



COMENTARIOS A LAS SENTENCIAS
DEL TRIBUNAL ELECTORAL
VERTIENTE SALAS REGIONALES

Comentarios a resoluciones de 2014 y 2015

Irina Graciela Cervantes Bravo
Raymundo Gama Leyva
Edda Arrez Rebolledo
Joel Reyes Martínez
Francisco Javier Díaz Revorio

Comentarios a resoluciones de 2014 y 2015

Comentarios a resoluciones de 2014 y 2015

Irina Graciela Cervantes Bravo

Raymundo Gama Leyva

Edda Arrez Rebolledo

Joel Reyes Martínez

Francisco Javier Díaz Revorio



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2018

342.7629 Comentarios a resoluciones de 2014 y 2015 / Irina Graciela Cervantes Bravo
M6 [y otros cuatro]. -- Primera edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral
C238r del Poder Judicial de la Federación, 2018.

267 páginas: cuadros ; 22 cm. (Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral.
Vertiente Salas Regionales)

ISBN 978-607-708-431-0

Incluye referencias bibliográficas (páginas 67-71 ; 107-111 ; 152-155 ; 187-191;
254-264).

1. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -- sentencias -- comentarios y análisis. 2. Derecho electoral -- jurisprudencia -- México -- crítica e interpretación. 3. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación -- resoluciones -- crítica e interpretación. 4. Reforma constitucional electoral. 5. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. 6. Suplencia de la deficiencia de la queja -- supuestos jurídicos -- México. I. Cervantes Bravo, Irina Graciela, autora. II. Gama Leyva, Raymundo, autor. III. Arrez Rebolledo, Edda, autora. IV. Reyes Martínez, Joel, autor. V. Díaz Revorio, Francisco Javier, autor. VI. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. VII. Serie

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral.

Vertiente Salas Regionales

Comentarios a resoluciones de 2014 y 2015

1.^a edición, 2018.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,
CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.
Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Escuela Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-431-0

Impreso en México.

Directorio

Sala Superior

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

Comité Académico y Editorial

Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Presidenta
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. José Luis Juan Caballero Ochoa
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Dra. Flavia Freidenberg
Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel
Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Carlos Alberto Soriano Cienfuegos
Lic. Arturo Ruiz Culebro
Secretarios Técnicos

Contenido

Presentación	11
Reforma constitucional al límite de la representación en el proceso electoral <i>Irina Graciela Cervantes Bravo</i>	23
Ciudadanos invisibles. Derecho de las personas en situación de calle a la obtención de la credencial para votar <i>Raymundo Gama Leyva</i>	73
Medidas especiales de carácter temporal en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y acceso efectivo de las mujeres indígenas a cargos de elección popular. Caso San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca <i>Edda Arrez Rebolledo</i>	113
Suplencia de la queja en materia electoral. Su vigencia en procesos de derechos humanos <i>Joel Reyes Martínez</i>	157
Sátira política en un medio público durante periodo electoral. Comentario a la sentencia SRE-PSC-70/2015 <i>Francisco Javier Díaz Revorio</i>	193
Fichas curriculares	265

Sentencias en línea:

SG-JRC-70/2014, SDF-JDC-455/2014,

SX-JDC-171/2014, ST-JDC-118/2014

y SRE-PSC-70/2015



<https://bit.ly/2JNjrql>

Presentación

En este número se presenta la tercera compilación de la colección Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales. Como en ocasiones anteriores, el Comité Académico y Editorial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha hecho una selección de sentencias relevantes, dictadas en el periodo 2014-2015 por las Salas Regionales, entre estas, de la I Circunscripción, con sede en Guadalajara; de la III Circunscripción, con sede en Xalapa; de la IV Circunscripción, con sede en Ciudad de México (antes Distrito Federal); de la V Circunscripción, con sede en Toluca, y de la Sala Regional Especializada.

Los autores invitados para comentar las sentencias relevantes son Irina Graciela Cervantes Bravo, Edda Arrez Rebolledo, Joel Reyes Martínez, Raymundo Gama Leyva y Francisco Javier Díaz Revorio, quienes revisan temas muy diversos, como la asignación de diputados por el principio de representación proporcional; los ciudadanos invisibles —entre quienes se encuentran las personas en situación de calle—; la protección de los derechos político-electorales y el acceso efectivo de las mujeres indígenas a cargos de elección popular; la suplencia de la queja en materia electoral, y la sátira política en un medio público durante el periodo electoral.

El TEPJF continúa con el objetivo de difundir el trabajo jurisdiccional de la Sala Superior y las Salas Regionales, así como de la Sala Regional Especializada, la cual comenzó sus labores a fines de 2014, sometiendo al escrutinio público y a la evaluación de los expertos sus sentencias, y estimuló en algunos casos no solo el reconocimiento de sus resoluciones, sino también la crítica de diversos aspectos que —consideran los expertos invitados— no trataron con profundidad los magistrados de las Salas Regionales. Por supuesto que estas críticas están motivadas por la necesidad de enriquecer las discusiones acerca de estos temas,

ser más explícitos y mostrar al público que si bien las sentencias emitidas por las Salas Regionales están apegadas a los preceptos constitucionales, hay temas que pueden ser analizados con mayor detenimiento, pero sin variar la certeza de las resoluciones emitidas.

Los cinco temas comentados son de tanta relevancia y actualidad que se convierten en casos emblemáticos de los límites establecidos a la representación política; la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; el pleno derecho a la participación política de las mujeres indígenas; la suplencia de la queja en los medios de impugnación en materia electoral como un medio para conocer el alcance real de los derechos políticos, y los límites a la libertad de expresión durante el periodo electoral.

Esta compilación es un material de sumo interés y ágil lectura, listo para ser comentado y enriquecido con nuevos razonamientos y argumentaciones, pues —como algunos de los autores invitados comentan— las sentencias pueden analizarse desde distintas perspectivas, y al lector le corresponde construir sus propias opiniones.

En el primer texto, Irina Graciela Cervantes Bravo reflexiona respecto de la aplicación de la reforma constitucional al límite de la representación durante el desarrollo del proceso electoral 2014-2015. Para ello, expone el expediente SG-JRC-70/2014, mediante el cual el Partido Acción Nacional (PAN) impugnó la asignación de diputados de representación proporcional en Nayarit.

El estudio parte de la idea de que las reformas constitucionales gozan de supremacía al incorporarse a la ley suprema (CPEUM, artículos 133 y 135, 2008); sin embargo, existe un interesante debate doctrinal respecto de si las normas constitucionales son eficaces y de aplicación directa, o si estas, para lograr su eficacia, requieren de una serie de condiciones previas a efectos de que produzcan su fuerza normativa vinculante.

Para aterrizar el debate, la autora se aproxima al estudio del caso derivado de la asignación de diputados de representación proporcional

en Nayarit,¹ ya que, a su consideración, el juicio que resolvió la Sala Regional Guadalajara no es una impugnación que verse acerca de la legalidad electoral ordinaria, sino que encierra un problema de eficacia constitucional, de la aplicabilidad de la reforma constitucional durante el desarrollo de un proceso electoral, del equilibrio entre los poderes Legislativo y Judicial, así como de la pluralidad en la representación de los partidos políticos en el Congreso local.

Cabe señalar que el proceso electoral en Nayarit inició el 7 de enero de 2014, y la jornada electoral se realizó el 6 de julio de ese año. La reforma constitucional electoral se dio el 10 de febrero de 2014, es decir, entró en vigor mientras se desarrollaba el proceso electoral.

En este contexto, y conforme a los resultados obtenidos, la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se basó en el cómputo distrital, aplicando únicamente la fórmula prevista en los artículos 21 y 22 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit. Inconforme con la decisión, el PAN impugnó la asignación, presentando el juicio de inconformidad SC-E-JIN-33/2014 ante la Sala Constitucional Electoral del Tribunal Superior Justicia de Nayarit.

La sentencia emitida por el Tribunal local confirmó el cómputo estatal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional. Este nuevo fallo fue impugnado por el PAN mediante un juicio de revisión constitucional ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, recurso admitido con la nomenclatura SG-JRC-70/2014.

En razón de lo anterior, el centro de reflexión de la autora es el problema de la eficacia de las normas constitucionales. Señala que esta alude a la capacidad de una norma para producir efectos jurídicos y que estos pueden generarse de forma directa o indirecta. De modo que, desde su perspectiva, la reforma constitucional que establece el límite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos en el Congreso local es de eficacia constitucional plena, por lo que no es neces-

¹ La reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014 modificó diversos aspectos, entre los que se encuentra el sistema de representación proporcional, de modo que en ningún caso un partido político podría contar con un número de diputados por mayoría relativa o representación proporcional que representara un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.

rio que el legislador articule un procedimiento específico para hacer efectivo el límite a la representación, por ser directamente aplicable.

El segundo texto, de la autoría de Raymundo Gama Leyva, analiza una sentencia de la entonces Sala Regional Distrito Federal en relación con el derecho de las personas en situación de calle a obtener una credencial para votar, ante la imposibilidad de presentar un comprobante de domicilio, lo que privaba al solicitante no solo de ejercer su derecho al voto, sino de un documento para realizar diversos trámites ante dependencias gubernamentales.

Lo cierto es que la Sala

llegó a la conclusión de que la obligación de presentar un comprobante de domicilio resultaba una medida idónea, necesaria y proporcional, por lo tanto, la norma fue calificada constitucional. No obstante, en la sentencia se afirmó que tal norma incurría en una omisión que producía discriminación normativa, que debía repararse al no prever la posibilidad de que los ciudadanos que se encontraban en situación de calle pudieran obtener la credencial para votar.

La medida adoptada por la Sala consistió en que para el caso del demandante se colocara, en vez del domicilio, la leyenda “para localización neoelectoral”, y solo se anotaran colonia, código postal y entidad federativa.

Para Gama Leyva, la decisión de la Sala Regional Distrito Federal puede calificarse de histórica por varias razones, las cuales expone en su texto. Además, hace una crítica a los razonamientos y argumentos con los que la Sala llegó a su resolución, entre los cuales pueden señalarse que “ante una situación discriminatoria no era procedente hacer una interpretación conforme de la norma, pues hacerlo supondría preservar la redacción de esta sin reparar dicha discriminación”. También se aboca a analizar el dilema entre la aplicación del control de constitucionalidad y el control de convencionalidad que las autoridades electorales pueden aplicar a casos de esta naturaleza. Asimismo, analiza el voto concurrente de un magistrado para distinguir entre una discriminación por omisión normativa o discriminación indirecta. De manera muy acertada, el autor introduce el tema de los ciudadanos invisibles

o personas en situación de calle que viven en Ciudad de México, permanentemente discriminados y excluidos del caudal de derechos de los que gozan todos los ciudadanos mexicanos.

La solución dada por la Sala en este caso consistió en un ejercicio de ponderación entre el principio de certeza en materia electoral y los derechos a la igualdad, no discriminación y derecho al voto de los ciudadanos en situación de calle, lo cual es destacado por el autor.

El tercer texto es de Edda Arrez Rebolledo, quien analiza la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales de las mujeres del municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca, emitida por la Sala Regional Xalapa, identificada con el expediente SX-JDC-171/2014. Este caso se suma a la ya larga lista de juicios que se han presentado en las Salas Regionales acerca del acceso efectivo de las mujeres indígenas para desempeñar un cargo de elección popular en los municipios donde priva el sistema electoral municipal regional, más conocido como sistema tradicional por usos y costumbres.

Para la autora, el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial en Oaxaca no garantizó el acceso efectivo de las mujeres para ocupar un cargo público en condiciones de igualdad en relación con los varones. Se asegura, por parte de la autoridad estatal, que fueron consideradas como candidatas en algunas ternas, por lo cual no fueron excluidas, pero esa misma autoridad no les garantizó el acceso efectivo a los cargos de elección popular, pues

lo cierto es que dicha igualdad solo se dio en un plano formal, toda vez que, como resultado de la elección, se conformó un cabildo integrado exclusivamente por hombres, dado que en los hechos no se garantizó el derecho de las mujeres de acceder a tales cargos.

Arrez Rebolledo lleva a cabo un análisis de la participación política de las mujeres, y subraya que una democracia no es tal si no existe una participación decidida de las mujeres, una mayor inclusión en los espacios de toma de decisiones y un ejercicio igualitario del poder público. Señala que la discriminación de las mujeres por su condición de género “es una violación a los derechos humanos”, por lo que enfatiza que

es necesario buscar mecanismos que garanticen de manera efectiva y expedita su acceso al ámbito político y a las políticas públicas. De igual manera, hace una revisión del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y del derecho de las mujeres indígenas a la participación política en condiciones de igualdad en el sistema de usos y costumbres, como lo establecen diversos artículos constitucionales y el “abanico de derechos humanos específicos consagrados en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer”. También precisa que las mujeres indígenas “sufren una doble discriminación, por ser indígenas y mujeres”, por lo que se hace indispensable que las ciudadanas de dichas comunidades tengan el derecho a acceder a un sistema de justicia electoral con perspectiva de género, en el que el juzgador debe hacer uso del control de convencionalidad para fundamentar la aplicación de las medidas especiales, de carácter temporal, considerando lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

Para la Sala Regional Xalapa, “resultó evidente para el juzgador que al excluir a las mujeres en la conformación del cabildo municipal se incumplió con el mandato constitucional y convencional de igualdad entre mujeres y hombres”, y México ya ha dado pasos firmes para que en las decisiones jurisdiccionales en materia electoral se adopten medidas afirmativas a favor de las mujeres; por ello, la Sala determinó la invalidez de la elección en San Antonio de la Cal, porque no se garantizó el acceso efectivo de las mujeres a cargos de elección popular. La autora concluye su comentario señalando que una situación como la ocurrida en Oaxaca

plantea escenarios complejos, grandes desafíos y retos para materializar la paridad política desde la perspectiva de género, pero en especial, para propiciar el cambio estructural y cultural necesario para proteger, garantizar y ejercer los derechos políticos de las mujeres mexicanas.

