposiciones normativas, sin excepción, obligan a quienes han sido designados a protestar solemnemente el cargo, comprometiéndose a actuar con apego a la Constitución y las leyes.

DURACIÓN Y RENOVACIÓN DEL MANDATO

La duración del mandato de los magistrados electorales representa una garantía a favor de la independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo, tanto de los juzgadores como del órgano jurisdiccional al que pertenecen.

Es evidente que dicha garantía se debilita en aquellos entornos donde la duración del cargo es por un periodo breve, mientras que se fortalece cuando es por un periodo extenso. Lo mismo ocurre con respecto a la identidad que existe entre el mandato de los magistrados y el titular del Poder Ejecutivo o los integrantes del Legislativo. Si son periodos coincidentes, la independencia baja; pero si se encuentran desfasados, aumenta. En todos los casos, un periodo razonable opera a favor de la confiabilidad de la institución, permitiendo que los designados puedan pasar, sin exabruptos, por una etapa de adaptación y aprendizaje en su labor, y por un posterior periodo de asentamiento para que puedan desarrollar su función óptimamente.

Los mecanismos de renovación de mandato, por ejemplo: la ratificación, reelección o prórroga, pueden contribuir a la estabilidad de

los magistrados, aunque si se enmarcan en un nombramiento de corta duración pueden vulnerar su independencia e imparcialidad.

El artículo 187 de la LOPJF establece la duración de los magistrados electorales del TEPJF, otorgando un encargo de nueve años improrrogables. Cuando ocurra una vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado, quien durará en su cargo por el tiempo restante al del nombramiento original. En este caso, mientras se hace la elección respectiva, la ausencia será suplida por el magistrado de Sala Regional con mayor antigüedad o, en su caso, de mayor edad si existen asuntos de urgente atención.

El artículo 106 de la LGIPE hace lo propio con los magistrados locales, a quienes confiere un mandato de siete años, sin que exista determinación expresa de que serán improrrogables. La designación será igualmente escalonada, lo que obliga al Senado a establecer el periodo de tres, cinco o siete años con el que designa a cada magistrado.

Los beneficios que para la independencia e imparcialidad de los órganos jurisdiccionales deriven de esta reforma todavía están por verse, sobre todo porque en el paradigma previo, Coahuila y Nayarit otorgaban un mandato de 10 años. El modelo federal de nueve años era igual en Durango y Sonora; ocho años se contemplaba en Distrito Federal; mientras que en Chiapas, Sinaloa y Tabasco, el mandato era de siete años; Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Estado de México, Quintana Roo, Tamaulipas y Yucatán contaban con un periodo de seis años; y entre los más bajos se encontraban Baja California y Querétaro, con tres años, mientras que Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas tenían un periodo de cuatro años.

Todo esto en un entorno en el que la reelección estaba permitida en alrededor de 12 estados, entre los que destacan Aguascalientes, Coahuila, Estado de México, Querétaro y Tabasco, y la ratificación era una realidad en Baja California, Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Puebla, Yucatán y Zacatecas.

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

Dentro de las cualidades requeridas para acceder a la magistratura electoral, de acuerdo con el artículo 99 constitucional, es necesario apuntar

que los magistrados de la Sala Superior deben cumplir con los requisitos que se solicitan para ser ministro de la SCJN, mientras que los de las salas regionales y especializada serán iguales a los requeridos para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Los requisitos para ser magistrado electoral local se encuentran plasmados en la LGIPE.

Es necesario detallar que ha habido un ejercicio de estandarización de los requisitos que se piden para acceder a este tipo de magistratura, bajo la convicción de que la función que desarrollan es de una naturaleza similar, lo cual aproxima las cualidades de los perfiles requeridos y que uno de los datos diferenciales concierne al espacio de actuación institucional que cada uno de ellos tiene asignado.

Entre los requisitos constitucionales comunes a los magistrados del TEPJF y de los tribunales electorales locales se encuentra la exigencia de la nacionalidad por nacimiento, así como la ciudadanía en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener 35 años cumplidos el día de la designación; contar con título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión.

Hay requisitos que varían, entre ellos destaca que para los magistrados de la Sala Superior se requiere la antigüedad en el título mínima de 10 años, comprobar residencia en el país durante los dos años anteriores al día de la designación y no haber sido secretario de Estado, fiscal general de la República, senador, diputado federal ni titular del Poder Ejecutivo de alguna entidad federativa durante el año previo al día de su nombramiento. Cabe observar que los nombramientos deben recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

Según el artículo 106 de la LOPJF, para ser designados en las magistraturas de las salas regionales y especializadas es necesario, además, demostrar una práctica profesional de cuando menos cinco años y cubrir los requisitos previstos para la carrera judicial. En sentido similar, para la magistratura estatal se solicita también la antigüedad mínima de 10 años del título profesional, haber residido en el país y en la entidad

federativa de que se trate, durante un año anterior al día de la designación, y demostrar no haber sido gobernador, secretario, procurador, senador, diputado federal o local de su entidad federativa durante los cuatro años previos al día de su nombramiento;

Los artículos 212 y 213 de la LOPJF agregan como requisitos comunes para todos: contar con credencial para votar con fotografía; acreditar conocimientos en derecho electoral; no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación. En el ámbito estatal, según el artículo 115 de LGIPE, pueden participar quienes hayan sido candidatos independientes o se hayan postulado a un cargo de elección popular en los últimos cuatro años inmediatos anteriores a la designación.

En términos generales, los magistrados electorales del orden federal y estatal gozan de la garantía económica que les permite tener una remuneración digna, adecuada a la naturaleza de la función que desempeñan, irrenunciable, la cual no podrá disminuirse durante el tiempo que dure su encargo, como indica el artículo 127 constitucional.

Asimismo, se les reconoce el principio de inamovilidad, en tanto garantía de estabilidad en el cargo, derivado de la especial naturaleza de la función que llevan a cabo. En este sentido, los magistrados electorales federales y estatales únicamente podrán ser removidos de sus cargos en los términos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, establecidos en el Título Cuarto de la Constitución, como señalan los artículos 219 de la LOPJF y 118 de la LGIPE.

Los magistrados estatales se encuentran sometidos, además, a las leyes de responsabilidades de los servidores públicos aplicables. No obstante, el artículo 117 de la LGIPE ha incorporado un robusto régimen de causas de responsabilidad que se pone en marcha cuando realicen conductas que atenten contra la independencia de la función jurídico-electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; tengan notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño

de las funciones o labores que deban realizar; conozcan de algún asunto o participen en algún acto para el cual se encuentren impedidos; realicen nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones correspondientes; emitan opiniones que impliquen prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento; dejen de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo; utilicen en beneficio propio o de terceros la documentación e información confidencial en los términos de la presente ley y de la demás legislación de la materia; y sustraigan, destruyan, oculten o utilicen indebidamente la documentación e información que por razón de su cargo tenga a su cuidado o custodia, con motivo del ejercicio de sus atribuciones.

El artículo 107 de la LGIPE ha incorporado incompatibilidades funcionales y posfuncionales⁴ que impiden a los magistrados estatales — durante el periodo de su encargo— desempeñar otro empleo, cargo o comisión con excepción de aquéllos en que actúen en representación de la autoridad electoral jurisdiccional local y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia no remunerados. De la misma manera, una vez concluido su encargo están impedidos para asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones sobre las cuales se hayan pronunciado, ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, por un plazo equivalente a una cuarta parte del tiempo en que haya ejercido su función.

ÁMBITO COMPETENCIAL

El andamiaje electoral mexicano exige para su debida certidumbre y legalidad que todos los actos y las normas electorales se apeguen de manera irrestricta a lo dispuesto por la Constitución y las leyes electorales. En ese sentido, las distintas reformas electorales han venido construyendo un conjunto de medios de impugnación que permiten revocar, confirmar o modificar las actuaciones electorales.

⁴ Sobre este tipo de incompatibilidades, César Astudillo, “El estatuto de los jueces constitucionales en México”, pp. 519 y ss.

La más acabada formulación de ese esfuerzo se introdujo con motivo de la reforma constitucional en materia electoral de 1996, la cual estipuló en el artículo 41 que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales se establecería un sistema de medios de impugnación para hacer definitivas las distintas etapas de los procesos electorales y hacer efectiva la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación. Por otra parte, la reforma al artículo 116 constitucional llevó esta exigencia al ámbito de las entidades federativas, determinando que el sistema debería garantizar que todos los actos y resoluciones electorales se sujetarán invariablemente al principio de legalidad.

Lo explícito de la obligación constitucional y la característica descentralización del modelo de organización electoral en México condicionaron la existencia de un complejo de recursos electorales que se diferenciaron por su ámbito de aplicación y funcionamiento. De esta manera, se configuró un sistema de medios de impugnación en el contexto de los procesos electorales federales y 32 sistemas al interior de los comicios estatales, los cuales, desde su origen, surgieron con importantes coincidentes en su denominación, estructuración procesal, objeto y finalidades, diferenciándose en función de las elecciones a las que se encontraban vinculados.