El cuarto texto es de la autoría de Joel Reyes Martínez, quien aborda la sentencia derivada del expediente ST-JDC-118/2014, emitido por la Sala Regional Toluca, relativa a la suplencia de la queja en mate-

ría electoral en procesos constitucionales de defensa de derechos humanos. Señala que en el fallo se “hizo un esfuerzo por definir los alcances de la institución de la suplencia de la queja en los medios de impugnación en materia electoral”. Todo ello en consonancia con las reformas constitucionales que en los últimos años “han puesto en el debate la concepción del derecho que debe guiar la labor cotidiana de los operadores jurídicos, especialmente de los jueces”, como la reforma al artículo 1 en 2011, la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación acerca del caso Rosendo Radilla en 2010 y la contradicción de criterios 293/2011 en 2013, sin dejar de señalar las sucesivas reformas electorales entre junio de 2011 y febrero de 2014. Lo que se ha tratado de conseguir con estos cambios, señala el autor, es la consolidación de los derechos y el fortalecimiento de las instituciones, “pero poco o casi nada se ha dicho del papel que deben desempeñar los órganos aplicadores de las normas”, por lo que se concentra en “hacer énfasis en torno a algunos aspectos que la sentencia dejó de considerar”, no como una condena a lo que no se hizo, sino como la oportunidad que se dejó pasar de cuestionar “si dicho principio responde a la demanda actual de respeto a los derechos humanos” cuando se trata de un acceso real y efectivo a la justicia constitucional.

Si bien el principio de interpretación que contempla el artículo primero constitucional se aplica a los derechos humanos, así como el principio propersona, y diversos artículos de la CADH también establecen el deber de los estados de respetar los derechos y las libertades de toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna, es un hecho que los derechos de participación política de votar, de ser votado, de asociarse y de formar parte de los asuntos políticos del país conforman las garantías que conceden tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como los tratados internacionales signados por México, los cuales son irrenunciables. La propia Constitución

prevé la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral que, junto con la acción abstracta de inconstitucionalidad,

pretende ser integral, esto es, que cualquier vulneración a esos derechos sea justiciable.

Y en opinión de Reyes Martínez, “solo mediante las decisiones judiciales se puede conocer el tamaño real de los derechos políticos”.

Si bien antes predominaba la legislación al resolver un caso en el cual los jueces eran “simples y llanos aplicadores irreflexivos de las leyes”, ahora los jueces se convierten en “verdaderos actores políticos”. En el caso de los jueces electorales, deben tener presente

la factibilidad de adaptación de las normas, especialmente de las procesales, y no solo debe buscar la aplicación puramente formal, sino también debe orientar la verificación a las posibles adaptaciones y, en su caso, dilucidar si estas corresponden a cambios de las circunstancias originales [...] con las formas de aplicación, interpretación o integración.

No deja de señalar el abuso del derecho jurisprudencial en México, por medio de las tesis de jurisprudencia aisladas o vinculantes que se emiten en los tribunales federales.

Reyes Martínez también hace una breve revisión de la suplencia de la queja, la cual es considerada cuando ha habido una recurrente violación de la ley en su contra y la ha dejado sin defensa. En materias penal, laboral y agraria opera la suplencia de la queja, sin ser la excepción la materia electoral, pues la Sala Superior y las Salas Regionales “han recurrido a la institución en comento para cumplir con el mandato legal y, de esta manera, privilegiar una impartición de justicia eficaz y completa”. En el caso analizado por el autor, la impugnación solicitaba la nulidad de la votación recibida en diversas casillas en el Estado de México, por el parentesco de un delegado estatal electoral con candidatos de la elección a consejeros municipales. La respuesta de la Sala Regional fue desestimar los planteamientos, pero también precisó que para casos como este aplicó el control jurisdiccional de la constitucionalidad o convencionalidad y los alcances de la suplencia de la queja. La crítica de Reyes Martínez indica que

en la sentencia no se observa, al menos no de forma expresa, de qué forma se hizo un control de constitucionalidad o convencionalidad, ya que no se advierte que se haya fijado, en principio, el parámetro de regularidad constitucional para que, en un segundo momento, la norma procesal fuera contrastada con dicho parámetro, de tal forma que fuera adaptada a ese estándar.

En su opinión, el nuevo marco constitucional exige que para las normas no solo se tenga en cuenta la normatividad nacional, sino también los precedentes y la normatividad internacional para interpretarlas de manera armoniosa, para lograr lo que la SCJN ha denominado parámetro de regularidad constitucional, y así tener el acceso efectivo a la justicia de todos los mexicanos.

El quinto trabajo es de Francisco Javier Díaz Revorio, quien se enfoca en la sentencia de la Sala Regional Especializada SRE-PSC-70/2015, relativa a la libertad de expresión y sus límites; de manera muy particular, cuando se trata de la sátira política, considera las particularidades que presenta este género específico de la crítica sociopolítica.

El autor reconoce que la sentencia plantea el problema típico de los límites de libertad de expresión, por lo que expone un análisis de los diferentes contenidos y problemas que muestra la libertad de expresión como derecho fundamental, además de

perfilar hasta dónde debe llegar la protección de esta libertad en un Estado democrático, para lo cual hay que resolver puntos, como la delimitación entre la libertad de expresión y otras libertades próximas, entre estas, la de información; el relativo al ámbito de la libertad de expresión en un contexto político, es decir, el ámbito admisible de la crítica política, en particular el caso de la sátira; y, más específicamente, si la protección de la libertad de expresión en periodo electoral requiere de algún tipo de especificidad, en el sentido de ampliación o limitación específica.

Para Díaz Revorio, la Sala Regional Especializada resolvió de manera adecuada esta reclamación presentada por la candidata al gobierno

de Sonora y su partido político contra el gobernador y una televisora estatal, pero el autor considera que debe adoptarse “una perspectiva más amplia y general, centrando el análisis en conceptos o principios generales que van más allá de una legislación específica”. Reconoce que la libertad de expresión es indispensable en un Estado social y democrático, el cual debe proteger especialmente la crítica política

cuando las opiniones o informaciones que se van a transmitir tienden a cuestionar al poder o resultan desfavorables para este, o para las personas que en un momento determinado desempeñan cargos vinculados al ejercicio del poder o de las instituciones.

Lo cual no implica que carezca de límites, pues la mayoría de los tratados internacionales prohíben el abuso de los derechos y el

ejercicio abusivo del derecho en contra de valores fundamentales del sistema constitucional, cuando se producen determinados requisitos —por ejemplo, la incitación al odio racial, a la xenofobia o a la violencia están penados en muchos ordenamientos—.

Propone los límites a las libertades de expresión (libertad de opinión, libertad de creación y libertad de información) con base en los parámetros habituales utilizados en la ponderación llevada a cabo, por un lado, entre libertad de opinión e información y, por el otro, por el honor e intimidad (derecho a la propia imagen). Señala el hecho de que algunos países han restringido la libertad de expresión a fin de lograr un principio de equidad, solo cuando se trata de “contratar o adquirir [por los partidos políticos], por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”.

Para el autor, resulta indispensable que

debe admitirse siempre la libertad de expresión en un sentido crítico de los gobiernos, de las instituciones o incluso de los sistemas políticos, pues lo contrario sería menoscabar las ideas de libertad y pluralismo.

Por lo que la sátira política, la cual fue el motivo de la sentencia, como un género particular de crítica, tiene la finalidad explícita de la ridiculización, pero sin menoscabar la honra de la persona hacia quien va dirigida. Por ello, el autor alaba que le sea concedida una consideración más indulgente al valorar “su licitud cuando afecte el honor de terceras personas”, como lo hizo la Sala Regional Especializada.

En el TEPJF se hacen votos porque estos cinco textos descritos sean de interés del lector, y que en definitiva contribuyan a enriquecer el debate acerca del quehacer jurisdiccional en la compleja materia político-electoral.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Reforma constitucional al límite de la representación en el proceso electoral

Irina Graciela Cervantes Bravo

Sumario: I. Introducción; II. Planteamiento del caso; III. Eficacia normativa de la Constitución; IV. Límites constitucionales para evitar la subrepresentación y sobrerepresentación; V. Aplicación directa de la reforma constitucional durante el proceso electoral; VI. Conclusión, VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Los órganos jurisdiccionales electorales, por medio de sus sentencias, fortalecen la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Sin embargo, aún falta camino por recorrer para lograr la construcción de una justicia constitucional multinivel en materia electoral, la cual implica una jurisdicción armónica e incluyente, que deja atrás el monopolio del Estado como único punto constitucional, desdibuja los conceptos clásicos de lo nacional y soberano, y se transforma en un modelo de protección e interpretación de los derechos fundamentales.

Procurando el mejoramiento de la justicia electoral, el órgano reformador de la Constitución publicó el 10 de febrero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral. Si bien por tratarse de una

modificación a la Carta Magna su contenido goza de la supremacía constitucional —al incorporarse a la ley suprema que fundamenta y ordena la validez de todo el sistema jurídico mexicano (CPEUM, artículos 133 y 135, 2017)—, algunas modificaciones que trae consigo requieren un trabajo posterior del legislador local. En este caso se encuentra, por ejemplo, el diseño de la normativa para el nombramiento de las autoridades jurisdiccionales locales por parte del Senado de la República. Pero, ¿qué pasa si no existe ese desdoblamiento de la citada reforma por parte del legislador, o bien si este se encuentra impedido para adaptarla por encontrarse la entidad federativa inmersa en un proceso electoral? Tal cuestión no es de fácil respuesta, dado que si bien se puede decir *a priori* que las normas constitucionales por sí mismas son eficaces y de aplicación directa, lo cierto es que un sector de la doctrina —con el que coincide la sentencia que motiva el presente trabajo— considera que para lograr su eficacia requieren de una serie de condiciones previas para que produzcan su fuerza normativa vinculante prevista en el supuesto jurídico regulado.

En efecto, la reforma constitucional electoral del 10 de febrero de 2014 modifica aspectos tan importantes que inciden en el sistema electoral local, entre estos, el sistema de representación proporcional, toda vez que los límites impuestos a la sobrerrepresentación y subrepresentación de los partidos en el Congreso no existían con anterioridad. Sin embargo, esto no significa que sea una norma de eficacia diferida, sino una base constitucional de eficacia plena y ejecutable.

Por otra parte, no se debe olvidar que estas reformas constitucionales, además de fortalecer la justicia electoral, tienen la finalidad de proteger la voluntad del electorado para decidir quién lo gobierna, buscando el pluralismo político. La citada reforma permite el avance de la democracia con la intención de que las leyes, los actos y las autoridades electorales respeten los principios, los derechos fundamentales y, en general, el contenido de la ley suprema y las normas convencionales como un centro en el que todo converge y en el que lo importante no es solo ejecutar la Constitución, sino su realización por medio de controles efectivos depositados en manos de la jurisdicción electoral (Zagrebelsky 2008, 14).

Justamente cuando la reforma entró en vigor se desarrollaba el proceso electoral para elegir a diputados y miembros del ayuntamiento en Nayarit; una vez concluida la jornada electoral, en la etapa de resultados y declaración de validez de la elección distrital, y entrega de constancia a los diputados por el principio de representación proporcional, el Partido Acción Nacional (PAN) impugnó tal asignación, al considerar que la autoridad local ignoró el límite de la representación de los partidos en el Congreso que establecía la reforma constitucional, lo que originó la sentencia motivo de este análisis, emitida por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Dicha sentencia aporta un interesante debate doctrinal respecto de los elementos fundamentales de la dogmática constitucional, como se analizará en la presente obra.

II. Planteamiento del caso

Antecedentes

El proceso electoral en Nayarit inició el 7 de enero de 2014, cuya jornada se llevó a cabo el 6 de julio del mismo año, para la renovación del Poder Legislativo local, así como la integración de los ayuntamientos.

Cabe precisar que el Congreso en Nayarit se integra por 18 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 12 por el de representación proporcional; es decir, 30 diputados constituyen 100% de la integración.

Los de representación proporcional se asignaron con base en los resultados obtenidos en el cómputo distrital para esa elección, sin aplicar el límite constitucional previsto en la fracción II del artículo 116 que introduce la citada reforma; el Instituto Estatal Electoral de Nayarit (IEEN) aplicó únicamente la fórmula prevista en los artículos 21 y 22 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit que establece:

Artículo 21.- Para la elección de los Diputados según el principio de representación Proporcional, se constituirá una sola circunscripción electoral en el Estado.

I. Para concurrir a la asignación de Diputados por este principio, los partidos políticos y coaliciones deberán acreditar:

a) Los partidos políticos, que participan con fórmulas de candidatos a Diputados por el sistema de Mayoría Relativa en por lo menos las dos terceras partes de los distritos electorales uninominales; las coaliciones, cuando acrediten el cumplimiento de lo establecido por los artículos 64 segundo párrafo, y 69 del presente ordenamiento;

b) Haber registrado listas estatales de candidatos para esta elección de hasta un número de doce ciudadanos por cada partido político o coalición.