La necesaria articulación de dichos sistemas llevó a estipular mecanismos directamente orientados a proveer la tutela de los principios constitucionales y los derechos fundamentales de naturaleza electoral, dentro del conjunto de elecciones que se organizan a nivel estatal y municipal, e igualmente, a articular una especie de competencia concurrente en la que debían involucrarse solidariamente todos los tribunales electorales del país, tal como ha ocurrido en la tutela de los derechos político-electorales de los ciudadanos.

En este sentido, derivado de la función que en el contexto de un modelo descentralizado de justicia electoral le corresponde articular al TEPJE, se contempló en la legislación federal el juicio de revisión constitucional-electoral, que no tiene correspondiente al interior de las entidades federativas, y que le ha permitido conocer de las impugnaciones de actos o resoluciones de las autoridades electorales de gestión y control de la regularidad electoral de las entidades federativas, siempre y cuando las

violaciones resulten determinantes para el desarrollo del proceso electoral correspondiente o para el resultado final de las elecciones.

El ejercicio de esta facultad exclusiva y excluyente en manos del TEPJF ha venido a redimensionar a esa institución y a erigirla en un auténtico guardián del conjunto de elecciones a nivel nacional.

La reforma electoral de 2007 realizó un ajuste a la organización interna del TEPJF, al convertir a las salas regionales en órganos permanentes, en abono a la independencia judicial.⁵ A partir de ello, reformuló la distribución competencial del TEPJF, la cual provenía de 1996, mediante renovados criterios que tomaron en cuenta la presencia de la Sala Superior y las cinco salas regionales, y que consideró:

1. La división competencial por ámbito geográfico, en la cual la competencia se determina por el territorial que abarca cada circunscripción y que corresponde a cada sala regional.
2. La división por tipo de elecciones, en la que, si bien existe una identidad en el hecho de que la Sala Superior y las regionales conocen y resuelven controversias originadas por actos y resoluciones que se emiten en la fase de organización, resultados y declaración de validez de las elecciones, así como por la vulneración de los derechos político-electorales de las personas, la diferencia específica se encuentra en el tipo de elección, lo cual ha llevado a poner al conocimiento de la Sala Superior lo concerniente a las elecciones presidenciales, de gubernaturas y jefatura de gobierno de la Ciudad de México, así como las impugnaciones provenientes de los órganos nacionales de los partidos políticos. A las salas regionales, en cambio, les compete lo que se vincule a las elecciones de senadurías, diputaciones federales, diputaciones locales y ayuntamientos, así como asuntos internos de los partidos políticos, siempre y cuando no provengan de sus órganos nacionales.⁶
3. La división por tipo de materias, en la cual la Sala Superior es competente para conocer del recurso de apelación sobre la

⁵ Jesús Orozco, “Comentario al artículo 99”, p. 113.

⁶ Luis Felipe Nava Gomar, “Artículo 99”, p. 1511.

determinación e imposición de sanciones por parte del INE. Sin embargo, cuando las mismas se deriven de la fiscalización, es decir, de los informes de precampaña y campaña relacionados con las elecciones de diputaciones locales y ayuntamientos, dicha competencia corresponde a las salas regionales.

Dentro de esta clasificación destaca la renovada competencia conferida al TEPJF, a través de la Sala Especializada, creada por la reforma electoral de 2014 para resolver controversias concernientes a la vulneración de las disposiciones del modelo de comunicación político-electoral, las que regulan los actos de precampaña y campaña, la propaganda institucional o gubernamental, y cuando contravengan el principio de imparcialidad o incumplan las medidas cautelares dictadas por el INE en el proceso electoral (base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 constitucional).

Cuando no se encuentre expresamente determinada una competencia en favor de las salas regionales o cuando la materia de la impugnación es inescindible, la Sala Superior ha sostenido que le corresponde el conocimiento y la resolución del medio de impugnación, porque —en opinión de dicha sala— en la distribución de competencias establecida por el legislador para las salas del TEPJF, en lo concerniente a los juicios de revisión constitucional electoral:

dejó de prever expresamente a cuál corresponde resolver sobre las impugnaciones en las que se aduzca una omisión legislativa de un Congreso local para legislar en materia político-electoral. En ese sentido, a fin de dar eficacia al sistema integral de medios de impugnación en la materia, y en razón de que la competencia de las Salas Regionales en el juicio de revisión constitucional electoral está acotada por la ley, debe concluirse que la SS es la competente para conocer de aquellos juicios, cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección o cuando implique una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos.⁷

⁷ Jurisprudencia 18/2014. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA, pp. 23-24.

En lo concerniente a las entidades federativas, el conjunto de medios de impugnación es, por lo general, competencia del pleno de los respectivos órganos jurisdiccionales. Entre sus atribuciones se encuentran la facultad de resolver las impugnaciones dirigidas a las elecciones de ayuntamientos, diputados y gobernador, con la posibilidad de ordenar recuentos totales o parciales y declarar la nulidad de elecciones; interponer los recursos en contra de actos y resoluciones que vulneren los derechos político-electorales de los ciudadanos; en especial aquellos que se vinculen con los mecanismos de participación ciudadana reconocidos. Asimismo, actuar en contra de actos y resoluciones que violen normas constitucionales o legales, o que se dirijan contra de la declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría, contra imposición de sanciones, con la posibilidad de inaplicar normas contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales.

Algunas legislaciones, siguiendo de cerca el modelo federal, le otorgan la facultad de llevar a cabo el cómputo final de la elección de gobernador, declarar la validez de la elección y la de gobernador electo, así como dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal, el instituto electoral del estado y sus servidores públicos.

EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO EN MATERIA ELECTORAL⁸

Con motivo de la reforma electoral de 1996, en los artículos 41 y 116 de la Carta Magna se estipuló que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de carácter electoral, tanto en el ámbito de los comicios federales como estatales, sería necesario avanzar en la edificación de un sistema de medios de impugnación que confiriera de manera definitiva a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizara la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación.

⁸ En este apartado retomamos lo que hemos sostenido en César Astudillo, “El derecho a un recurso efectivo en materia electoral”, en Gerardo de Icaza y Aidé Macedo (coords.), *Estándares internacionales de justicia electoral*, pp. 347-459.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), expedida ese mismo año, se encargó de racionalizar el régimen jurídico de los recursos en materia electoral que serían competencia del TEPJF. Por su parte, la reforma electoral de 2014 dispuso —desde los artículos 106 y 111 de la LGIPE— que las leyes locales deben regular el sistema de medios de impugnación jurisdiccionales, a través de los cuales se proceda a la resolución de las controversias suscitadas con motivo de los procesos electorales locales y de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales de las entidades federativas. Enfatizó también que estos procedimientos jurisdiccionales tienen por objeto garantizar los principios de certeza y definitividad de las diferentes etapas de los procesos electorales, así como procurar la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades en la materia. Finalmente, subrayó que los magistrados electorales son los responsables de resolver los medios de impugnación en términos de las leyes aplicables.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que las disposiciones aludidas no solamente garantizan la existencia de medios de impugnación en la materia, sino que orientan el establecimiento de recursos judiciales con especificidad y particularidad propias, de conformidad con los distintos ámbitos que necesitan ser tutelados por el derecho a un recurso efectivo en la materia, que constriñe a que sean accesibles a todos aquellos que requieran acudir a la justicia electoral, eficaces en cuanto a su capacidad para reclamar cualquier tipo de vulneración proveniente de normas o actos electorales y para ejercer un efectivo control de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes a través de tribunales altamente especializados en la materia, todo lo cual produce que sean idóneos para una adecuada reparación de las violaciones a los derechos democráticos de los ciudadanos.

Desde la perspectiva de las cortes regionales, el derecho a un recurso efectivo implica la obligación de que el ordenamiento jurídico de un Estado estipule un sistema de recursos para la garantía de los derechos, así como el deber de adecuar el esquema procesal para ofrecer vías judiciales frente a la vulneración de los mismos y, además, el aseguramiento de su aplicación efectiva ante operadores judiciales independientes e imparciales que garanticen decisiones apegadas al derecho. Impone, igualmente, que la estructura procesal de los re-

cursos se encuentre adaptada a la particular naturaleza del derecho a tutelar; que permita una amplia accesibilidad que se resuelva en plazos razonables y sea eficaz en sus resultados para el adecuado restablecimiento del derecho vulnerado; que su ámbito protector permita el cuestionamiento de la constitucionalidad o convencionalidad de las normas estatales y que el resultado de su decisión sea completamente ejecutable y produzca una apropiada reparación de conformidad con la naturaleza de la lesión infligida.⁹

Las anteriores son líneas de interpretación comunes a los recursos judiciales; sin embargo, es necesario destacar que el ámbito electoral confiere a este derecho una específica identidad atendiendo a la naturaleza de la materia electoral, la dinámica del proceso electoral, la temporalidad en que discurre los sujetos que participan en éste, la tipología de las vulneraciones que pueden presentarse, los distintos derechos que se ciernen sobre las elecciones y el tipo de autoridades que deben acometer a su tutela, entre muchos otros factores. En el Caso Yatama vs. Nicaragua, por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señaló, entre estas peculiaridades, que el procedimiento electoral requiere una celeridad y un trámite sencillo que facilite la toma de las decisiones en el marco del calendario electoral, con lo cual todo recurso judicial que se establezca en esta materia debe tomar en cuenta las particularidades del procedimiento electoral.¹⁰

En este contexto es necesario realizar alguna aproximación al derecho a un recurso efectivo en materia electoral, con la intención de destacar los elementos que le confieren especificidad al interior de este campo de conocimiento. Estamos en presencia de un derecho que reviste un importante grado de complejidad, en el sentido de que integra un haz de contenidos que hacen referencia a la idoneidad, accesibilidad y eficacia de los recursos judiciales, los cuales para mayor claridad se definirán como derechos accesorios que, en conjunción armónica, configuran el derecho a un recurso efectivo.

⁹ *Ibidem*, pp. 347-459.

¹⁰ Sentencia del Caso Yatama vs. Nicaragua, Corte IDH, junio de 2005, párrafos 150 y 175.

EL DERECHO A UN RECURSO ADECUADO

La noción de adecuación establece el sentido de idoneidad que se tiene para algo. Al efecto, puede señalarse que se está frente a un recurso adecuado cuando se produce la acomodación de los recursos a los fines que persigue la materia electoral, es decir, cuando su estructura se hace efectiva para a) garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral; b) otorgar definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, y c) garantizar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

El derecho a un recurso adecuado se patentiza cuando los recursos se adecuan a la especificidad y particularidad de cada uno de los ámbitos que necesitan tutelarse o, lo que es lo mismo, cuando existe la plena y necesaria adaptación entre el derecho sustancial y el recurso procesal.

La especificidad se expresa en que los recursos se establezcan, perfilen y estructuren con base en la naturaleza del derecho al que deben servir; es decir, que se adapten o acomoden al conjunto de situaciones, objetivos y finalidades que emanan de la tutela de los derechos político-electorales, como expectativas de participación política dentro de un Estado democrático de Derecho y, en consecuencia, que adopten estructuras procesales acordes con las exigencias derivadas de las mismas, con el fin de que todas esas expectativas sustanciales encuentren su correspondiente reflejo en el campo adjetivo y alcancen su óptima realización. La especificidad impone, en consecuencia, estructurar los medios de impugnación teniendo en cuenta que la materia electoral se caracteriza por constituir y ofrecer los parámetros para posibilitar la participación política, hacer posible la renovación periódica de la representación popular, concretar las exigencias e ideales de la democracia y garantizar, en última instancia, los derechos políticos de los ciudadanos.

Adicional a la exigencia de crear una categoría general que los identifique como recursos con especificidad propia dentro del contexto electoral, cabe advertir que la realidad de los recursos electorales tampoco es uniforme y es necesario avanzar en un sistema recursal que presuponga su particularidad para que den cuenta de las características que los individualizan al interior de un mismo género de recursos. La

fórmula “recurso efectivo en materia electoral” no alude a un objeto unitario —uniforme u homogéneo—, sino a un haz de medios de impugnación donde cada uno obedece a una lógica, objetivos y finalidades distintas que requieren de la necesaria adaptación de su morfología para que sean estructuras procesales coherentes e idóneas.¹¹

El derecho a un recurso efectivo, concebido como la exigencia constitucional de contar con un conjunto de recursos con especificidad y particularidad propia, constituye una realidad desde la relevante reforma constitucional de 1996, la cual dio como resultado la existencia de 33 sistemas normativos que incorporaron una pléyade de recursos en materia electoral y de los correspondientes órganos de tutela jurisdiccional dispuestos a revocar, confirmar o modificar las actuaciones electorales.¹²

El caso Jorge Castañeda Gutman evidenció que el juicio de amparo no es un recurso idóneo en materia electoral, puesto que su ámbito de competencia ha excluido la tutela de los derechos políticos.¹³ Precisamente, la improcedencia del juicio de amparo en materia electoral —a la par de que entonces el TEPJF estaba impedido para inaplicar leyes electorales contrarias a la Constitución— condujo a la Corte IDH a señalar que el Estado mexicano no había ofrecido a la víctima un recurso idóneo para reclamar la violación de sus derechos políticos.¹⁴

La falta de idoneidad del amparo deriva de que la Constitución, desde la reforma constitucional de 1996, incorporó una garantía

¹¹ Sobre la necesaria adaptación de las categorías procesales al derecho diferenciado que se encaminan a servir y el favorecimiento de estructuras coherentes con la especificidad y particularidad que su lógica demanda, véase César Astudillo, “Doce tesis en torno al derecho procesal constitucional”, pp. 273 y ss.

¹² César Astudillo, “El modelo de organización electoral...”, pp. 779 y ss.

¹³ El recurso de revisión resuelto por la SCJN en agosto de 2005, al confirmar el sobreseimiento del amparo decretado por un Juez de Distrito enfatizó: a) que el amparo es improcedente para impugnar una omisión legislativa; b) que es improcedente para impugnar leyes electorales porque la única vía prevista para ello es la acción de inconstitucionalidad; c) que su improcedencia deriva de que los actos vinculados con derechos político-electorales no son impugnables a través de dicha vía. Recurso de Revisión 743/2005. Es interesante poner atención al voto minoritario del ministro José Ramón Cossío Díaz, quien sostiene que la democracia constitucional implica que todos los actos y leyes son impugnables en general. Derivado del recurso, se emitió la Tesis P. XVI/2008. LEYES ELECTORALES. NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO DE AMPARO, p. 17.

¹⁴ Sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. México, Corte IDH, párrafo 131.

especial y específica para la protección de los derechos político-electorales, como el JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, que aparece como un medio de impugnación idóneo, adecuado, eficaz y compatible con la naturaleza de los derechos de participación democrática de los mexicanos. Por ello, la propia Corte IDH sostuvo que no resulta incompatible con la Convención que el amparo no sea procedente en algunas materias, siempre y cuando se provea otro recurso “de similar naturaleza e igual alcance”, además del establecido para aquellos derechos que entren en la competencia del amparo.

EL DERECHO A UN RECURSO ACCESIBLE

Es accesible todo aquello que tiene la característica de ser de fácil o cercano. Por lo mismo, no resulta difícil advertir que un recurso accesible es aquel que pone a disposición de los justiciables un mecanismo de protección que se puede poner en marcha de manera sencilla y directa.

En este sentido, el derecho en comento obliga a regular los recursos, como lo ha sostenido la Corte IDH, para que “las personas tengan certeza y seguridad jurídica de sus condiciones de acceso”.¹⁵ Evidentemente, esas condiciones suponen la inexorable necesidad de eliminar los obstáculos que frenen, más allá de lo razonable, el ejercicio del derecho para todos. Esto se lleva a cabo mediante el establecimiento, por ejemplo, de requisitos u obstáculos procesales innecesarios, excesivos y carentes de proporcionalidad que impidan un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión. Asimismo, exigen que los recursos sean accesibles para todos los que tengan reconocidos derechos por el ordenamiento, sin discriminación —sentido de inclusión— y que requieran de mecanismos procesales para la efectiva tutela de los mismos, esencialmente de manera directa, aunque también de forma indirecta.¹⁶

Será de manera directa cuando se posibilite a las personas el acceso sin intermediarios al ejercicio de un recurso en defensa de derechos propios, por el contrario, cuando se confiera a una instancia de

¹⁵ *Ibidem*, párrafo 110.

¹⁶ Jesús Orozco Henríquez *et al.*, Jesús Orozco Henríquez *et al.*, *Electoral Justice...*, pp. 121 y ss.

intermediación la legitimación para concurrir a la jurisdicción en defensa de los derechos de otros, será de manera indirecta.

Un recurso es accesible y directo, por ejemplo, cuando a) sea promovido por un ciudadano mexicano; b) lo promueva por sí mismo y de manera individual, y c) haga valer presuntas violaciones a sus derechos político-electorales. Es indirecto cuando a) sea promovido mediante la intermediación de un partido político y b) se active en defensa de los derechos de los electores.¹⁷ En cambio, se sostiene que se encuentra limitado, y se duda de su accesibilidad, cuando el recurso otorgue una legitimación exclusivamente institucional, sin contemplar una *actio popularis* para combatir, por ejemplo, normas jurídicas con motivo de su aprobación por el legislador.

La accesibilidad se debe poner en perspectiva con el modelo de organización electoral que establece la coexistencia de un tribunal federal con 32 órganos jurisdiccionales estatales dentro de un esquema de distribución competencial que conduce a que cada uno se haga cargo de los correspondientes recursos vinculados a los procesos electorales federales y estatales, y que obliga a reconocer el derecho de los justiciables a tener acceso al tribunal electoral, o su correspondiente al interior de la entidad federativa donde se suscitaron los hechos o actos reclamados, que es la instancia más próxima al quejoso. Solamente cuando se hayan agotado dichos recursos, como consecuencia de los principios de definitividad y firmeza, se tendrá derecho a un recurso de alzada en el ámbito federal.¹⁸

EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO FRENTE A NORMAS Y ACTOS ELECTORALES

La noción de efectividad se vincula con la idea de real y auténtica eficacia, es decir, algo con la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera de él.

¹⁷ Son, por ejemplo, los requisitos de procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano. *Cfr.* Tesis S3ELJ 02/2000. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA, pp. 17-18.

¹⁸ J. Jesús Orozco Henríquez, *El contencioso electoral en las entidades federativas de México*, p. 230.