Opcionalmente, los partidos políticos o coaliciones podrán presentar esta lista con un número de seis ciudadanos que ocuparán los números nones de la lista total de conformidad con el orden que presenten los partidos políticos y coaliciones, en los términos de la fracción V del artículo 22 de la presente ley y los seis restantes, corresponderán a los números pares de la lista, mismos que serán cubiertos por el organismo electoral, una vez realizada la elección, con los candidatos de mayoría relativa registrados por el partido político respectivo, que no hayan alcanzado el triunfo de mayoría relativa y los cuales serán ordenados en forma decreciente conforme al porcentaje de votos obtenidos en relación directa al total de votos computados en la elección distrital respectiva.

Los partidos políticos o coaliciones tendrán la potestad de presentar la lista de manera invertida a lo previsto en el párrafo anterior.

Una vez registrada la lista de candidatos por alguna de las anteriores opciones, el partido político o coalición postulante no podrá optar por otra.

Las listas de candidatos para esta elección, se integrarán atendiendo al principio de paridad de género. Deberá garantizarse el orden de prelación, alternando los géneros en las listas definitivas.

Las listas se presentarán en orden alfabético de acuerdo al nombre de los ciudadanos que las integren, sin que ello signifique un derecho preferencia en el orden de asignación.

c) Haber alcanzado por lo menos el 1.5 por ciento de la votación total estatal en la elección de Diputados;

II. Todo partido político o coalición tendrá derecho a concurrir a la asignación de Diputados por el principio de Representación Proporcional, en los términos de la Constitución local y esta ley, y

III. Ningún partido político o coalición podrá contar con más de dieciocho diputados por ambos principios.

Artículo 22.- A los partidos políticos o coaliciones que obtengan cuando menos el 1.5 por ciento de la votación total estatal en la elección de Diputados de Mayoría Relativa, les será asignado un Diputado por el principio de Representación Proporcional, con excepción de aquel al que se le hubiere otorgado las constancias de mayoría y validez de la totalidad de los distritos electorales.

Si aún existieren diputaciones por asignar, se procederá de la siguiente manera:

I. Se sumará la votación estatal obtenida por los partidos políticos que continúan concurriendo a la asignación. A esta suma se le denominará Votación para Asignación;

II. A continuación, la Votación para Asignación se dividirá entre el número de diputaciones pendientes por asignar. Al resultado de esta operación se le denominará Cociente de Asignación;

III. Hecho lo anterior, se determinará el número de diputados que correspondan a cada partido político o coalición, considerando el número de veces que contenga su votación estatal obtenida, el referido cociente;

IV. El número restante de diputados por este principio, si lo hubiere, se asignará por resto mayor, entendiendo por ello, el remanente de votos más alto obtenido por cada partido político o coalición después de aplicar el cociente de asignación, y

V. En todos los casos, las asignaciones se harán en el orden que determinen los partidos políticos o coaliciones, de su lista estatal registrada, una vez concluido en los términos de esta ley, el cómputo y hecha la declaración de validez para esta elección (LEEN 2017).

Con base en lo anterior, el IEEN asignó 12 diputados por el principio de representación proporcional con la fórmula siguiente:

1 diputación a los partidos y coaliciones participantes que obtuvieron cuando menos 1.5% de la votación total estatal. En este supuesto, fueron 5 las instituciones políticas que alcanzaron dicho porcentaje, quedando en consecuencia 7 diputaciones por repartir, las cuales se asignaron observando las fracciones I, II y III del artículo 22 de la Ley Electoral de Nayarit, mediante el cociente de asignación. Este se obtiene mediante la suma de los votos de los partidos que concurrieron al beneficio de la representación proporcional entre las diputaciones que falta asignar, 7 en este caso. Una vez obtenido el cociente, se toma en cuenta el número de veces que cabe este en la votación obtenida por cada partido. De esta manera, solo alcanzaron asignación por cociente 3 partidos: 1 el PAN, 1 el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 3 el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El siguiente paso, conforme a la fórmula electoral, es repartir las diputaciones que faltan por resto mayor; esto es, una vez que se dividió el cociente en la votación obtenida por cada partido, se asignaron a aquellos que contaron con el mayor número de votos restantes, los cuales fueron —según dispuso la autoridad electoral local— el PAN y el Partido del Trabajo (PT), asignándole 1 diputación a cada uno. De tal forma, la distribución de escaños por el principio de representación proporcional aplicando la fórmula vigente en la Ley Electoral de Nayarit quedó: 3 PAN, 2 PRD, 4 “Coalición por el bien de Nayarit”, 2 PT y 1 Movimiento Ciudadano.

Inconforme con esta decisión, la representante del PAN impugnó la asignación de diputados por este principio por medio del juicio de inconformidad (JIN) con expediente SC-E-JIN-33/2014 ante la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit. La sentencia emitida en el JIN confirmó el cómputo estatal de la elección de diputados por representación proporcional, así como la entrega de constancias de asignación y declaración de validez.

El PAN impugnó este nuevo fallo mediante un juicio de revisión constitucional electoral (JRC) ante la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, recurso que fue admitido con la nomenclatura SG-JRC-70/2014. Una vez que el magistrado instructor de dicha Sala verificó el cumplimiento de los requisitos de forma y agotada la etapa de instrucción, se emitió la sentencia que es motivo de este análisis.

Agravios

Es conveniente precisar que este juicio resuelto por la Sala no es una impugnación respecto de la legalidad electoral ordinaria, al inconformarse el PAN con la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, sino que encierra un problema de eficacia constitucional, aplicabilidad de la reforma a la Carta Magna durante el desarrollo de un proceso electoral, equilibrio entre los poderes Legislativo y Judicial, así como la pluralidad en la representación de los partidos políticos en el Congreso local.

Una vez precisado el contexto, cabe citar los motivos de inconformidad expuestos por la representante del PAN:

Es incorrecta la confirmación que la Sala Constitucional Electoral de Nayarit, hace de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional realizada por el Consejo Local, pues no toma en cuenta el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin fundamentar ni motivar debidamente tal decisión, argumentando asimismo, que es equivocada la apreciación de la Sala Constitucional Electoral, pues en el entender del Partido accionante el citado párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Ley Suprema Federal, es de eficacia directa y consecuentemente, no requiere de normas secundarias para su aplicación. La citada Sala debe restablecer el orden constitucional cuando éste sea alterado, por lo que debió emplear el instrumento de control de las omisiones legislativas contrarias a la Constitución para subsanar la falta de regulación estatal.

En cuanto al argumento consistente en que el citado párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional fue expedido durante el proceso electoral del que forma parte el acto impugnado y consecuentemente, en términos del artículo 105 constitucional —que dispone que las leyes electorales se deben promulgar y publicar noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse—, no es posible aplicarlo, el actor señala que tal artículo 105 regula únicamente las reformas a leyes, no a la propia Constitución.

Con relación a que la aplicación de la multicitada norma constitucional es violatoria de los principios de irretroactividad de la ley, certeza electoral y seguridad jurídica, el Partido Acción Nacional señala que *“el Poder Revisor de la Constitución puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente e, incluso, puede darle efectos retroactivos”*. En relación con este tema, invoca como criterio orientador, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-14/2014.

Finalmente, señala que por esas mismas razones, la aplicación del precepto señalado no contraviene los principios de certeza electoral y seguridad jurídica, sino que, a su juicio, los respeta a cabalidad, pues si el Constituyente Permanente decidió reformar el artículo de referencia que contiene las bases para la asignación de diputados locales por el principio de representación proporcional, y si tal modificación comenzó a surtir efectos a partir del once de febrero de este año —por decisión del mismo constituyente—, el hecho de aplicarla al proceso electoral del que forma parte el acto impugnado, implica el respeto de los citados principios y lo que resulta violatorio de éstos es la no aplicación de la multicitada norma constitucional reformada.

En cuanto al argumento consistente en que el citado párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional fue expedido durante el proceso electoral del que forma parte el acto impugnado y consecuentemente, en términos del artículo 105 constitucional —que dispone que las leyes electorales se deben promulgar y publicar noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse—, no es posible aplicarlo, el actor señala que tal artículo 105 regula únicamente las reformas a leyes, no a la propia Constitución.

“El Poder Revisor de la Constitución puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente e, incluso, puede darle efectos retroactivos”. Si tal modificación comenzó a surtir efectos a partir del once de febrero de este año —por decisión del mismo constituyente—, el hecho de aplicarla al proceso electoral del que forma parte el acto impugnado, implica el respeto de los citados principios. En relación con este tema, invoca, como criterio orientador, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del

Poder Judicial de la Federación, recaída al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-14/2014.

El actor expresa que la Sala Constitucional-Electoral de Nayarit realizó una incorrecta ponderación de principios constitucionales, pues determinó anteponer los derechos de los terceros interesados —los candidatos de la coalición por el bien de Nayarit— en el juicio de origen, frente a los derechos de los ciudadanos nayaritas, perjudicando a éstos ya que la integración de su congreso estatal no es acorde a la multicitada norma constitucional, la cual establece las bases para una conformación plural y previene la sobrerrepresentación de un partido en las legislaturas (SUP-JRC-14/2014).

Finalmente, el instituto político indica que la decisión de la responsable de no aplicar el párrafo 3 de la fracción II del artículo 116 de la Constitución reformado implica el ejercicio de un control constitucional jurisdiccional que no puede ser realizado respecto de las reformas a la Carta Magna.

Litis

La Sala Regional Guadalajara del TEPJF, al momento de delimitar la litis en la sentencia que se glosa, dispuso:

La *litis* en el presente asunto consiste en determinar si la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, actuó apegada a derecho al confirmar el cómputo estatal de la elección de diputados y la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, y por ende, la entrega de constancias de asignación y declaración de validez de dicha elección, o si por el contrario, le asiste la razón al partido político actor, de tal suerte que deba revocarse la resolución impugnada y, como consecuencia de ello la asignación motivo de la presente controversia (SG-JRC-70/2014).

Se considera que en la sentencia que se comenta falta complementar la litis, porque, como se ha señalado con anterioridad, no

se trata de una cuestión lisa y llanamente de legalidad electoral —como se indica en la expuesta por la Sala Regional Guadalajara del TEPJF—, sino que es un problema de constitucionalidad, ya que si bien los efectos del fallo son confirmar o revocar la resolución emitida por la Sala Constitucional-Electoral del Poder Judicial de Nayarit con respecto a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, lo cierto es que la parte medular de la litis es determinar si el órgano jurisdiccional electoral local actuó de manera adecuada constitucional y legalmente, al no aplicar el límite impuesto para que no existiera una sobrerrepresentación de partido político alguno, previsto en el párrafo 3 de la fracción II del artículo 116 (CPEUM, artículo 116, fracción II, 2017).

Estudio de fondo y argumentos que sustentaron la decisión

En el juicio en comento, la Sala Regional Guadalajara del TEPJF confirmó la sentencia de la Sala Constitucional-Electoral de Nayarit, declarando infundados e inoperantes los agravios emitidos por el PAN. En esencia, los argumentos de la Sala Regional fueron:

el principio de supremacía constitucional implica que la Constitución fundamenta y ordena el sistema jurídico, al contener los principios y derechos fundamentales sobre los que se sustenta el Estado mexicano, siendo necesario que todas las autoridades se sujeten a ella, también lo es, que ello no implica que se estuviera en condiciones jurídicas de aplicar la disposición normativa en la forma solicitada.

Se estima lo anterior, no porque se considere que la norma constitucional cuya aplicación directa se solicita carezca de vigencia, toda vez que, efectivamente, del análisis de los transitorios se arriba a la conclusión de que se encuentra vigente desde el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación [...]

Sin embargo, la consecuencia inmediata de que se encuentre vigente el precepto constitucional, según el cual, ningún partido puede tener una representación en el Congreso Local que exceda en ocho puntos porcentuales el porcentaje de la votación obtenida, es precisa-

mente la necesidad de la provisión de la legislación secundaria para su exacta observancia.

Ello, en virtud de que esa limitante no constituye, per se, una regla, sino que se trata de una base sobre la cual se asentarán las normas locales, de ahí que, como señaló el tribunal nayarita tanto en la Constitución Federal (artículo 116 fracción II), como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 28), se previó que la integración de las legislaturas locales se debe realizar, conforme lo prevean las reglas contenidas en las leyes locales, pero debiendo atender, en todo momento las bases contenidas en la propia Carta Magna.

Empero, tal circunstancia no significa que le asista la razón al accionante, puesto que, previo a ello, las autoridades estatales nayaritas deben realizar todas las adecuaciones constitucionales y legales que resulten procedentes, quedando obligadas a tomar en consideración los plazos a que se refiere el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, antes o después de un proceso electoral y no, justamente en el transcurso de éste, de ahí lo infundado del agravio.

Asimismo, resulta errónea la afirmación de la parte actora, cuando refiere que no le asiste la razón a la responsable al haber manifestado que el texto previsto en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, de aplicarse, resultaría contrario a lo previsto en los artículos 14 y 105 de la propia Carta Magna.

En ese sentido, lo que la responsable sostuvo fue que *“el legislador nayarita no estaba obligado a realizar modificaciones a la ley electoral local inmediatamente después de la reforma constitucional, justamente porque el proceso electoral había iniciado y se estaban desahogando las etapas del mismo”* y que hacerlo, resultaría contrario a la propia norma constitucional en términos del artículo 105 fracción II penúltimo párrafo.[§]

El precepto en comento dispone que las leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa

§ Énfasis añadido.

días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, existiendo impedimento para que, durante el mismo, se hagan modificaciones legales fundamentales. Así, el artículo 105 efectivamente restringe la posibilidad de hacer modificaciones legales fundamentales —que son las que necesariamente habrían de hacerse en el caso de ajustar la norma local nayarita en materia de integración de las legislaturas.