El derecho a un recurso efectivo se obtiene cuando un determinado recurso judicial es “capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido”, de tal suerte que conduzca al tribunal que lo conoce a “establecer si ha habido o no una violación de derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación”.¹⁹

De conformidad con lo anterior, un recurso es efectivo en materia electoral: a) si permite constatar la violación a un derecho político-electoral; b) si tiene la capacidad de remediar la vulneración; c) si produce el resultado para el que fue ideado, y d) si proporciona una adecuada reparación.

En virtud de que las violaciones a derechos político-electorales son de diversa naturaleza, el concepto de efectividad varía de conformidad con la misma, ya que es fácil suponer que los remedios y las eventuales reparaciones adquieren distintas connotaciones. Existe, por tanto, una inescindible vinculación entre el tipo de violación y el tipo de recurso que se prefigura para remediarlo. Esto conduce a señalar que, por recurso efectivo, debe entenderse un medio de impugnación con una especificidad propia para corregir o resarcir un tipo de vulneración en específico.

De ahí que, si efectividad quiere decir especificidad, hay que hacer notar que también implica particularidad, es decir, el remedio será efectivo en la medida en que su estructura procesal esté configurada de conformidad con el tipo o la naturaleza de la vulneración de que se trate.

Si en términos generales la vulneración a los derechos democráticos puede provenir de cualquier tipo de actos estatales, desde normas hasta acuerdos, resoluciones y demás, un recurso efectivo será aquel que permita a los ciudadanos reclamarlos en vía judicial para lograr la oportuna y eficaz restitución en su goce y ejercicio; esto comprende aspectos como los que a continuación se describen.

EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO PARA CUESTIONAR NORMAS ESTATALES

Una de las distinciones fundamentales entre la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte IDH sobre el derecho a un

¹⁹ Sentencia del Caso Castañeda Gutman vs. México, Corte IDH, párrafo 110.

recurso efectivo reside en los alcances que se le reconoce para la impugnación y eventual declaración de inconstitucionalidad de las leyes estatales. Así, mientras que el primero sostiene que el alcance del artículo 13 del Convenio Europeo no logra cubrir la exigibilidad de un control sobre la legislación, pero sí sobre normas reglamentarias, en el Caso Castañeda, la Corte IDH afirmó que “un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación”.²⁰ Esto quiere decir que, constatada la transgresión de derechos por parte de un tribunal, la morfología del recurso debe ser capaz de hacer cesar la violación y proveer a su reparación, y cuando ello deriva de reglamentar un derecho de participación democrática por parte del legislador, la única manera de corregir la vulneración consiste en la realización de un análisis de compatibilidad normativa entre el precepto legal y el parámetro de constitucionalidad, así como la consecuente declaración de inconstitucionalidad con efectos de invalidez e inaplicación de las normas contraventoras. La Corte IDH lo expresa así:

130. Para ser capaz de restituir a la presunta víctima en el goce de sus derechos en ese caso, el JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO debía posibilitar a la autoridad competente evaluar si la regulación legal establecida en el Código Federal en materia electoral, y que alegadamente restringía de forma no razonable los derechos políticos de la presunta víctima, era compatible o no con el derecho político establecido en la Constitución, lo que en otras palabras significaba revisar la constitucionalidad del artículo 175 del Cofipe. Ello no era posible, según se señaló anteriormente, por lo que el Tribunal Electoral, conforme a la Constitución y los criterios obligatorios de la Suprema Corte de Justicia, no tenía competencia para analizar la compatibilidad de disposiciones legales en materia electoral con la Constitución.

131. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta

²⁰ *Ibidem*, párrafo 58.

de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

De la revisión hecha entre octubre de 2005 y marzo de 2007, cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó el Caso Castañeda ante la Corte IDH, ésta declaró que el Estado mexicano no había ofrecido a la víctima un recurso idóneo para reclamar las violaciones a sus derechos políticos a ser votado.

Al efecto, por la relevancia del caso para el desarrollo de la doctrina del derecho a un recurso efectivo, es importante hacer un breve recuento que explique por qué en ese momento el ordenamiento jurídico mexicano no ofrecía un recurso efectivo para la tutela de dichos derechos. Debe recordarse que entre 1998 y 1999 la SCJN y el Tribunal Electoral establecieron criterios interpretativos distintos en relación con el principio de RP, y que la disparidad de opiniones condujo a la interposición de dos contradicciones de tesis (dos y cuatro de dos mil) con el objeto de que el pleno de la Suprema Corte estableciera la interpretación constitucional que debía prevalecer.

Al conocer del asunto, el debate de fondo no se centró en cuál de las interpretaciones sobre dicho principio debía subsistir, sino en la naturaleza del control constitucional ejercido por los tribunales mexicanos y, de manera particular, en el practicado por la SCJN y el propio Tribunal Electoral, tratándose de leyes electorales.

La interpretación antitética se planteó ante la existencia de dos jurisprudencias en donde el Tribunal Electoral argumentó que, de conformidad con lo dispuesto por el ordenamiento, contaba con facultades para determinar la inaplicabilidad de leyes electorales cuando se encontraran en oposición con disposiciones constitucionales; la Suprema Corte, por su parte, había señalado en jurisprudencia firme que el artículo 133

constitucional no autorizaba el control difuso de la constitucionalidad de normas generales.²¹

No obstante, la notoriedad de la oposición entre interpretaciones y de la claridad con que el artículo 99 constitucional establecía la posibilidad de una contradicción de criterios entre la SCJN y el Tribunal Electoral, el máximo tribunal utilizó el asunto para definir, de manera terminante, su jerarquía institucional. Para ello, negó la posibilidad de que existiera materia para la contradicción, argumentando que la misma era únicamente posible en un contexto en el que dos o más órganos jurisdiccionales sustentaran criterios divergentes al resolver asuntos de cualquier naturaleza que fueran de su competencia y, de acuerdo con dicho razonamiento, el Tribunal Electoral carecía de competencias para interpretar la Constitución y para inaplicar aquellas normas que en su concepto estuvieran viciadas de inconstitucionalidad. A este efecto, realizó una interpretación restrictiva del artículo 99 constitucional, modulando incluso la afirmación contenida en el mismo, que con claridad meridiana indica que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia.²²

Es evidente que la SCJN realizó un ejercicio interpretativo que, partiendo de presupuestos equívocos, la condujo inexorablemente por el camino de las conclusiones erróneas. Supuso, aunque lo negara textualmente, que existía contradicción entre los artículos 99 y 105 constitucionales y que su labor como máximo órgano de garantía era reescribir la norma fundamental sin avizorar que su verdadera labor consiste en interpretar de manera armónica los preceptos de la Constitución, de modo que unos no se sobrepongan a los otros, dándole a cada uno el espacio que le corresponde para que puedan coexistir. En este contexto, decidió a favor del precepto más benigno a sus propios intereses, que era el que en teoría le otorgaba el monopolio del control

²¹ Jurisprudencia 05/99. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, p. 55; Jurisprudencia 74/99. CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN, p. 5.

²² Una aproximación a este tema se encuentra en César Astudillo, “La inconstitucionalidad del artículo 94 de los estatutos...”, pp. 31 y ss.

constitucional de las leyes, aun cuando dicha decisión supusiera negar el espacio institucional que la propia norma fundamental reservaba al Tribunal Electoral y, de paso, cerrar la puerta a un recurso que, derivado de su posibilidad para combatir las normas electorales, adquiriera la connotación de efectivo.

La actuación de la SCJN se pone en entredicho ante la ausencia de una interpretación adecuada del texto constitucional que permitiera deducir que la Ley Fundamental, en su artículo 41, fracción IV, establecía claramente que los medios de impugnación en materia electoral estaban encaminados a salvaguardar el principio de constitucionalidad y que eso significaba que el constituyente había decidido poner al Tribunal Electoral a su lado para acompañarla en el control de constitucionalidad de normas electorales generales en el contexto de un sistema de control integral y efectivo, en el que la diferencia fundamental reside en el tipo de control de constitucionalidad ejercido y, de manera más general, en el sistema de control que estructura la Norma Suprema.

La SCJN cerró el acceso a un recurso efectivo en manos del Tribunal Electoral desde el momento en que argumentó que la única vía para impugnar normas electorales es a través de la acción de inconstitucionalidad, sin distinguir —esto es elemental— entre la inspección de constitucionalidad que se deriva de la ley al margen de su aplicación específica, de aquella que se realiza con motivo de su aplicación.²³ Tampoco acertó al determinar que el sistema de control constitucional en el país es de tipo concentrado, presuponiendo que el control de constitucionalidad se deposita en un solo órgano —la propia SCJN—, cuando en realidad nuestro sistema es un híbrido que tiene en su vértice a la Suprema Corte, pero cuyo diseño competencial no impide que los demás tribunales federales ejerzan un control difuso de constitucionalidad de normas.²⁴

²³ Sobre esta diferenciación, Francisco Fernández Segado, *La giustizia costituzionale nel XXI secolo. Il progressivo avvicinamento dei sistemi americano ed europeo-kelseniano*, p. 106. Véase Tesis P. /J. 65/2000. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES Y NO CONTRA SUS ACTOS DE APLICACIÓN EMITIDOS POR LAS AUTORIDADES ELECTORALES, p. 339.

²⁴ Sobre el particular, César Astudillo, “El sistema mexicano de justicia constitucional. Notas para su definición, a 10 años de la reforma constitucional de 1994”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, pp. 38 y ss. La doctrina sobre el

La inadecuada apreciación de la SCJN le impidió diferenciar entre la vertiente del control que se cumple con la acción de inconstitucionalidad, enderezada hacia la defensa objetiva de la Constitución y la consecuente depuración del ordenamiento jurídico ante el impulso esencial de órganos del Estado, de aquella que tiene como objeto la defensa de los derechos y la necesaria tutela de posiciones subjetivas y que, bajo un impulso personal y directo, conduce a la inaplicación de la norma al caso concreto, que es la que se ejerce cuando el Tribunal Electoral sustancia un juicio de revisión constitucional-electoral o un JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

Con el fin de monopolizar el control de constitucionalidad y de hacer de la acción de inconstitucionalidad el único medio procesal para el cuestionamiento de normas electorales, a pesar de no estar al alcance de las personas, el 10 de junio de 2002 se publicaron las tesis jurisprudenciales 23,²⁵ 24,²⁶ 25²⁷ y 26,²⁸ en las cuales la SCJN sostuvo, *grosso modo*, que el Tribunal Electoral no estaba facultado para declarar la inconstitucionalidad de leyes o normas generales de carácter secundario cuando estuvieran en colisión con preceptos constitucionales, toda vez que el artículo 133 constitucional no era fuente de facultades de control difuso, por lo que el pronunciamiento sobre la constitucionalidad

control difuso de constitucionalidad cambió a través del expediente Varios 912/2010, del cual derivaron, entre otras, las siguientes Tesis P.LXVII/2011 (9a.). CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD, p. 535; y P.LXX/2011 (9a.). SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, p. 557.

²⁵ Tesis P./J.23/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, p. 22.

²⁶ Tesis P./J.24/2002. CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO EXISTE VÁLIDAMENTE ENTRE UN CRITERIO SUSTENTADO POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUANDO SE TRATA DE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES, p. 19.

²⁷ Tesis P./J.25/2002. LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, p. 20.

²⁸ Tesis P./J.26/2002. TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, p. 23.

de la ley era una atribución que correspondía de forma exclusiva a la Suprema Corte mediante la acción de inconstitucionalidad.

Al suscribirlas, es evidente que no estuvo en condiciones de avizorar que, en realidad, lo que generaba este pronunciamiento era impedir el acceso a la jurisdicción constitucional-electoral, al cerrar una vía impugnativa —recurso efectivo— a todos aquellos ciudadanos que estimasen que una norma electoral de aplicación inminente pudiera vulnerar sus derechos fundamentales.

Por paradójico que pueda parecer, la SCJN intentó fortalecerse a través del debilitamiento del entramado competencial atribuido genéricamente al PJF y del sistema de medios de impugnación en manos del Tribunal Electoral, algo totalmente incompatible con su pretendida naturaleza de tribunal constitucional. Su posición subrayó, para sorpresa de propios y extraños, que si una norma electoral no era impugnada dentro de los primeros 30 días de vigencia por las minorías políticas, los partidos políticos, el procurador o el ombudsman, mediante la acción de inconstitucionalidad, debía entenderse consentida por sus destinatarios, con lo cual su firmeza permanecía incontestada y había que asumir su constitucionalidad. Esto significó privilegiar el momento de creación de la norma electoral y dejar de lado el momento de su aplicación concreta, suponiendo, desde una concepción evidentemente equivocada, que los vicios de inconstitucionalidad de la misma pueden reconocerse al momento de su promulgación, sin advertir que dichos vicios salen efectivamente a la luz en el momento en que dicha norma se somete a situaciones concretas en la realidad.

Lo más importante —al afirmar la existencia de un único control de normas electorales a través de la acción de inconstitucionalidad, en un entorno donde el amparo no procede con respecto a cuestiones políticas—, implicó cerrar toda alternativa para el ejercicio de recursos ante la instancia especializada en materia electoral con capacidad de remediar la vulneración de derechos político-electorales, mediante el ejercicio de un control de constitucionalidad concreto de las normas y con la fuerza necesaria para declarar su inaplicabilidad. Esto desembocó, en los hechos, en la creación de una zona gris ausente de garantía o recurso alguno en manos del ciudadano, al que se dejó en total estado de indefensión por el cierre de las vías de acceso a la jurisdicción como prerrogativa universal.

La reforma constitucional en materia electoral de 2007 restituyó el derecho a un recurso efectivo en manos de las personas, al devolverle expresamente a las seis salas del TEPJF su competencia para que, dentro del sistema de recursos a su cargo, puedan declarar la inaplicación de normas inconstitucionales en materia electoral, así como denunciar la contradicción de criterios entre los sostenidos por el propio tribunal y la SCJN.

La entrada en vigor de la reforma condujo a que la ministra Margarita Luna Ramos solicitara al pleno de la SCJN la interrupción de las jurisprudencias 25 y 26 de 2002. La propuesta no fructificó, ya que el 7 de septiembre de 2009 la Suprema Corte declaró sin materia la petición, al considerar que la reforma constitucional de 2007 había tenido un efecto derogatorio de las mismas.²⁹

Después de lo dicho, cabe advertir que el derecho a un recurso efectivo implica el derecho de las personas a cuestionar la regulación que el legislador estatal lleva a cabo sobre los derechos político-electorales y que el recurso debe posibilitar el cuestionamiento de una norma en dos vertientes:

a) Al margen se especifica:³⁰ Un recurso, para ser efectivo en términos de lo dispuesto por la Corte IDH, debe permitir la inspección normativa mediante un control de constitucionalidad de tipo abstracto, el cual tiene como objeto de enjuiciamiento la norma electoral, por lo que dice o expresa una vez promulgada por el legislador, con independencia de que su contenido haya sido empleado en un acto concreto de aplicación. Es un control que tiende a salvaguardar el interés de la constitucionalidad del ordenamiento jurídico, que a nivel federal se ejerce por minorías políticas del ámbito federal y estatal, partidos políticos, el ombudsman y el procurador general de la República, y se resuelve de forma exclusiva y excluyente por la SCJN. En el ámbito estatal se ejerce generalmente por las minorías políticas del Congreso del Estado, por partidos políticos, el ombudsman, los procuradores estatales y en algunas entidades por órganos autónomos, y se resuelven por tribunales y salas constitucionales o por los plenos de los tribunales superiores de justicia,

²⁹ En torno a esta polémica, consúltese José Alejandro Luna Ramos, “Nulidades en materia electoral”, pp. 435 y ss.

³⁰ Sobre esta diferenciación, véase Francisco Fernández Segado, *op. cit.*, p. 106.

como acontece en Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.³¹

b) Con motivo de su aplicación concreta. Un recurso efectivo debe permitir la impugnación de un acto de aplicación normativa que, al estar fundado precisamente en una norma electoral, hace depender su eficacia de la misma. El tipo de escrutinio que se realiza en esta modalidad es de tipo concreto, ya que se interesa en una norma electoral por los efectos específicos que produce en la esfera individual una vez que se ha aplicado a un supuesto determinado. Es un control que se endereza a proteger los derechos subjetivos de las personas, como tal permite una legitimación personal y directa ante órganos jurisdiccionales altamente especializados, de conformidad con el modelo de organización electoral existente en México.³²

EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO PARA RECLAMAR TODO TIPO DE ACTOS ELECTORALES, AL MARGEN Y CON MOTIVO DEL PROCESO ELECTORAL

Un recurso efectivo se manifiesta en su capacidad para privar de sus efectos a cualquier acto o resolución electoral irregular que provenga de autoridades estatales o agentes de intermediación política —invalidación, anulación, revocación o modificación—, ya sea que la conducta se produzca al margen del proceso electoral, es decir, en el lapso de tiempo que discurre entre dos procesos electorales, o con motivo del mismo, constituyendo, en consecuencia, un control directo de la regularidad electoral.

Como señala puntualmente Jesús Orozco Henríquez, “ninguno de los sujetos electorales debe quedar sin protección o en estado de indefensión cuando los intereses que les reconoce el derecho electoral resulten afectados por un acto de autoridad o, incluso, de otros sujetos electorales en situación de predominio frente al ciudadano (como los

³¹ César Astudillo, *Ensayos de Justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas*, y “La Justicia Constitucional local en México: presupuestos, sistemas y problemas”, pp. 325 y ss.

³² César Astudillo, “El modelo de organización electoral...”, pp. 780 y ss.

partidos políticos), quienes podrían estar en aptitud de violarle sus derechos político-electorales”.³³

Lo sostenido por Orozco es relevante porque advierte que la efectividad de un recurso electoral se produce cuando, a través de él, los posibles afectados —ciudadanos, candidatos, partidos y agrupaciones políticas— pueden impugnar cualquier acto que vulnere derechos políticos dentro de periodos catalogados como electorales, así como dentro de periodos que no lo son. Es decir, los recursos, para ser efectivos, deben permitir la impugnación de:³⁴

- a) Actos y resoluciones de autoridades electorales de naturaleza administrativa. Expectativa de recurrir las actuaciones que manifiestan la autoridad de las instituciones competentes para la organización de los comicios.
- b) Actos y resoluciones de órganos electorales de naturaleza jurisdiccional. Posibilidad de controvertir las resoluciones de las autoridades competentes para controlar la regularidad jurídica de las elecciones.
- c) Actos y resoluciones de los partidos políticos. A pesar de que los partidos están estatutariamente obligados a establecer modalidades de defensa de los derechos políticos de sus militantes, la posición de predominancia que tienen sobre sus afiliados establece supuestos de eventual vulneración de sus derechos políticos y, en ese sentido, es necesario prever una vía directa, oportuna y eficaz para su protección.³⁵
- d) Actos de otros sujetos que participan del proceso electoral. Cada vez existen más sujetos cuyos actos trascienden de manera directa al proceso electoral y lo afectan, como aquellos que despliegan los medios de comunicación, las autoridades

³³ J. Jesús Orozco Henríquez, *El contencioso electoral...*, p. 323.