Así las cosas, debe insistirse en que la cuestión resuelta por la responsable no se basó en la falta de vigencia de la reforma constitucional, sino en la imposibilidad, por mandamiento expreso de la propia Constitución, de que el legislador nayarita adecuara la normativa interna a las bases recientemente reconfiguradas, en el entendido de que el actual proceso se llevó a cabo, conforme a las normas legales vigentes, ubicadas dentro del parámetro de constitucionalidad vigente al inicio del proceso electoral, de ahí que este motivo de disenso también resulte infundado.

Sobre esa línea argumentativa, debe insistirse también, en que tal imposibilidad, prevista por el artículo 105 de la Ley Fundamental, emana del respeto a los propios principios consagrados en ella, como rectores de la función electoral como son legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, y que todas las autoridades de las entidades federativas deben respetar, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Cabe recalcar que fue el siete de enero del presente año, cuando inició el proceso electoral en el Estado de Nayarit, ahora bien, y que la reforma constitucional electoral de que deriva el nuevo texto del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que se pretende debe prevalecer dado su jerarquía, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación hasta el diez de febrero de dos mil catorce, esto es, un mes y días después del inicio del proceso electoral del Estado de Nayarit.

Ante estas circunstancias, las previsiones contenidas en los artículos 21, 22, 64, 69, 79, fracción VIII y 209, fracción III de la legislación electoral local en cuanto al procedimiento de asignación de los Diputados de Representación Proporcional, así como el tope máximo a que se refiere el artículo 27 de la Constitución local en relación con

el diverso numeral 21, fracción III, de la ley electoral en comento, que prevén dieciocho Diputados por ambos principios (Mayoría Relativa y Representación Proporcional) para integrar el Congreso del Estado de Nayarit, resultan aplicables en el momento en que inició el proceso electoral, esto es, el siete de enero del presente año.

Ahora bien, la circunstancia de que en virtud de la reforma del artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, se establezca una condición distinta en cuanto a los límites de la sobre y sub representación, sin lugar a dudas genera una situación de incertidumbre respecto de la norma aplicable para establecer los límites en el sistema de representación proporcional, respecto que, conforme al artículo 27 de la Constitución del Estado de Nayarit en relación con el numeral 21 fracción III de la ley electoral local, el límite establecido es de dieciocho diputados; mientras que en artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal prevé una hipótesis diversa que sustenta límites porcentuales de sub y sobre representación, basados en los resultados electorales.

En el caso, desarrollar una norma, a partir del artículo 116 antes referido, implicaría, indefectiblemente, una modificación a la diversa establecida en el numeral 27 de la Constitución local en relación con el precepto 21, fracción III, de la ley electoral en comento, que es un tope de dieciocho Diputados por ambos principios para integrar el Congreso del Estado de Nayarit, para los efectos de la sub y sobre representación, tope que se vería modificado, lo cual, en acatamiento al artículo 105 Constitucional está vedado. Además, no debe perderse de vista que la aplicación del artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, implicaría que ante la falta de reglamentación para designar las curules a los partidos políticos sobre y sub representados, se tuviere que establecer un procedimiento que la propia ley de la materia no contempla, lo que también sería contrario al principio de certeza que debe prevalecer.

Por otra parte, son infundados los argumentos de la actora, acerca de la inexistencia de una representación plural en el congreso nayarita, la responsable expuso que en Nayarit no existe un vacío o límite a la sobre representación de los partidos políticos en el congreso local,

toda vez que de los preceptos de la constitución y legislación local, se colige que se protege el principio de la representación legislativa mediante diputados electos por ambos principios, por medio de la barrera que entraña que ningún partido pueda tener más de dieciocho diputados por ambos principios.

No pasa desapercibido que el actor, al señalar que la aplicación del párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional —reformado el pasado diez de febrero— no contraviene el principio de irretroactividad de la ley, invoca como criterio orientador, lo señalado por la Sala Superior de este tribunal en el expediente SUP-JRC-14/2014 [...]

Determinando la Sala Regional Guadalajara del TEPJF que el juicio antes citado por el Partido accionante, no puede tomarse en cuenta porque no tiene ni la misma litis ni es el mismo el objeto del proceso del juicio que resuelve (SG-JRC-70/2014).

Fallo

El sentido de la resolución de la sentencia en comentario fue negativa al partido impugnante. Se declararon infundados e inoperantes los agravios esgrimidos por el PAN, confirmando el cómputo estatal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, así como la entrega de constancias de asignación y declaración de validez realizada por la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Nayarit.¹

Dicha decisión y los argumentos vertidos por la Sala Regional Guadalajara propician un análisis doctrinal interesante respecto de la aplicación directa del límite constitucional de la representación en el Congreso local, aun cuando no exista la reglamentación respectiva de este límite en la legislación electoral del estado que evite la

¹ Este fallo fue impugnado por el Partido Acción Nacional mediante un recurso de reconsideración ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el número de expediente SUP-REC-892/2014. En la sentencia recaída en este nuevo juicio, la Sala Superior revocó el fallo de la Sala Regional Guadalajara, variando la asignación e integración de diputados por el principio de representación proporcional en el Congreso del estado de Nayarit. Véase SUP-REC-892/2014.

sobrerrepresentación. En este orden de ideas, la primera pregunta que se debe contestar es: ¿si no se reglamenta el contenido de la Carta Magna, el órgano jurisdiccional electoral puede hacer efectiva la disposición contenida en esta aplicándola directamente con base en la supremacía constitucional? O bien, ¿su protección se limitará a lo que prevé el mecanismo de la omisión de inconstitucionalidad, ordenando al legislador estatal que cumpla su función y que desdoble la reforma electoral de la Carta Magna? ¿Qué pasa si, como argumenta la citada Sala Regional, justamente cuando se reforma la ley suprema federal se encuentra desarrollándose el proceso electoral local? ¿Debe modificarse la legislación del estado o ello atenta contra la veda prevista en el artículo 105 constitucional que prohíbe cualquier modificación legal fundamental durante el desarrollo del proceso electoral?

Estas y otras importantísimas cuestiones doctrinales se desprenden de la sentencia en comento, temas que se analizan en las páginas subsecuentes.

III. Eficacia normativa de la Constitución

La eficacia normativa de los preceptos constitucionales es el tema de fondo que conlleva la sentencia en comento. La Constitución no es cualquier norma, es la norma suprema, lo que implica que se encuentra en la cúspide del sistema jurídico mexicano. Todo acto o ley debe respetar y apegarse a su contenido, como lo establece categóricamente su artículo 133:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados (CPEUM, artículo 133, 2017).[§]

§ Énfasis añadido.

Conforme a esta base constitucional, los órganos jurisdiccionales están obligados a velar por la prevalencia de la ley fundamental ante cualquier otro orden normativo. Así lo ha entendido la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en su línea jurisprudencial interpretativa del principio de supremacía constitucional relativa al artículo 133 citado, determinando:

El numeral superior citado establece expresamente la supremacía constitucional y un orden jerárquico de los ordenamientos legales en el sistema legal nacional, consignando la obligación para los Jueces de los Estados de respetar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes federales y tratados internacionales, con preferencia a las disposiciones en contrario que pueden señalar las Constituciones y leyes locales (tesis P/J 108/2005, 5).

La historia muestra que la Constitución surgió como un freno para limitar las monarquías absolutistas, para que los actos del gobernante se ciñeran al texto fundamental y no tomaran decisiones de forma arbitraria, justificados en un mandato divino. Como señala Pedro de Vega, “la Constitución es *lex superior*, que obliga por igual a gobernantes y gobernados, a través de la cual se pretende controlar y limitar en nombre de la voluntad soberana del pueblo, la voluntad no soberana del gobernante” (Vega 1985, 15).[§]

La supremacía de la norma fundamental implica garantizar su propia defensa, contando con mecanismos de control para su protección, a fin de que su contenido no pueda ser alterado ni sus preceptos vulnerados o ignorados, como lo establece el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución” (Jellinek 2003, 104).

Ciertamente, la Carta Magna se complementa con normas de origen internacional que se unen al texto constitucional, llegando a formar parte del derecho interno. La Constitución no puede verse como

§ Énfasis añadido.

un texto aislado, sino como un ordenamiento global, debido en gran medida al auge de la internacionalización de los derechos humanos.

En la actualidad, no se puede hablar de justicia electoral sin considerar un control de constitucionalidad y convencionalidad. En razón de que los escenarios han cambiado, el órgano jurisdiccional electoral no se limita a resolver la controversia sometida a su conocimiento, actuando conforme a la legalidad —esto es, aplicando solo la ley electoral al caso concreto—, sino que tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la supremacía constitucional y convencional, logrando armonizar la normativa electoral interna con los mandatos constitucionales, tratados y convenciones.

Como se establece en el artículo 99 de la ley suprema, el control difuso de constitucionalidad en materia electoral se deposita en la Sala Superior y en cada una de las cinco Salas Regionales del TEPJF, órganos que, al momento de enjuiciar las controversias sometidas a su competencia, pueden inaplicar al caso concreto la norma electoral que trastoque la Carta Magna o un tratado internacional, preservando con ello la supremacía constitucional y la de los tratados.² En su competencia están: juicio de inconformidad,³ recurso de apelación,⁴ recurso de reconsideración,⁵ juicio de revisión constitucional electo-

² “Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (CPEUM, artículo 99, 2017).

³ Por medio del juicio de inconformidad, la Sala Superior resuelve en única instancia, como órgano de legalidad y constitucionalidad, las impugnaciones que se presenten acerca de la elección de presidente de la República respecto de violaciones constitucionales o legales cometidas por autoridades electorales federales. Lo mismo se reclama ante las Salas Regionales con respecto a la elección de senadores y diputados federales. Una vez resueltas todas las impugnaciones relacionadas con la elección presidencial, se realiza la declaración de validez de la elección y se proclama presidente electo al candidato que obtuvo el mayor número de votos.

⁴ La Sala Superior y Regionales conocen en única instancia el recurso de apelación que se interpone para denunciar irregularidades en los actos de los funcionarios electorales federales durante la preparación de las elecciones por vulnerar normas constitucionales o legales.

⁵ La Sala Superior tiene competencia exclusiva para conocer el recurso de reconsideración que procede para impugnar las sentencias dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad y en aquellos asuntos en los cuales realicen el control concreto de la constitucionalidad, inaplicando la ley electoral por contradecir la Constitución.

ral y juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, entre otros.

Asimismo, conforme al artículo 1 constitucional,⁶ no hay un solo órgano jurisdiccional que tenga en exclusiva la protección de los derechos fundamentales, sino que todos los jueces tienen la obligación de respetarlos y protegerlos; por tanto, su tutela corresponde en general a todos los órganos jurisdiccionales, los cuales están obligados a aplicar las normas constitucionales y convencionales, debiendo actuar como una especie de jueces interamericanos (CPEUM, artículo 1, 2017).

El carácter fundamental de la Constitución significa que, como señala Cecilia Mora, “sus mandatos quedan fuera de la disponibilidad de las fuerzas políticas y que existe una separación de los poderes, es decir, el contenido constitucional no puede ser alterado o modificado por los poderes públicos en su actuación ordinaria” (Mora 2002, 9). Además, un rasgo característico de la ley suprema es que garantiza los derechos fundamentales del ciudadano, los cuales son oponibles a sus relaciones con el Estado.

Como expone Guastini, las constituciones normalmente incluyen:

a) Normas que confieren derechos de libertad a los ciudadanos, regulando de esa forma las relaciones entre los ciudadanos y el poder político.

b) Normas sobre legislación y, más en general, normas que confieren poderes a los órganos del Estado, regulando así la organización del poder político mismo.

⁶ Se reformó el artículo primero de la Constitución federal y se estableció expresamente el control de convencionalidad al señalar: “En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley” (DOF 2011).

c) Normas que contienen los valores y principios que informan a todo el ordenamiento jurídico (Guastini 2007, 29-30).§

En la doctrina se consolida cada vez más la idea de que la Constitución no solo encabeza la pirámide normativa, sino que es un bloque que sustenta una serie de principios, valores y los pilares del Estado constitucional democrático.

La Constitución no será suprema por su carácter de norma fundante, sino que lo será en la medida que aloja elementos axiológicos que incidan en la vigencia y protección de los derechos humanos, armonizados con los criterios internacionales en dicha materia (Rosario 2011, 106).

Por ello, en la dogmática constitucional es común hablar de que los tribunales deben impartir una justicia constitucional multinivel; esto es, que las normativas electorales internacional, federal y local componen una unidad, un todo. No se trata de una concepción jerárquica, sino funcional, pues todos los ámbitos de competencia tienen la necesidad de contribuir al fortalecimiento de un sistema democrático y de un Estado convencional y constitucional de derecho, así como a la maximización de los derechos fundamentales, entre estos, los político-electorales.

La solución garantista de la controversia electoral puede encontrarse en cualquier disposición internacional o local. Tomando en cuenta una sociedad global en evolución, que conlleva diversidad cultural e ideológica, ello implica adaptar la justicia constitucional electoral a las necesidades de sistemas de gobernanza múltiples, capas o multiniveles —o como lo denominó Habermas: constelación posnacional—, en las que lejos de confrontarse por una cuestión jerárquica normativa, lo verdaderamente importante es la eficaz protección de los derechos y libertades.