³⁴ *Ibidem*, pp. 375 y ss.

³⁵ Inicialmente no existía recurso directo alguno para impugnar los actos de los partidos. Su reconocimiento fue producto de la actividad interpretativa del TEPJE. Sobre dicha procedencia, véase Tesis S3ELJ 03/2003. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, pp. 18-20; Felipe de la Mata Pizaña, *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, pp. 98 y ss.

estatales, los servidores públicos, los notarios, los ministros de culto, etcétera. Sin embargo, para que los efectos nocivos de su participación puedan llegar a la instancia jurisdiccional para su revisión, es necesario que se instaure previamente un procedimiento sancionador que investigue y sancione la irregularidad electoral.³⁶

Ahora bien, de conformidad con el ámbito temporal en que puede producirse la impugnación, aparecen:

- A. Recursos electorales interpuestos al margen del proceso electoral. En términos generales, permiten su interposición en periodo no electoral, que es el lapso de tiempo que discurre entre dos procesos electorales, y son básicamente el recurso de revisión, el recurso de apelación y el JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.
- B. Recursos electorales interpuestos con motivo del proceso electoral. Son aquellos cuya interposición se presenta exclusivamente al interior de un proceso electoral, en dos ámbitos temporales:
 - a. Con motivo de la etapa de preparación de la elección y de manera previa a la jornada electoral, como el recurso de revisión, el recurso de apelación y el JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.
 - b. Con motivo de la etapa de resultados electorales y declaración de validez, como el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración.³⁷

³⁶ J. Jesús Orozco Henríquez, *El contencioso electoral...*, pp. 379 y ss.

³⁷ J. Jesús Orozco Henríquez, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, p. 23.

EL DERECHO A UN RECURSO
PARA EJERCER EL CONTROL EFECTIVO
DE CONSTITUCIONALIDAD
Y CONVENCIONALIDAD DE LAS LEYES

Un recurso es efectivo cuando, a través de éste, puede protegerse el entorno de la constitucionalidad y no solamente el ámbito de la legalidad electoral, posibilitando que todos los afectados concurren a la justicia con pretensiones basadas en un parámetro de constitucionalidad compuesto inicialmente por derechos político-electorales de fuente constitucional e internacional.³⁸ En ese sentido, implica el reconocimiento de diversos derechos de la mayor relevancia:

- A. El derecho a beneficiarse del ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad de las leyes.³⁹ Un derecho que, de conformidad con la doctrina de la Corte IDH, significa el ejercicio de un control integrado de regularidad normativa, de manera difusa y *ex officio*, que permita cuestionar la regulación de los derechos político-electorales frente al legislador, en especial el derecho al sufragio en sus dos vertientes, el derecho a votar y a ser votado, de conformidad con el parámetro de constitucionalidad.⁴⁰
- B. El derecho a beneficiarse de la aplicación del principio *pro personae*, con el objeto de reivindicar la aplicación en su beneficio de la norma que establezca el mayor ámbito de protección al titular de un derecho, así como el derecho a que se garantice

³⁸ Esta noción de parámetro o bloque de la constitucionalidad descende de la reciente contradicción de Tesis 293/2011 resuelta por el pleno de la SCJN. Al respecto, César Astudillo, *El bloque y el parámetro de constitucionalidad en México*.

³⁹ Al respecto, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Fernando Silva García, *El Caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano*, pp. 61 y ss. En sentido crítico de los argumentos de la sentencia de la Corte IDH, véase Mauricio Iván del Toro Huerta, “El Caso Castañeda Gutman. El juicio de proporcionalidad en sede internacional”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, p. 416.

⁴⁰ En torno a la doctrina del control de convencionalidad de oficio y difuso, véase Eduardo Ferrer Mac-Gregor, “Interpretación conforme y control difuso de convencionalidad. El nuevo paradigma para el juez mexicano”, pp. 339 y ss.

la interpretación más favorable de dicha norma. Esto implica también que se emplee la interpretación más restrictiva de las limitaciones de los derechos.⁴¹

EL DERECHO A UN RECURSO EFECTIVO ANTE TRIBUNALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA ELECTORAL

Un recurso es más efectivo entre más especializado es el tribunal ante el que se sustancia. En la materia que nos ocupa, existe concordancia plena entre la configuración de distintos recursos con una especificidad y particularidad propias de su objeto electoral y el establecimiento de un modelo de control de la regularidad de los actos electorales asentado sobre tribunales o salas creadas ex profeso para el conocimiento y la resolución de los asuntos contencioso-electorales.

Derivado de lo anterior, se puede afirmar que los derechos político-electorales en México son derechos con un estatus de privilegio cuando gozan de una específica garantía para su protección, que se reconoce en que toda controversia sobre ellos discurre al interior de recursos creados precisamente para dirimir los contenciosos-electorales, cuyo sistema integral se articula en una lógica que les da un sentido y una orientación específica, de conformidad con los fines constitucionales y legales que se les han conferido.

Dichos medios de impugnación se resuelven por tribunales electorales que se erigen en instancias altamente técnicas, autónomas y especializadas, y no por los tribunales ordinarios, las cuales gozan de las competencias para revocar, modificar o confirmar los actos impugnados y las medidas de apremio para hacer valer sus resoluciones. Son derechos que, como pocos en el sistema jurídico mexicano, gozan de recursos idóneos, en cuanto articulados en función del objeto que tutelan y de tribunales específicos, en virtud de que la gran mayoría de ellos tiene una competencia exclusivamente electoral.

⁴¹ José Luis Caballero Ochoa, “Cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1o., segundo párrafo de la Constitución)”, pp. 130 y ss.

LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Con base en el modelo de justicia electoral caracterizado por su descentralización —existencia de un Tribunal Electoral que cuenta con una jurisdicción de carácter nacional y órganos jurisdiccionales especializados en la materia en cada una de las entidades federativas— se tiene la necesidad de establecer vínculos de coordinación entre ellos y reglas claras para la armonización general del modelo.

El juicio de revisión constitucional electoral ingresó a la arquitectura electoral mexicana en 1996 con el objeto de convertirse en un instrumento para dicha racionalización. A través de éste, se abrió una nueva vía impugnativa para controvertir los actos y resoluciones de los órganos electorales de las entidades federativas, con el objeto de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los mismos. En ese sentido, es un mecanismo procesal que únicamente existe en la legislación federal —dada la competencia constitucional del TEPJF— y no tiene correspondiente al interior de las entidades federativas.

La procedencia del juicio de revisión constitucional electoral está sujeta al cumplimiento de determinados requisitos, entre los que destacan: que sean actos y resoluciones impugnados definitivos y firmes; que violen algún precepto de la Constitución; que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de las elecciones; que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; que además sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos, y que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.⁴²

⁴² J. Jesús Orozco Henríquez, *Justicia electoral...*, pp. 23 y ss. Héctor Fix-Zamudio, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, pp. 371 y ss.

La competencia para resolver este juicio es exclusiva del TEPJF. No obstante, cuando se impugnan elecciones de gobernador y de jefe de gobierno de la Ciudad de México le corresponde conocer a la Sala Superior en única instancia. En cambio, cuando se combaten las elecciones de autoridades municipales, alcaldías de la Ciudad de México y diputaciones locales, la competencia será, en única instancia, de la Sala Regional que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada.⁴³ Al efecto, la Sala Superior ha dicho:

es competente para conocer y resolver del juicio de revisión constitucional electoral relativo a elecciones de Gobernador y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, en tanto que las Salas Regionales lo son para elecciones de autoridades municipales, diputados locales, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. En este contexto, cuando se impugnan actos o resoluciones relacionados con elecciones cuyo conocimiento corresponda a las Salas Superior y Regionales, y la materia de impugnación no sea susceptible de escindirse, la competencia para resolver corresponde a la SS, para no dividir la continencia de la causa, ya que las Salas Regionales únicamente pueden conocer de los asuntos cuando su competencia esté expresamente prevista en la ley.⁴⁴

La legitimación para promover este recurso queda en manos exclusivas de los partidos políticos y coaliciones a través de sus representantes. La sentencia que se dicte puede ir en el sentido de confirmar el acto o resolución objeto de la impugnación, o bien, revocarlo o modificarlo y, en consecuencia, reparar la violación constitucional cometida.

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

El JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO representa el medio procesal por antonomasia para la

⁴³ Flavio Galván Rivera, *Derecho procesal electoral mexicano*, pp. 391 y ss.