Tal como se sostiene en la sentencia, la norma constitucional, con base en su supremacía, fundamenta, une y proporciona cohesión a

§ Énfasis añadido.

todo el sistema jurídico; por tanto, sus preceptos están investidos de fuerza vinculante directa. Sin embargo, en la doctrina hay posiciones como la de Alfonso Da Silva, quien, coincidiendo con lo argumentado en la sentencia de la Sala Regional Guadalajara, considera que no siempre es posible la aplicación directa de las normas constitucionales; es decir, los preceptos consagrados en la Carta Magna no siempre podrán producir, por sí mismos, sus consecuencias jurídicas de forma eficaz, puesto que para lograrlo es necesaria una actividad legislativa posterior que, a partir del texto fundamental, regule, desdoble o reglamente lo dispuesto en la norma suprema para hacerla eficaz, de lo contrario, no podrá surtir todos sus efectos y consecuencias.

Concretamente el autor antes citado señala:

Nuestra Constitución, como la mayoría de las cartas políticas contemporáneas contiene reglas de diversos tipos, función y naturaleza, por postular finalidades diferentes, más coordinadas e interrelacionadas entre sí, formando un sistema de normas que se condicionan recíprocamente. Algunas de ellas son plenamente eficaces y de aplicabilidad inmediata; otras son de eficacia reducida, dependen de una legislación que las integre en sentido y actúen en su incidencia, no son de aplicabilidad inmediata sino son aplicables hasta donde se puedan. A sabiendas que la Constitución no puede regularlo todo directamente, ni es oportuno que lo haga, se confiere entonces al poder legislativo común, la tarea de desarrollar un principio fundamental ya sancionado en la propia norma, manteniendo su supremacía, en tales casos, el propio constituyente en su soberanía, limita su propio poder, atribuyendo a los órganos legislativos la incumbencia de dar origen a normas que confieren cuerpo y sustancia a los principios directivos (Silva 2003, 79).§

La doctrina ha denominado lo anterior como el problema de la eficacia de las normas constitucionales. En tal sentido, *eficacia* alude a su capacidad para producir efectos jurídicos, los cuales pueden generarse de forma directa o indirecta. Las primeras son aquellas normas

§ Énfasis añadido.

cuya estructura es completa, de forma tal que pueden servir de regla en casos concretos; por tanto, es posible que los gobernados fundamenten sus reclamos o demandas en estas. Esto quiere decir que pueden ser aplicadas de forma directa por los destinatarios y operadores del sistema jurídico, ya que despliegan, desde el primer momento, toda su eficacia jurídica y, en consecuencia, tienen una fuerza normativa plena e inmediata.

Por su parte, en las normas de eficacia indirecta se engloban aquellas que, contrario a las anteriores, no son lo suficientemente completas para aplicarse de forma directa a casos concretos, de manera que, aunque son válidas, para ser aplicadas y desplegar la totalidad de sus efectos requieren de la *interpositio legislatoris*, es decir, un desarrollo o instrumentación posterior por parte del legislador para tornarlas plenamente operativas y eficaces.

En las normas de eficacia indirecta se puede encontrar una subcategoría que se le denomina de eficacia diferida. Se trata de las normas de organización que necesitan una disciplina normativa posterior a la establecida por la Constitución; es decir, requieren de una ley ordinaria que establezca con detalle la forma e instrumentación de lo que primariamente determina la ley fundamental (Zagrebelsky 2002, 79-81).

Evidentemente, las normas que adicionó la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014,⁷ al incorporarse a la ley fundamental,

⁷ Entre otros temas que modifica la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014 están: 1) El nombramiento de las autoridades electorales locales depende del Consejo del Instituto Nacional Electoral; el de los magistrados electorales locales, del Senado de la Republica; 2) Posibilidad del Ejecutivo de formar un gobierno de coalición con otras fuerzas políticas, asemejándose a lo que el doctor Diego Valadés llama gobierno de gabinete, en razón de que existirá un control parlamentario del gabinete del Ejecutivo por medio del Senado respecto al nombramiento de algunos secretarios de Estado; 3) Se permite la reelección inmediata de legisladores locales y federales, así como de los miembros del ayuntamiento; 4) Se aumenta el umbral a 3% de la votación válida emitida para mantener el registro como partido político nacional o estatal; 5) Se establece que en caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, sin que pueda participar persona sancionada alguna; 6) Se encarga al Congreso de la Unión expedir a más tardar el 30 de abril de 2014 las leyes generales que regulen a los partidos políticos nacionales, los procedimientos y delitos electorales, así como las normas que establezcan las sanciones aplicables a denuncias sin sentido; 7) Los consejeros del Instituto Nacional Electoral serán seleccionados por una comisión integrada por representantes de la Cámara de Diputados, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto Federal de Acceso a la Información

se impregnaron de su supremacía; por consiguiente, se les reconoce eficacia plena y directa respecto de los fines para los cuales fue modificada la Constitución. Como bien se indica en la sentencia, el límite a la sobrerrepresentación es vigente desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, no es una cuestión fácil determinar la justiciabilidad y aplicación directa de la norma constitucional que establece el límite máximo de la representación de los partidos políticos en la legislatura local; para hacerlo, es necesario distinguir a qué tipo de derechos se refiere la citada reforma, como lo expone Ruipérez:

Desde los parámetros de un constitucionalismo democrático y social que se inaugura con el Texto de Weimar, y que se consolida con las Constituciones aprobadas desde 1945, la concepción iusnaturalista de la libertad civil, que hace que los derechos fundamentales se entiendan como algo anterior y, en todo caso, ajeno al Estado mismo, que determinaba que los mismos tan sólo son eficaces, es decir, oponibles a la actuación de los poderes públicos en la medida en que éstos los desarrollaban legislativamente, con el tiempo esto ha variado para pasar a ser comprendidos como un contenido de la voluntad soberana del Poder Constituyente y por ello son de obligado cumplimiento tanto por los poderes públicos como por los privados (Ruipe rez 2014, 33).

Así, por ejemplo, la mera constitucionalización de un derecho como el de huelga bastaría para que el ciudadano pudiera alegarlo ante los tribunales, aun cuando no se encuentre reglamentado y que, al no poder ya ignorar el juez la disposición constitucional, el

y Protección de Datos; 8) Se fortalece el sistema de fiscalización de los topes en gastos de campaña y se establece la sanción para denuncias frívolas; 9) Se limita la sobrerrepresentación y subrepresentación en la distribución de curules del Congreso local, con topes mínimos y máximos de representación proporcional, de tal forma que ningún partido sobrepase 60% de la integración de la Cámara local; 10) Se prev e que la ley establezca un sistema de nulidades de las elecciones federales o locales por violaciones graves, dolosas y determinantes, cuando se exceda el gasto de campaña en 5% del monto total autorizado; 11) Se deberá garantizar la equidad en la contienda a los candidatos independientes, mediante el acceso a los medios de comunicación, y 12) Se ordena a los partidos políticos garantizar, mediante la paridad de género, las candidaturas de legisladores federales y locales.

ciudadano no puede ser condenado si se va a huelga.⁸ Distinto sucede con otras garantías constitucionales, pues se trata de derechos que implican una actividad posterior del legislador ordinario para su correcto y adecuado ejercicio. En este último tipo se encuentran, según indica Ruipérez:

“el derecho a ser elegido como concejal que corresponde a todos los ciudadanos europeos que tengan residencia administrativa, que fue impuesto por el tratado de Maastricht. No cabe duda, de que una vez que se reformó el artículo 13 y entró en vigor la reforma, éste era un derecho del que eran titulares todos los ciudadanos europeos. Ahora bien, para que el mismo pudiera ser ejercido de una manera real era necesario que se normase para hacerlo posible, así como el que se adecuase el censo. Lo que, a la postre, determinó que no pudieron ser votados en las primeras elecciones municipales que se efectuaron tras la reforma de 1992, tampoco pudieron hacerlo en las segundas, hasta en tanto se diseñó la normativa electoral respectiva”. O bien otro ejemplo sería el derecho de objeción de conciencia para no prestar el servicio militar, derecho que no fue ejercible en España, hasta que se estableció la regulación de este derecho y el mecanismo procesal para su interposición (Ruipe  rez 2015).

Conforme a esta clase de derechos constitucionales, existe la posibilidad de afirmar que la citada reforma a la Carta Magna, que establece el límite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos en el Congreso local, es un tipo de derecho de eficacia constitucional plena y puede alegarse su reconocimiento ante el órgano jurisdiccional electoral, sin necesidad de que el legislador local articule un procedi-

⁸ El citado autor indica que en España el derecho a huelga es el único que todavía no ha sido desarrollado por una ley orgánica. Sin embargo, según lo estableció el Tribunal Constitucional, este derecho es ejercible libremente por los ciudadanos sin más requisito que cumplir las condiciones que la propia Constitución española establece. Los laboralistas dicen que del mero tenor del artículo 28 se desprende que lo único que est   prohibido en España es el ejercicio de lo que ellos llaman huelga salvaje; es decir, que no haya sido convocada por los sindicatos. Lo que importa, sobre todo por ser uno de los grandes aciertos del Tribunal Constitucional, es que no excluye la obligación de los poderes constituidos de proceder a la regulación legal de este derecho (lo que se deriva de la ya aludida lógica de la doctrina de la *concesio imperii* como fundamento último de todo el edificio constitucional).

miento específico para poder hacer efectivo el límite de la representación, al ser directamente aplicable.

Contrario al argumento de la sentencia en comento, se considera que el límite de la representación de los partidos en el Congreso local es una norma de eficacia plena y directa, no diferida, como se enuncia en la sentencia, pues contiene una base constitucional que puede ser aplicada directamente por el órgano jurisdiccional electoral, el cual se encuentra obligado a velar por la prevalencia de la supremacía constitucional. Como se trata de una base general que debe ser observada por las entidades federativas, no se requiere, para hacerla efectiva, un trabajo posterior del legislador local que la dote de contenido en la ley secundaria. Aunque este se encuentre obligado a reproducir dicho límite en la legislación electoral local, lo cierto es que no se necesita un diseño de normativa para hacerlo efectivo y aplicarlo directamente, al ser un mandato que puede cumplirse aun cuando la ley secundaria sea omisa, aplicándose directamente el límite de la representación dispuesto por la ley fundamental, pues conforme a lo que ordena la fracción II, del artículo 116 constitucional, las entidades federativas están obligadas, al integrar su Congreso local por diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional,⁹ a observar que ningún partido por sí solo rebase en su representación un porcentaje del total de la integración de la legislatura superior en 8 puntos a su porcentaje de votación emitida. Este límite que introduce la reforma constitucional electoral sí puede ser aplicado directamente por el órgano jurisdiccional electoral sin invadir el ámbito de la función legislativa o convertirse en un especie de legislador negativo.

Al aplicar directamente el límite de representación a los partidos políticos en el Congreso, prevalece la ley suprema, sin invadir esferas competenciales del legislador o la soberanía de las entidades federativas. Por tanto, lo que la Sala Regional Guadalajara debió argumentar es que el límite constitucional para evitar la sobrerrepresentación tiene eficacia plena y puede ser aplicada directamente porque, como se vio con anterioridad, su estructura es completa y es una regla que

⁹ El número de diputados para cada principio depende de cada entidad federativa, al tener soberanía y competencia exclusiva en cuanto al diseño de su sistema electoral.

debe ser observada por todos los estados de la Federación. Desde el momento de su introducción y vigencia en el texto constitucional despliega su eficacia jurídica; muy distinto es si puede aplicarse o no en el proceso electoral que se desarrolla, como se demuestra más adelante.

La confusión de la sentencia de la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, con respecto a la eficacia de las normas constitucionales que establece el límite de la representación en el Congreso, estriba en que dicho límite se entiende como elemento de la fórmula electoral para hacer efectivo el sistema de representación proporcional y convertir los votos de un partido en escaños. Sin embargo, esto no es lo mismo —como se muestra en el siguiente apartado—, porque si bien es verdad que el límite incide en la fórmula respecto del sistema de representación proporcional, ya que impone un tope a la representación máxima del partido, para poder aplicarse no requiere que cambie la fórmula electoral ni un diseño especial, pues cualquier diseño legislativo que asuma la fórmula electoral en la legislación local tendrá como regla no sobrepasar un partido en su representación ante el Congreso 8% de su votación recibida por ambos principios.

Está claro que el límite incide con mayor fuerza en el principio de representación proporcional que en el de mayoría relativa, pues aunque la barrera establece no superar por ambos principios el citado porcentaje, lo cierto es que una diputación obtenida por mayoría relativa no puede dejar de asignarse aludiendo a la barrera de representación, porque se vulnerarían los derechos político-electorales del candidato vencedor; por esto, la parte final de la fracción II del artículo 116 constitucional expresamente ordena que dicho límite

no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma de porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento (CPEUM, artículo 116, fracción II, 2017).

La sentencia argumenta que, conforme al pacto federal, las entidades federativas en pleno uso de su soberanía y autonomía reciben el mandato constitucional al ámbito local. Algunas de estas normas requieren de un trabajo posterior del legislador local en el que se ins-

trumente las modalidades y condiciones para su ejercicio, concretándolas mediante una actividad normativa posterior que permite desdoblar su contenido; cuando esto ocurre, se convierten en normas constitucionales de eficacia diferida. Lo anterior es verdad solo respecto de mandatos como los que dejan en manos del legislador el diseño de una fórmula electoral para la distribución de los votos en escaños, pues las normas constitucionales que entrañan la fórmula electoral son de eficacia diferida, ya que según lo señala la ley suprema, la competencia exclusiva para el diseño de la fórmula en la integración del Congreso estatal recae en el legislador local, dado que la misma Constitución mandata que el diseño del modelo para la integración de los miembros del Parlamento local por ambos principios —mayoría y representación proporcional— se realizará conforme a lo que determinen las leyes locales, lo que implica un trabajo del legislador estatal que reglamente la base constitucional, sin que ello atente contra su supremacía ni mucho menos contra la eficacia de las normas constitucionales. Otro ejemplo son las disposiciones que introduce la citada reforma a la Carta Magna que conllevan el significado de ser reglas sustanciales de derecho, como lo es el entramado normativo para el nombramiento de las autoridades judiciales electorales locales, pues como se observó recientemente, el Senado de la República, al ejercer su facultad constitucional de nombramiento de las autoridades jurisdiccionales electorales locales, ha pospuesto el nombramiento de los magistrados electorales locales, en tanto los legisladores estatales, como es el caso de Nayarit, desdoblen y actualicen su normativa, recepcionando estas normas de la reforma constitucional,¹⁰ porque este tipo normas son de eficacia diferida y programáticas.

Es muy distinto lo que sucede con la norma constitucional que introduce el límite a la representación por ambos principios, pues tal como lo establece el propio texto del citado artículo 116, fracción II, es una base constitucional que tiene eficacia plena, caracterizándose por su posibilidad de aplicación directa, ya que está dotada de todos los

¹⁰ Véase el dictamen de la Comisión de Justicia por el que se pronuncia acerca de la elegibilidad de los candidatos para ocupar el cargo de magistrados de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral de Chihuahua, Coahuila, Quintana Roo y Nayarit (Senado de la República 2015).

medios y elementos necesarios para su ejecutoriedad (Silva 2003, 86). En este último supuesto se ubica la norma constitucional del límite que evita la representación excesiva de los partidos políticos en el Congreso, porque puede ser ejecutada aun cuando no se incorpore dicho límite en la legislación local.

Este límite constitucional ordena que la representación del partido político en el órgano legislativo local no debe ser superior de 8% con base en el porcentaje de la votación obtenida frente al porcentaje de curules a ocupar que establece el artículo constitucional 116 en su fracción II. Este límite deberá observarse por las legislaturas en las entidades federativas; por consecuencia, se requiere un trabajo posterior del legislador local que dote de contenido a la mencionada reforma constitucional; sin embargo, cualquier diseño o estructura que asuma el sistema electoral en la legislación local deberá respetar que la elección de diputados se realice por mayoría relativa y representación proporcional; por tanto, no podría, por ejemplo, formarse un Congreso estatal en el que la totalidad de sus miembros fueran elegidos por mayoría relativa, pues conforme a lo que ordena la Constitución deben incorporarse diputados por representación proporcional (CPEUM, artículo 116, párrafo 3, 2017).

Como bien sostiene Da Silva, la del sistema proporcional es una norma constitucional de eficacia plena y aplicación directa. Así lo establece el autor en comentario al referirse a la Constitución brasileña, indicando ejemplos de este tipo de normas que tienen la posibilidad de materializarse aun cuando no exista su desdoblamiento por la legislación ordinaria, a saber: la que establece que la “Cámara de Diputados se compone de representantes del pueblo, electos, por el sistema proporcional en cada Estado, en cada territorio y en el Distrito Federal”; aquella que ordena que “el Poder Legislativo es ejercido por el Congreso Nacional y se compone de la Cámara de Diputados y del Senado Federal”, o la que manda que “cada legislatura durará cuatro años” (Silva 2003, 85).

En este tipo de normas constitucionales de eficacia plena, en el que se encuentra el límite a la sobrerrepresentación de los partidos políticos, no es necesario, como indica la sentencia, modificar las reglas

previstas en la legislación electoral local, en este caso de Nayarit, para poder aplicar el límite en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, porque una vez que se siga la fórmula electoral para la asignación de curules por dicho principio, prevista en la legislación respectiva, puede aplicarse directamente lo dispuesto en el límite constitucional.

Como se puede ver, no se trata de una norma constitucional de eficacia diferida como se argumentó en la sentencia en comento, pues no es la fórmula electoral la que se debe diseñar, como se entendió en la sentencia, sino que se trata de la aplicación de la norma constitucional que establece un límite a la representación, la cual es completa, porque contiene todos los elementos y requisitos para su incidencia directa; es una base constitucional que, como bien dice Da Silva acerca de las normas de eficacia constitucional plena,

no tratan de regular una materia en sí, lo que hacen es definir ciertas situaciones, comportamientos o intereses vinculados a determinada materia. Así cuando la norma constitucional establece con precisión, cuál es la conducta positiva o negativa a seguir, relativa al interés descrito en la norma, es posible concluir que esta norma constitucional es completa y se encuentra dotada de plena eficacia jurídica y no necesitan de otra normas para su ejecutoriedad (Silva 2003, 77).

IV. Límites constitucionales para evitar la subrepresentación y sobrerrepresentación

Entre las adiciones que plantea la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 y que constituye la parte medular de la litis en la sentencia en comento, se encuentra el impacto del límite de la representación en la conformación de la legislatura local, que impone un tope máximo y mínimo con base en el porcentaje de la votación obtenida frente al porcentaje de curules a ocupar por ambos principios en el Congreso local; esto es, se impone el límite de no exceder ni ser menor a 8% de la votación emitida en favor del partido político, en relación con la re-

presentación que este pueda tener en la asignación de curules en el Congreso del estado. Con dicho límite constitucional a la sobrerrepresentación y subrepresentación se estableció una nueva situación jurídica que no implica que deba modificarse la fórmula electoral de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, sino basta con que al momento de asignarse curules por este principio se verifique que ningún partido tenga una representación mayor o menor a 8% en relación con su votación obtenida en la elección.

Una reforma constitucional que es totalmente entendible si se toma en cuenta que los componentes de un sistema electoral no son inmutables, por el contrario, deben actualizarse de forma periódica, de modo tal que los componentes de un sistema electoral varían históricamente de un momento a otro o de un estado a otro, pues aun cuando se trate de normas legales idénticas, estas no desempeñarán las mismas funciones ni producirán efectos iguales cuando se combinan con situaciones sociopolíticas diferentes.

Nohlen define los sistemas electorales como:

el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de las candidaturas, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños (Nohlen 1998, 35).[§]

Con base en esta clara definición de Nohlen de qué se debe entender por sistema electoral, se puede concluir que el límite impuesto por la reforma constitucional a la representación de los partidos en la legislatura local no trata de establecer un mecanismo o fórmula para la conversión de los votos en escaños, pues como lo establecen Valles y Bosch, eso le corresponde a la fórmula electoral en un sistema de representación proporcional, entendiéndola los citados autores como:

[§] Énfasis añadido.

el procedimiento de cálculo que convierte las preferencias expresadas por los electores en una distribución de escaños entre los diversos candidatos o candidaturas contendientes en el distrito correspondiente (Valles y Bosch 1997, 83).

Así, los resultados de una elección ofrecen la suma de las preferencias de los ciudadanos expresadas en votos. Corresponde a la fórmula electoral procesar estas preferencias individuales y convertirlas en una decisión colectiva que adjudica los escaños en disputa a una parte de los candidatos.

Por medio de la fórmula electoral se han podido adjetivar los diferentes sistemas electorales, recibiendo la denominación de mayoritarios o proporcionales, según incluyan fórmulas de uno u otro tipo (Medina y Cervantes 2003, 208). De esta manera, la fórmula en un sistema mayoritario permite resolver el problema de traducir los votos en distribución de curules, ya que el candidato o la lista de candidatos que obtenga el mayor número de votos resulta ganador y, por tanto, se le atribuye el o los escaños; este tipo de repartición se cuestiona por establecer una clara distinción entre ganadores y perdedores, además de no tener en cuenta la fuerza que pueden representar los grupos minoritarios.

En cambio, según exponen Medina y Cervantes:

Las fórmulas de tipo distributivo o proporcional pretenden Distribuir los escaños entre las candidaturas contendientes en función del número de votos obtenidos por cada una de ellas. La mayor virtud que se le atribuye al sistema proporcional es la justicia, pues cuando los escaños obtenidos por las distintas formaciones políticas son proporcionales a su fuerza electoral, la representación es justa. La representación proporcional requiere votación por listas, lo cual significa a menudo que las ideas, frente a la personalidad de los candidatos individuales, son objetivo primordial durante las campañas electorales. Al sistema proporcional también se le atribuyen ciertos inconvenientes, como es el que un sistema de listas aleja al votante de los elegidos; además, tiende a provocar la fragmentación de los parlamentos. La distribución de los escaños en los sistemas proporcionales se realiza a través de

fórmulas matemáticas, más o menos complicadas, que se conocen como fórmula de Hare, de Hagenbach-Bischoff, Imperial, de Droop, de Doble, de D'Hondt, entre otras (Medina y Cervantes 2013, 209).

Conforme a lo anterior, es evidente que el límite constitucional de la representación no es una fórmula que implique un procedimiento de cálculo para la conversión de los votos en escaños y su posterior distribución, que lleva consigo la fórmula electoral, porque esta última sí requiere una legislación secundaria que diseñe su contenido; en cambio, no se necesita ese desdoblamiento en el caso del límite de la representación que introduce la citada reforma a la Carta Magna, porque lo que hace es poner un tope a la asignación de curules una vez que los votos se han convertido en escaños, es decir, es una etapa posterior al diseño de la fórmula electoral, que si bien pudiera confundirse como parte de esta —tal como sucedió en la sentencia de la Sala Regional del TEPJF—, el límite y la fórmula son dos elementos diferentes. Aunque el primero en sí no varía —pues un partido no debe exceder 8% en su representación con respecto a su votación obtenida—, sí cambia el número de diputados al momento de la asignación a cada partido político, dependiendo de la fórmula electoral que se aplique. Se podría decir que la fórmula electoral es el género y el límite de la representación es la especie que pone una barrera al género, pero uno y otro son distintos, ya que la fórmula electoral sí necesita un trabajo posterior del legislador respecto de su diseño en la normativa local, mientras el límite constitucional que introduce la citada reforma no, pues no existe la necesidad de adecuar la normativa electoral para su aplicación, ya que es una norma constitucional que goza de ejecutoriedad en sí misma.

De este modo, la reforma constitucional electoral referida, al adicionar la fracción II del artículo 116 concretamente, señala:

II.- El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no

llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Las Constituciones estatales deberán establecer la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas de los Estados, hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

*Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen **un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida.** Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, **el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales** (CPEUM, artículo 116, fracción II, 2017).[§]*

Del contenido del párrafo 3 de la fracción II del artículo 116 constitucional, se deduce que el poder revisor de la ley suprema federal deja en manos de las entidades federativas la emisión de las normas jurídicas tendentes a concretizar los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en la elección de diputados, mediante la fórmula electoral que consideren pertinente, siempre que observen las bases y los principios constitucionales establecidos para estos efectos; dichas bases implican que los legisladores se elijan por mayoría relativa y representación proporcional, y que se respete el límite a la sobrerrepresentación y subrepresentación de los partidos políticos en el Congreso local.

[§] Énfasis añadido.

Ciertamente, como se comenta en la sentencia, desde antes de la reforma constitucional, como parte del principio democrático, se contaba en la legislación de Nayarit con un sistema electoral mixto para la composición del Congreso local, al incorporar el principio de mayoría relativa y el de representación proporcional para la elección de sus miembros.

Lo que hace la reforma constitucional es introducir un nuevo elemento como barrera al máximo y mínimo de la representación de los partidos políticos en el Congreso local, que se aplica a la fórmula que ya existe en la legislación electoral nayarita, la cual no requiere ser modificada. Esto es, con la citada reforma, la autoridad electoral en las entidades federativas, al momento de realizar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, deberá tomar en cuenta el límite constitucional a la representación, que es una regla de tres, consistente en sumar 8% al porcentaje de la votación obtenida por el partido (%Vp), para posteriormente compararla con el número total de diputados que integran el Parlamento local por ambos principios (esta cifra varía en cada estado, pero tal número representa 100%). Por tanto, para determinar el máximo de diputaciones que corresponde a un instituto político por ambos principios, se aplica la operación matemática:

$$\frac{\%Vp + 8\% \times \text{curules que integran el Parlamento local}}{100}$$

El resultado es el máximo de diputaciones que se puede obtener por ambos principios (Solorio 2008, 44). Si se aplica esta fórmula matemática, tomando como ejemplo los votos obtenidos por la “Coalición por el bien de Nayarit” en el caso concreto de asignación de diputados por el principio de representación proporcional que resolvió la sentencia, se tiene que el porcentaje de la votación obtenida por dicha coalición fue 43.49% de la votación total emitida, que sumado a 8% máximo que estableció la reforma, da como resultado 51.49%, que es la representación máxima que puede tener en el Congreso local. Esta cifra se multiplica por 30, que es la totalidad de curules que integran la legislatura en Nayarit, y se obtiene la cantidad de 1,544.7, la cual,

dividida entre 100, da un resultado de 15.447. En consecuencia, aplicando el límite constitucional se deduce que la representación máxima de la citada coalición en la legislatura local es de 15 curules.

Asimismo, para obtener el límite a la subrepresentación y garantizar que no exista una representación menor en el Congreso, al porcentaje de la votación obtenida por el instituto político (%Vp) se le resta 8%, el resultado se multiplica por el número de curules que integran el Congreso local y esta cifra, a su vez, se divide entre 100 (Solorio 2008, 44).