⁴⁴ Jurisprudencia 13/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE, pp. 15-16.

tutela de los derechos político-electorales que el ordenamiento jurídico reconoce a las personas.⁴⁵ Es un instrumento procesal que evoca el compromiso compartido por el conjunto de tribunales electoral del país: afrontar eficazmente la protección de derechos considerado clave para el mantenimiento y la salud del sistema democrático.

Su ámbito de tutela puede especificar derechos en concreto o establecer una procedencia genérica frente a la violación de derechos político-electorales. Entre los derechos específicos que pueden tutelarse mediante este mecanismo procesal se encuentran el derecho al sufragio activo y pasivo,⁴⁶ el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, el derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos,⁴⁷ el derecho a constituir partidos políticos, el derecho a obtener una candidatura independiente,⁴⁸ el derecho de afiliarse libre e indivi-

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 366 y ss. Héctor Fix-Zamudio, *op. cit.*, pp. 347 y ss.

⁴⁶ “Tanto la Sala Superior como las Salas Regionales del TEPJF, tienen competencia para conocer y resolver el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano en las hipótesis específicas previstas expresamente por el legislador ordinario. En ese sentido, dado que la tutela del derecho fundamental de ser votado, en su modalidad de acceso y desempeño de un cargo de elección popular, no está expresamente contemplada en alguno de los supuestos de competencia de las Salas Regionales, se concluye que es la Sala Superior la competente para conocer de esas impugnaciones”. Jurisprudencia 19/2010. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO POR VIOLACIONES AL DERECHO DE SER VOTADO, EN SU VERTIENTE DE ACCESO Y DESEMPEÑO DEL CARGO DE ELECCIÓN POPULAR, pp. 13-14.

⁴⁷ “La Sala Superior es competente para conocer de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se promuevan por violación al derecho de asociarse para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos. En ese contexto, a la Sala Superior corresponde conocer de los juicios de esa naturaleza, en los que los ciudadanos controviertan omisiones en el trámite o sustanciación de los medios de impugnación relacionados con la solicitud de registro de partidos o agrupaciones políticas, al estar vinculados con el derecho de asociación, competencia expresa de la misma”. Jurisprudencia 31/2012. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE OMISIONES QUE VULNEREN EL DERECHO DE ASOCIACIÓN, pp. 17-18.

⁴⁸ La Sala Superior “es competente para conocer de los medios de impugnación promovidos para controvertir los acuerdos emitidos por el CG del Instituto Nacional Electoral relacionados con disposiciones generales aplicables a todos los registros de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular. Lo anterior es así, porque dichos acuerdos establecen normas generales o lineamientos, lo cual no forma parte de la competencia exclusiva de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al tratarse de actos emitidos por el órgano de máxima dirección

dualmente a ellos, el derecho de información, el derecho de petición y el derecho a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas, entre otros que consagra el propio ordenamiento jurídico.⁴⁹

Derivado de que tutela derechos fundamentales, la legitimación procesal la tiene el ciudadano en cuanto titular de los mismos.

En el orden federal y en un amplio número de entidades federativas se ha establecido un medio de protección de esta naturaleza. Algunas de ellas contemplan un esquema que puede considerarse restrictivo, en tanto que enuncia los únicos derechos que pueden tutelarse a través del mecanismo, señalando que serán los derechos de votar y de ser votado, de asociarse individual y libremente, y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Otras, en cambio, tienen una enunciación más amplia y flexible, al establecer su procedencia frente a la violación de derechos político-electorales de los ciudadanos. Lo mismo sucede en Guerrero, aunque allí se denomina Juicio Electoral Ciudadano; Colima, donde se llama Juicio para la Defensa Ciudadana Electoral, o en Guanajuato, Juicio Ciudadano.

Destaca Yucatán, donde se explicita que este juicio procede cuando un yucateco considere que se vulneró su derecho político-electoral de ser votado, porque se le negó indebidamente el registro de candidato a un cargo de elección popular, ya sea a través de un partido político, coalición o de manera independiente; cuando siendo candidato registrado sea indebidamente declarado inelegible y el partido político o coalición que lo registró no lo haya recurrido. También en el caso de que se haya asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos conforme a las leyes aplicables y los ciudadanos consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política, o cuando consideren que un acto o resolución de la autoridad, organismos electorales o de asociaciones políticas vulneren sus derechos de votar y ser votados en las elecciones

de la autoridad administrativa electoral nacional”. Tesis LXXXVIII/2015. CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ES COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR RESOLVER LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON SU REGISTRO COMO ASPIRANTES A CARGOS FEDERALES DE ELECCIÓN POPULAR, pp. 60-61.

⁴⁹ Felipe de la Mata Pizaña, *op. cit.*, pp. 48 y ss.

locales, de afiliarse o asociarse libre e individualmente a los partidos políticos.

RECURSO DE REVISIÓN

El sistema de medios de impugnación en materia electoral reconoce, entre los recursos que lo conforman, al recurso de revisión. Está destinado a garantizar la legalidad de actos y resoluciones de las autoridades electorales, en virtud de que, a través de éste, los legitimados pueden oponerse a lo resulto por dichas autoridades. Más en concreto, es un recurso que se interpone contra los actos y resoluciones que emitan los órganos colegiados descentralizados de los correspondientes institutos electorales⁵⁰ y, en algunos supuestos, su secretario ejecutivo, tal como ocurre en el caso del INE.

En relación con la legitimación, es un recurso establecido en favor de los partidos políticos, las coaliciones y candidatos independientes. Se produce a nivel federal y en la gran mayoría de las entidades federativas, aunque algunas la abren a ciudadanos por propio derecho o a quien tenga interés jurídico en promoverlo. Al efecto, la Sala Superior ha sostenido que “el recurso de revisión procede para impugnar actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, sin que se establezca distinción alguna de los sujetos legitimados para ese efecto; por tanto, no obstante que los se refieran únicamente a partidos políticos, a fin de favorecer el derecho de los ciudadanos de acceso a la justicia electoral, debe entenderse que tal disposición legitima a toda persona para interponerlo”.⁵¹

Existen legislaciones electorales estatales que detallan los actos impugnables y que orientan su interposición contra actos y resoluciones de los consejos o comités distritales o municipales, contra actos del

⁵⁰ La naturaleza de los órganos descentralizados de las instituciones electorales se explica en otro capítulo de esta obra. Al respecto, acúdase también a César Astudillo y Lorenzo Córdova Vianello, *Los árbitros de las elecciones estatales...* Sobre el recurso de revisión, Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 217 y ss. J. Jesús Orozco Henríquez, “El sistema federal de medios de impugnación en materia electoral”, pp. 256 y ss.

⁵¹ Jurisprudencia 23/2012. RECURSO DE REVISIÓN. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONERLO, pp. 25-26.

presidente del CG y secretario general del instituto, y en algunos pueden impugnarse las omisiones.

La autoridad competente para su conocimiento es objeto común de regulación. En términos generales es un medio de impugnación que se interpone y resuelve en el ámbito de la autoridad administrativa electoral, regularmente por un órgano jerárquicamente superior. No obstante, no siempre es así y las legislaciones también establecen la competencia directa de los tribunales electorales.

En relación con el término o plazo para impugnar, la regla general indica que se interponen dentro de los tres o cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto que se recurre.

Es importante advertir que tal como sucede en el ámbito federal, estos recursos que son inicialmente administrativos pueden convertirse en jurisdiccionales en un supuesto específico vinculado a la proximidad de la elección. Si se interponen dentro de los cinco días anteriores al de la elección federal, serán enviados a la sala competente del TEPJF y, en caso de elecciones locales, al respectivo Tribunal Electoral.

De igual manera, este recurso es procedente para controvertir las sentencias que con motivo del procedimiento especial sancionador emita la sala regional especializada del TEPJF, en cuanto a la emisión de medidas cautelares y el desechamiento de una denuncia, ambos por parte del INE.

RECURSO DE APELACIÓN

El recurso de apelación se prevé generalmente para combatir actos y resoluciones ante una instancia superior de segundo grado con el objeto de tutelar el orden constitucional y legal. De manera más concreta, permite impugnar las resoluciones recaídas en los recursos de revisión, las determinaciones y aplicación de sanciones que realicen los institutos electorales, y aquellos actos y resoluciones de la autoridad administrativa electoral que no puedan ser combatidos a través de los otros medios de impugnación en la materia.⁵²

⁵² Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 294 y ss. Saúl Mandujano Rubio, *Derecho procesal electoral. Visión práctica*, pp. 269 y ss.

En el ámbito de los estados de la República, a través de este recurso se puede impugnar una gama muy amplia y puntual de actos y resoluciones electorales. Existen entidades que coinciden en señalar que se pueden combatir actos y resoluciones de los órganos electorales estatales, pero también actos y resoluciones que recaigan a los recursos de inconformidad; algunas más lo extienden a las sentencias de los tribunales electorales, y otras a la impugnación de resoluciones que dicten las salas unitarias de los propios tribunales, donde existan.

En lo que toca a la legitimación para interponerlo, existe una variedad importante de reglas. En general, se concede a los partidos políticos, las coaliciones, las personas físicas o morales que tengan interés jurídico, los dirigentes, militantes o simpatizantes de los partidos políticos y las organizaciones o agrupaciones políticas.