Con esta reforma constitucional, que establece un límite a la sobrerrepresentación y subrepresentación en la legislación local, queda claro que el órgano revisor de la Constitución apuesta por el pluralismo político, a fin de que las decisiones que se tomen en los congresos locales se realicen por consenso entre las fuerzas políticas que lo integran, sin que un solo partido pueda asumir decisiones mayoritarias, pues se busca la armónica coexistencia de la pluralidad, representatividad y proporcionalidad en el Poder Legislativo. Por otro lado, tomando en cuenta la fórmula electoral en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, existe otra barrera legal de representación mínima para tener derecho a participar en la asignación de curules por este principio, por lo que los ajustes que plantea la reforma vienen a acotar la fórmula electoral.

Con este ajuste al límite de representación de los institutos políticos se pretende impulsar en el Congreso local, como órgano plural, un equilibrio entre los partidos y su representación parlamentaria. También se podrá ejercer un mejor control de las políticas públicas que impulse el Ejecutivo local, pues tendrá que propiciar el diálogo con el Parlamento para que sus políticas de gobierno lleguen a buen puerto, al no contar con mayoría en el Congreso, salvo que los candidatos de su mismo partido obtengan el triunfo por mayoría relativa en la totalidad de los distritos electorales, porque en tal caso la norma constitucional permite la excepción al límite de la sobrerrepresentación (CPEUM, artículo 116, fracción II, 2017).

V. Aplicación directa de la reforma constitucional durante el proceso electoral

Uno de los argumentos torales que la Sala Regional Guadalajara del TEPJF tomó en cuenta para confirmar la decisión de la Sala Constitucional-Electoral de Nayarit, la cual asignaba diputados por el principio de representación proporcional sin tomar en cuenta el límite a la sobrerepresentación prevista en la fracción II del artículo 116 de la CPEUM, fue que la reforma constitucional que establece el citado límite se publicó un mes después de que inició el proceso electoral en esa entidad federativa, por lo que no se podía aplicar directamente, ya que debían realizarse las adecuaciones legales y constitucionales necesarias. Sin embargo, en la sentencia se aclara que tales adecuaciones legislativas no se realizaron porque Nayarit se encontraba en pleno proceso electoral cuando entró en vigor la citada reforma y existía una prohibición constitucional contenida en el artículo 105, fracción II, de la ley suprema federal de no efectuar modificaciones legales fundamentales 90 días antes de que inicie el proceso electoral (CPEUM, 105, fracción II, 2017).

Para poder comentar este importante argumento que se establece en la sentencia, es pertinente precisar primero la naturaleza de una reforma constitucional respecto de su aplicación directa, pues como ya se dijo en párrafos anteriores, no se coincide con la sentencia en comento, ya que para aplicar el límite a la sobrerepresentación no es necesario realizar ajustes normativos, puesto que se trata de una norma constitucional de eficacia plena que puede ser materializada, aun cuando no se modifique la legislación secundaria.

La reforma constitucional tiene una naturaleza singular: se deriva tanto de la propia fuente y su función como del sujeto legitimado que la realiza. En este sentido, es menester tomar en consideración que la norma derivada de la reforma constitucional es el resultado del ejercicio de la facultad constituyente. Por ello, no es una actividad soberana, absoluta e ilimitada, sino, por el contrario, se trata de una actividad reglada y limitada tanto desde el punto de vista formal como desde el material, y que es ejercida por un poder reformador que se encuentra limitado por su propia voluntad soberana, lo que remite a la no-

ción de poder constituido, en cuanto que poder jurídico-político (y no político existencial y fáctico, como el *pouvoir constituant* revolucionario), cuya actuación política se encuentra siempre y en todo momento jurídicamente limitada por las disposiciones de la propia Carta Magna (Ruipérez 2014, 33).

La reforma se desarrolla en el marco constitucional y con absoluto respeto a la voluntad soberana que encuentra su expresión normativa en aquella, lo que traducido en otros términos significa que la revisión solo se puede considerar válidamente aprobada cuando su autor actúa con el más absoluto respeto tanto del principio de legalidad como del de legitimidad. Se trata de un producto normativo que, pese a ser el resultado del ejercicio de la actividad constituyente, aunque limitada y reglada, se encuentra enmarcado —no podría ser de otro modo— en los esquemas y presupuestos de las ideas y del principio democrático como pilares medulares y basilares del Estado constitucional (Ruipérez 2014, 36).

De tal suerte que el reformador es un poder constituido extraordinario, el cual en su actuación debe respetar —como ya se dijo— los mandatos consagrados en la ley fundamental por la voluntad soberana del poder constituyente; una vez que una reforma a la Carta Magna ha sido válida, lícita y legítimamente aprobada, pasa a integrar el contenido del derecho constitucional formal, en cuanto a que es fruto del ejercicio de la actividad constituyente y goza, entonces, de la misma naturaleza y rango que la Constitución; sus mandatos son obligatorios y vinculantes para todos los poderes constituidos que operan en el Estado.

Así, las normas derivadas de la reforma constitucional, como se indica en la sentencia, son normas obligatorias y vinculantes para todos los operadores jurídicos y políticos del Estado en la misma medida que los preceptos constitucionales originariamente integrados a la Carta Magna.

Si bien se ha aclarado que la reforma constitucional que introduce el límite de la representación produce efectos plenos y puede aplicarse directamente por el órgano jurisdiccional electoral, también es cierto que la cuestión que tiene una difícil respuesta es su posible aplicación durante el desarrollo del proceso electoral, pues aunque no sea necesario el desdoblamiento del límite de la representación en la le-

gislación local para aplicarlo, es verdad que dicho límite modifica la representación de los partidos ante el Congreso y, por consecuencia, afecta la etapa de resultados del proceso electoral. Por lo tanto, es pertinente analizar los beneficios y las desventajas de aplicar la reforma al límite de la representación durante el desarrollo del proceso electoral.

Ahora bien, cabe apuntar —como bien se dice en la sentencia al contestar el agravio esgrimido por el partido accionante— que la reforma constitucional sí puede aplicarse retroactivamente porque es una norma suprema con plena eficacia, tal como lo ha establecido el máximo intérprete de la Constitución. Esta reforma no se encuadra en el supuesto previsto por el artículo 14 de ley suprema federal, que prohíbe la irretroactividad de la ley; por consecuencia, al impregnarse de la supremacía que poseen las normas constitucionales, puede afectar actos ocurridos con anterioridad sin que se transgreda el principio de irretroactividad, el cual no incluye a las reformas constitucionales, como se expone:

RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

La no aplicación retroactiva de la ley es una garantía de seguridad jurídica que tiene por objeto limitar la actividad del poder público para evitar un perjuicio derivado del cambio en la normatividad, con transgresión a la esfera jurídica del particular; no obstante, cuando la norma que produce efectos sobre actos ocurridos antes de su entrada en vigor se encuentra contenida en la Constitución Federal, por regla general, no puede considerarse que se trate de una aplicación retroactiva (en estricto sentido) que atente contra el principio de seguridad jurídica. Tal conclusión deriva de que la Constitución es una unidad coherente y homogénea, que se ubica en el origen del sistema jurídico y ocupa la posición suprema en su estructura jerárquica, en función de lo cual establece la relación jerárquica y material entre las normas del sistema y determina su significado, de manera que, por lo general, las modificaciones en su contenido no afectan su identidad pues ésta permanece a pesar de los cambios. En ese tenor, en el caso de la Constitución, no es posible hablar de derechos adquiridos, tanto porque el procedimiento

de reforma regulado en su artículo 135 no prevé límites materiales, sino en su caso, solamente formales, como porque los medios de control constitucional que prevé no le son aplicables a sí misma por un principio de coherencia. Así, acorde con la jerarquía de la Carta Fundamental, las normas constitucionales “originales”, como creadoras y conformadoras del sistema jurídico, por un lado, determinan el significado de las demás y, por otro, tienen la capacidad de regular y modificar de manera permanente o temporal actos o situaciones jurídicas que ocurrieron previamente a su entrada en vigor, por disposición expresa, ya sea en su texto o en los artículos transitorios; en tanto que sus “reformas” pueden operar sobre hechos o situaciones ocurridos hacia el pasado no sólo por disposición expresa del órgano reformador, sino incluso por interpretación, de modo que su operatividad temporal no solamente es especial, sino que depende de diversas circunstancias, con independencia de que puede atribuir efectos retroactivos a sus normas de manera explícita (por disposición del Constituyente o del órgano reformador), o bien, implícita, a través de la jurisprudencia en el caso de normas que amplíen la esfera de derechos de los particulares, sin que ello se traduzca en una transgresión al principio de irretroactividad de la ley (tesis 8/2015, 357).

Se comparte lo dispuesto por la anterior tesis jurisprudencial acerca de que no existe inconveniente para aplicar retroactivamente la reforma del límite constitucional, como bien enmendó la Sala Regional de TEPJF a la sentencia de origen emitida por la Sala Constitucional-Electoral de Nayarit, la cual estableció que no podía aplicarse la reforma de manera retroactiva. Por lo tanto, el problema no es respecto de la retroactividad, como bien se pronunció la Sala Regional, sino que consiste en determinar si al aplicar el límite se realiza una modificación trascendental a algún elemento fundamental del proceso electoral.

Al efecto, la sentencia argumenta que existe una prohibición en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, de la ley suprema para hacer aplicable la reforma constitucional, que es la prohibición de no realizar modificaciones normativas fundamentales antes de 90 días y durante el desarrollo del proceso electoral. Sin embargo, a diferencia de lo sostenido por la Sala Regional Guadalajara del TEPJF, se afirma que para aplicar la citada reforma no es necesario realizar modificación alguna

a la legislación, ya que se puede hacer de manera directa; lo cuestionable sí es su aplicación iniciado el proceso electoral, porque si bien no se trata de una modificación legal, sino constitucional, lo cierto es que la prohibición contenida en la parte final del artículo 105 es una regla constitucional que en esencia tiene la finalidad de velar porque en el desarrollo del proceso electoral prevalezca la seguridad jurídica en las situaciones que su normativa regula, sin que pueda haber cambios de última hora. Si bien no es necesaria la modificación de la normativa local que establece la fórmula electoral, lo cierto es que al añadir el límite constitucional de la representación proporcional, los resultados, siguiendo la fórmula electoral vigente, varían, como se verá más adelante, por lo que es necesario determinar, como bien expone la SCJN al interpretar la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, párrafo penúltimo, si la aplicación de la citada reforma es una modificación legal que afecta elementos rectores, como la seguridad jurídica que debe permear todas las etapas del proceso electoral, o es una modificación simple que no es de naturaleza trascendental para este. Acerca del particular, vale traer a colación lo expuesto en la tesis jurisprudencial que determina el significado de las modificaciones legales fundamentales:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber “modificaciones legales fundamentales”. Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la

materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan “modificaciones legales fundamentales”. En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión “modificaciones legales fundamentales”, pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado (tesis P/J 87/2007, 563).

Desde una interpretación restringida y literal de la norma constitucional y de la jurisprudencia antes citada, sí se puede aplicar el límite constitucional de la representación de los partidos en la legislatura local en el proceso, aunque este ya hubiera iniciado. Esto es posible al tratarse de una reforma constitucional y no legal, pues no se requiere ajuste a la legislación electoral nayarita, pudiéndose aplicar directamente el contenido de la reforma. Sin embargo, esta posición es bastante forzada, pues no se atiende a la interpretación sistemática y amplia de todos los principios constitucionales y los que envuelven el proceso electoral, como acertadamente dice la sentencia de la Sala Regional Guadalajara, entre otros, el de seguridad jurídica, legalidad, objetividad y certeza, en razón de que las normas sustantivas y adjetivas electorales, aparte de estar diseñadas, antes de su aplicación deben prever los supuestos jurídicos a los cuales habrán de aplicarse, para saber cuál es el límite de actuación de los diferentes sujetos que participan en el proceso.

El asunto de constitucionalidad sometido a conocimiento de la citada Sala Regional conduce a que debe ser más amplia la interpretación de los órganos jurisdiccionales acerca de los principios, valores y reglas constitucionales que deberán observarse en el proceso electoral. Se puede decir que la aplicación del límite a la sobrerrepresentación de los partidos en el Congreso es una modificación sustancial que se materializa una vez iniciado el proceso electoral y que pone en duda el principio de seguridad jurídica; es una modificación constitucional de naturaleza trascendental, al producir indirectamente una alteración en un elemento importantísimo, como lo es la fórmula electoral aplicable, al fijar una barrera máxima de representación que impacta en el desarrollo de las etapas que siguen la fórmula de asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

Este es un impacto trascendental. Por ejemplo, conforme al artículo 26 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, el Congreso local se integra por 12 diputados de mayoría relativa y 12 de representación proporcional. Asimismo, conforme a lo dispuesto por el citado artículo 26 de la ley fundamental local y el 22, párrafo 1, de la Ley Electoral del Estado de Nayarit, se debe asignar un dipu-

tado por el principio de representación proporcional a todos los partidos políticos que superaron la barrera legal mínima de votación de 1.5% de la votación total estatal; si en esta etapa se aplica el citado límite constitucional y algún partido alcanza su máximo de representación ante el Parlamento local (como se determinó para la “Coalición por el bien de Nayarit” en sentencia posterior de la Sala Superior del TEPJF),¹¹ se tendría que eliminar su votación de la suma de votos de los partidos que continúan concurriendo a la asignación. Con tal eliminación, las cantidades en la fórmula electoral cambian de manera importante; modificándose la suma de votación estatal obtenida, cambia el cociente de asignación y la cantidad del resto mayor.

No es un cambio simple, pues si bien no es una modificación legal, sí altera el resultado del proceso porque elimina el derecho de los partidos a seguir concurriendo en las siguientes etapas de asignación de diputados por el principio de representación proporcional, lo cual es un cambio implícito en la fórmula electoral.