La autoridad competente para conocer y resolver el recurso es el correspondiente órgano jurisdiccional electoral. Es, por tanto, un medio de impugnación exclusivamente jurisdiccional. Al efecto, la Sala Superior ha sostenido que ella misma

está facultada para conocer del recurso de apelación interpuesto en contra de actos o resoluciones de los órganos centrales del INE, en tanto que a las Salas Regionales les corresponde conocer del mismo cuando la determinación que se pretenda combatir esté vinculada con los órganos desconcentrados de dicho instituto. En este sentido, tratándose de determinaciones de los consejos locales relacionadas con la ubicación de las casillas especiales y extraordinarias, la competencia para conocer del medio de impugnación se surte a favor de las Salas Regionales, ya que los citados consejos no forman parte de la estructura central de la autoridad electoral administrativa nacional.⁵³

Igualmente, le compete conocer de los recursos de apelación interpuestos contra los órganos centrales del INE, entre los cuales destacan, en tanto órgano superior de dirección:

las facultades de asunción y de atracción para realizar funciones que, ordinariamente, son competencia de los organismos públicos electorales [...] En

⁵³ Jurisprudencia 6/2016. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DEL RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE ACTOS DE LOS CONSEJOS LOCALES, RELACIONADOS CON LA UBICACIÓN DE CASILLAS ESPECIALES Y EXTRAORDINARIAS, pp. 17-18.

ese orden, las impugnaciones contra las determinaciones que se emitan en la sustanciación de tales procedimientos son competencia de la Sala Superior a través del recurso de apelación, pues se trata de resoluciones emitidas en el contexto de los procedimientos que regulan atribuciones directas del máximo órgano de dirección de la autoridad electoral nacional.⁵⁴

Los plazos para interponerlo son regularmente de tres o cuatro días, contados a partir del siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto que se recurre.

JUICIO DE INCONFORMIDAD

Como medio de impugnación genéricamente establecido para impugnar determinaciones de las autoridades electorales que vulneren normas constitucionales o legales en el contexto de las elecciones, aparece el juicio de inconformidad. En específico, representa un mecanismo procesal utilizado en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, por estar dirigido precisamente a impugnar la votación recibida en casilla, los resultados electorales, la regularidad jurídica de la votación recibida en casilla, la declaración de validez de las elecciones y el otorgamiento de las constancias respectivas, las asignaciones de representantes populares por el principio de RP, los cómputos de cualquier elección y la inelegibilidad de los candidatos, con el propósito de garantizar el respeto irrestricto a la voluntad popular; en ese sentido, cuando se comprueben irregularidades, su efecto conducirá a modificar el resultado electoral, decretar recuentos de votación o declarar la nulidad de los votos y, en el extremo, de las elecciones mismas.⁵⁵

Es un recurso que ha cobrado mucha relevancia a partir de las distintas modificaciones al régimen de nulidades en materia electoral establecido con motivo de la reforma electoral de 1996 para las elecciones de diputados y senadores, y que sentó las bases para el

⁵⁴ Tesis LXXI/2016. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER, A TRAVÉS DEL RECURSO DE APELACIÓN, DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS EN LOS PROCEDIMIENTOS QUE REGULAN EL EJERCICIO DE ATRIBUCIONES ESPECIALES DE ASUNCIÓN Y DE ATRACCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, pp. 65-66.

⁵⁵ Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 299 y ss. Saúl Mandujano Rubio, *op. cit.*, pp. 287 y ss.

correspondiente sistema de nulidades en las entidades federativas con el propósito de declarar nulo un voto, la totalidad de la votación recibida en casillas e incluso la nulidad total de una elección. La reforma electoral de 2007, por su parte, incorporó la posibilidad de anular la elección presidencial y subrayó que la nulidad de elecciones sería procedente exclusivamente por las causales expresamente previstas en la ley.⁵⁶

La reforma electoral de 2014 constitucionalizó el régimen de nulidades electorales con el propósito de homologarlo en el contexto de las elecciones federales o locales. Determinó, en este sentido, que las elecciones federales o locales serán nulas por violaciones graves, dolosas y determinantes, cuando se exceda el gasto de campaña en 5 por ciento del monto total autorizado por la respectiva autoridad electoral; se adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley, y se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.⁵⁷

La Constitución dispuso que dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material, y que se presumirá que son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor a 5 por ciento. El sentido de gravedad, dolo y determinancia fue explicitado por la LGSMIME, al referir 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, y 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. En caso de que se produzca la nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que como castigo no podrá participar la persona sancionada, como indica el artículo 41, fracción VI constitucional y el 78 bis de la LGSMIME.⁵⁸

De lo anterior deriva un medio de impugnación que previo a la reforma se encontraba reconocido en distintas entidades federativas, algunas

⁵⁶ José Alejandro Luna Ramos, *op. cit.*, pp. 507 y ss.

⁵⁷ César Astudillo, “Nulidad de las elecciones”, pp. 741 y ss.

⁵⁸ Lorenzo Córdova Vianello y Emilio Buendía Díaz, *op. cit.*, p. 848.

de las cuales lo denominaban juicio de nulidad o de nulidad electoral, pero que actualmente, por exigencia constitucional, se encuentra presente en los 32 subsistemas jurídicos electorales, algunos de ellos manteniendo este último nombre como Chiapas, San Luis Potosí y Zacatecas.

En virtud de que es un mecanismo procesal que impugna resultados electorales, la legitimación procesal corresponde a los partidos políticos, pero también puede reconocer a las coaliciones y a personas o entidades que se consideren afectados, como los candidatos de partido e independientes. Dicho mecanismo otorga competencia para su resolución a los tribunales electorales —nivel federal y entidades federativas—. Los términos para su interposición son variables, pero de manera extendida se dispone que se cuenta con tres o cuatro días a partir de aquél en el que finalicen los cómputos respectivos.

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

El recurso de reconsideración es un medio de impugnación dirigido a objetar la legalidad de la asignación de representantes populares por el principio de RP, también permite controvertir las sentencias de los órganos jurisdiccionales en la materia cuando tienen una composición descentralizada que permite la existencia de una doble instancia y hace posible la revisión de una sobre las otras. Es, por tanto, un recurso híbrido enderezado a objetar actos de naturaleza administrativa y jurisdiccional al mismo tiempo.⁵⁹

La legislación federal determina que este medio de impugnación procede contra actos, resoluciones y resultados electorales, y contra sentencias dictadas por las salas regionales del Tribunal Electoral en los juicios de inconformidad. Este ámbito de procedibilidad es seguido muy de cerca por Guerrero, con las sentencias dictadas por las salas unitarias.

⁵⁹ Flavio Galván Rivera, *op. cit.*, pp. 339 y ss.

Dado que mediante este recurso se revisa lo resuelto por otro órgano jurisdiccional perteneciente al mismo Tribunal Electoral, es común que la competencia para conocerlo la tenga el órgano de mayor jerarquía. Así ocurre a nivel federal, donde corresponde su conocimiento y resolución a la Sala Superior del Tribunal Electoral, que ha sostenido:

el recurso de reconsideración procede para controvertir sentencias dictadas por las salas regionales, entre otros supuestos, cuando el planteamiento de constitucionalidad se vincule con la aplicación de normas que se estimen contrarias a la Constitución o a sus principios; en consecuencia, es evidente que se actualiza la procedibilidad de la reconsideración, con la finalidad de garantizar el control de constitucionalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, cuando el recurrente aduce que en la sentencia impugnada se omitió hacer el análisis del concepto de agravio que sustenta tal contravención. Lo anterior, porque la causa y objeto de la controversia planteada consiste precisamente en analizar y determinar una cuestión de constitucionalidad de las normas jurídicas aplicadas en el caso concreto; esto para garantizar el ejercicio eficaz del derecho de acceso a la justicia electoral.⁶⁰

En Guerrero, compete en cambio a la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral local.

Tienen legitimación para activarlo principalmente los partidos políticos y para interponerlo existen plazos variables que van de tres a cuatro días a partir del siguiente a aquél en que la sentencia se haya notificado.

Al margen de los medios de impugnación que acaban de analizarse y que se encuentran reconocidos en la gran mayoría de legislaciones electorales del país, existen algunos estados que han establecido instrumentos procesales específicos y novedosos para salvaguardar bienes jurídicos tutelados por los ordenamientos jurídicos de las entidades federativas y que se vinculan a aquellas particularidades que reflejan las diferencias políticas, étnicas y culturales del mosaico nacional.

⁶⁰ Jurisprudencia 12/2014. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN, pp. 27-28.

Destaca, por ejemplo, el Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos, previsto en Oaxaca, para salvaguardar normas, principios, instituciones, procedimientos y prácticas electorales de los pueblos y comunidades indígenas existentes en dicha entidad que legitima para su interposición a los representantes del pueblo o comunidad indígena, ciudadanos y candidatos.

En esta misma tesitura se encuentran aquellos recursos dirigidos a impugnar los actos y resoluciones que no se vinculan directamente con las elecciones, sino con los procedimientos de participación ciudadana en los que se encuentran previstos mecanismos de esta naturaleza, como el plebiscito, referéndum e iniciativa popular, como ocurre en Jalisco, Sinaloa, Oaxaca y Morelos.