Esta modificación es importante en el sentido de que, al aplicar el límite constitucional de la representación, el órgano jurisdiccional cambia las reglas de juego en pleno proceso de competencia electoral, lo que incidiría en la falta de previsión de los partidos políticos respecto de cómo participarán en la elección en la que compiten, por sí solos o coaligados; no sabrán tomar sus previsiones en los posibles escenarios de resultados que puedan situarse. Con la aplicación de la citada reforma en pleno proceso electoral también podría entenderse una especie de aplicación directa y especial de la norma constitucional en el proceso electoral que se desarrolla, sin tener los partidos la seguridad jurídica del límite que se aplicará a su representación en la legislatura.

Tan se cuidan los principios de certeza y seguridad jurídica en los procesos electorales que, tomando como parangón lo dispuesto por el órgano reformador de la Constitución, en la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, al modificar la barrera electoral de 2% a 3% de la votación válida emitida para que un partido político pueda tener de-

¹¹ Véanse la gráficas finales de la sentencia SUP-REC 892/2014 de la Sala Superior que revoca la sentencia que se comenta.

recho a que se le asignen diputados por el principio de representación proporcional y conservar su registro, se estableció expresamente que tal límite no se aplicaría en los procesos electorales en marcha. Es una previsión que bien podría aplicarse respecto del límite constitucional que evita la sobrerepresentación de los institutos políticos.

Es distinto que una vez que concluya el proceso electoral respectivo, si no se ajusta la legislación local para introducir este límite, se estaría incurriendo en inconstitucionalidad por omisión electoral, como bien lo ha establecido la tesis jurisprudencial que indica:

OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.

De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, párrafo tercero, 35, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), 133; así como del tercero transitorio del Decreto de nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que cualquier autoridad tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre los que se encuentran los de carácter político-electoral; que la función electoral se orienta, entre otros, por el principio de certeza; que el orden jurídico mexicano, se rige por la supremacía constitucional y la fuerza vinculante de la Carta Magna y que el Constituyente Permanente otorgó un plazo no mayor a un año para que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizaran las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria en materia de candidaturas independientes. En ese sentido, la omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique

una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos (tesis S3EL 29/2013).

En razón de lo anterior, se considera que la sentencia de la Sala Regional Guadalajara bien podría haber observado que una vez concluido el proceso electoral de Nayarit de 2014, el legislador debe cumplir con su tarea de desarrollar la reforma constitucional en la legislación local, a fin de no incurrir en omisión legislativa, vulnerando con ello la supremacía constitucional en materia electoral.

VI. Conclusión

En las reflexiones de estos comentarios, queda manifiesta la importancia de la sentencia emitida por la Sala Regional Guadalajara del TEPJF por sus interesantísimas aportaciones a la dogmática constitucional, que antepone la protección de los principios rectores del proceso, como son certeza, seguridad jurídica, legalidad y objetividad, antes de que inesperadamente se modifique una situación, al entender que la reforma del límite constitucional de la representación prevista en la fracción II del artículo 116 de la Carta Magna federal, materializada durante el desarrollo del proceso electoral, no debe aplicarse en la elección de diputados del 6 julio de 2014, pues el precepto constitucional posee una eficacia diferida que requiere su reglamentación en el ámbito local.

Si bien no se comparte la argumentación de la Sala Regional Guadalajara, pues la reforma que introduce el límite constitucional de la representación parlamentaria es de eficacia plena y directa, aun cuando no exista su adecuación en la legislación local, es cierto que dicha reforma no debió aplicarse en el proceso electoral de Nayarit, pues introduce modificaciones importantes a la fórmula electoral, lo que genera incertidumbre en la etapa de resultados, validez y calificación de la elección.

Vale precisar que la sentencia objeto de comentario fue impugnada por el PAN ante la Sala Superior del TEPJF mediante el JRC SUP-REC-892/2014, en el cual revocó finalmente la sentencia de la

Sala Regional Guadalajara, al entender que la multicitada reforma era aplicable al resultado de la elección del proceso electoral 2014 sin necesidad de realizar ajustes a la legislación de Nayarit, aplicando el límite en cada una de las etapas por las que se desenvuelve la fórmula electoral, con lo que su fallo modificó la asignación de diputados por el principio de representación proporcional y, en consecuencia, la representación de los partidos políticos en el Congreso local.

Decisión jurisdiccional de la Sala Superior del TEPJF que si bien se justifica con el fin de que prevalezca la supremacía de la Constitución federal, no es menos cierto que afecta a la fórmula electoral que se aplica para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en la elección local en pleno proceso electoral. Como bien reflexiona la Sala Regional Guadalajara, la certeza es un presupuesto obligado de la democracia y la seguridad jurídica, el polo opuesto de la arbitrariedad.

VII. Fuentes consultadas

- Acosta Alvarado, Paola Andrea. 2015. *Diálogo judicial y constitucionalismo multinivel. El caso interamericano*. Colombia: Universidad Externado.
- Brewer-Carias, Allan. 1996. Instituciones políticas y constitucionales. *La justicia constitucional*, 400-80. T. VI. Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana/Universidad Católica del Táchira.
- Bustillo Marín, Roselia. 2012. *Control de convencionalidad: la idea de bloque de constitucionalidad y su relación con el control de constitucionalidad, en materia electoral. Líneas jurisprudenciales*. México: TEPJF. [Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/Control_de_Convencionalidad.pdfconsultado (consultada el 15 de noviembre de 2015)].
- CPEN. Constitución Política del Estado de Nayarit. 2017. Disponible en <http://www.trife.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/constitucion-politica-del-estado-libre-y-soberano-8> (consultada el 15 de junio de 2017).

- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008. México: TEPJF.
- . 2017. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf (consultada el 20 de enero de 2017).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2011. Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 10 de junio.
- . 2014. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. 10 de febrero.
- Ferrajoli, Luigi. 2001. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. 3.^a ed. España: Trotta.
- . 2002. Hacia una teoría jurídica de la democracia. En *Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, trad. Lorenzo Córdova. México: IFE.
- Ferreres, Víctor. 2008. *Control judicial de la constitucionalidad de la ley*. México: Fontamara.
- Galván Rivera, Flavio. Control de la constitucionalidad de actos y resoluciones de autoridades electorales. En *Control de la constitucionalidad*, 1079-100. [Disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/240/10.pdf> (consultada el 10 de noviembre de 2015)].
- Giovannelli, Adriano. 1983. *Dottrina pura e teoria della Costituzione in Kelsen*. Milán: Giuffrè/Universidad de Génova.
- Gozáini, Osvaldo Alfredo. 2002. *Problemas actuales del derecho procesal (garantismo vs. activismo judicial)*. México: FUNDAP.
- Guastini, Ricardo. 2007. *Estudios de teoría constitucional*. México: Fontamara.
- Haberle, Peter. 1997. *La libertad fundamental en el Estado constitucional*. Perú: Fondo Editorial de la PUCP-MDC.
- Hamilton, Alexander. 2002. *El federalista*. 2.^a ed. México: FCE.
- Jellinek, Georg. 2003. *La declaración de los derechos del hombre y el ciudadano*, trad. Adolfo Posada. México: IIJ-UNAM.
- Kelsen, Hans. 1965. *Teoría general del Estado*. México: UNAM.
- Lasalle, Ferdinand. 2002. *¿Qué es una Constitución?* Barcelona: Ariel.

- LEEN. Ley Electoral de Estado de Nayarit. 2017. Disponible en http://www.congresonayarit.mx/media/1194/electoral_del_estado_de_nayarit_-ley.pdf (consultada el 15 de junio de 2017).
- Medina García, Aldo e Irina Cervantes Bravo. 2013. “Elementos del sistema electoral del Congreso mexicano”. *Revista de Derecho de Estado* 30 (enero-junio): 199-216.
- Mora Donato, Cecilia. 2002. *El valor normativo de la Constitución*. México: IIJ-UNAM.
- Nohlen, Dieter. 1998. *Sistemas electorales y partidos políticos*, 2.^a ed. México: FCE.
- Prieto Sanchís, Luis. 2007. *Apuntes de teoría del derecho*. 2.^a ed. Madrid: Trotta.
- Romboli, Roberto. 1998. *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale*. Turín: Giappichelli.
- Rosario Rodríguez, Marcos Francisco del. 2011. “La supremacía constitucional: naturaleza y alcances”. *Dikaion* 1 (junio): 97-117.
- Rubio Llorente, Francisco. 1997. *La forma del poder*. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruipérez Alamillo, Javier. 2014. *Reforma versus revolución*. México: Porrúa.
- . 2015. Control de la reforma constitucional. Conferencia presentada en el seminario “Doctorado interinstitucional en derecho”, 14 al 17 de mayo, en Tepic, Nayarit.
- Sánchez Ferriz, Remedio. 2009. *El Estado constitucional: configuración histórica y jurídica. Organización funcional*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Samaniego Santamaría, Luis Gerardo. Análisis de la regulación de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa en México. En *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Zamudio*, coord. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. T. VIII. México: Marcial Pons/UNAM [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2553/27.pdf> (consultada el 20 de noviembre de 2015)].
- Schmitt, Carl. 1998. *La defensa de la Constitución*. Madrid: Tecno.

- Senado de la República. 2015. Dictamen de la Comisión de Justicia por el que se pronuncia sobre la elegibilidad de los candidatos para ocupar el cargo de Magistrados de los Órganos Jurisdiccionales Locales en Materia Electoral de los Estados de Chihuahua, Coahuila, Quintana Roo y Nayarit. 3 de diciembre. [Disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Dictamen_MOJL.pdf (consultada el 10 de abril de 2017)].
- Sentencia SC-E-JIN-33-14. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Consejo Local Electoral. Disponible en <http://www.tsjnay.gob.mx/tribunal-superior-de-justicia/sala-constitucional-electoral/> (consultada el 1 de diciembre de 2016).
- SG-JRC-70/2014. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Constitucional Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JRC-0070-2014.pdf> (consultada el 28 de enero de 2016).
- SUP-JRC-14/2014. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: LXII Legislatura del Congreso de Tamaulipas. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/187.141.6.45/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm> (consultada el 10 de agosto de 2016).
- SUP-REC-892/2014. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad responsable: Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00892-2014.htm> (consultada el 4 de marzo de 2017).
- Silva, José Alfonso Da. 2003. *Aplicabilidad de las normas constitucionales*, trad. Nuria González Martín. México: IIJ-UNAM. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1000/6.pdf> (consultada el 25 de noviembre de 2015)].
- Solorio Almazán, Héctor. 2008. *La representación proporcional*. México: TEPJF. [Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/temas_representacion_proporcional.pdf (consultada el 1 de diciembre de 2015)].

- Tesis 8/2015. RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES, NO ATENTA CONTRA EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Registro: 2009818. Instancia: Pleno. T. I. Agosto de 2015. Materia: constitucional, 357.
- P/J 108/2005. PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR. LOS ARTÍCULOS 73, PÁRRAFO SEGUNDO, 86 Y 87 DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Registro: 177199. Instancia: Pleno. T. XXII. Septiembre de 2005. Materia: constitucional-administrativa, 5.
- P/J 87/2007, ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN “MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES”, CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época. Registro: 170886. Instancia: Pleno. T. XXVI. Diciembre de 2007. Materia: constitucional, 563.
- S3EL 29/2013. OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 13, año 6: 107-8.
- Valles Casadevall, Joseph M. y Agustí Bosch Gardella. 1997. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Vega, Pedro de. 1985. *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Madrid: Tecnos.
- Zagrebelsky, Gustavo. 2002. La Constitución y sus normas. En *Teoría de la Constitución. Ensayos escogidos*, comp. Miguel Carbonell, 79-81. México: Porrúa.
- . 2004. *Derecho procesal constitucional, y otros ensayos de justicia constitucional*. México: FUNDAP.
- . 2008. *Principios y votos. El Tribunal Constitucional y la política*, trad. Manuel Martínez Neira. Madrid: Trotta.

Ciudadanos invisibles.

Derecho de las personas
en situación de calle a la obtención
de la credencial para votar¹

Raymundo Gama Leyva

Sumario: I. Introducción; II. Respuestas y silencios por parte del derecho a la luz del artículo 1 constitucional; III. Control de constitucionalidad vs. control de convencionalidad. ¿Un falso dilema?; IV. Omisión normativa y discriminación indirecta; V. Ciudadanos invisibles; VI. Conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

El 18 de noviembre de 2014, Fernando Castro Barreda acudió a un módulo de atención ciudadana en la Ciudad de México para obtener su credencial para votar. Para identificarse, presentó una copia certificada de su acta de nacimiento, así como su cartilla del servicio militar. El funcionario que lo atendió revisó sus documentos y le informó que era necesario que presentara, además, un comprobante de domicilio. Castro Barreda

¹ “Ciudadanos invisibles” es precisamente el título que da Sara Makowski Muchnik a uno de sus trabajos sobre la juventud callejera (Makowski 2015). En este texto, se retoma dicho título para abordar el derecho de las personas en situación de calle a obtener la credencial para votar.

Las personas en situación de calle son uno de los tantos grupos usualmente considerados como ciudadanos invisibles. Aquí se utiliza esta expresión para aludir, únicamente, a este sector de la población. Makowski (2015, 25) ha utilizado recientemente esta expresión para analizar a los jóvenes en situación de calle que viven en la Ciudad de México en clave ciudadana. Véase también Makowski (2010).

le manifestó su imposibilidad para presentar tal papel en virtud de que, desde 2003, se encontraba en situación de calle. El funcionario le informó entonces, de manera verbal, que no era posible realizar el trámite con los documentos que había mostrado, toda vez que los manuales y procedimientos para la obtención de dicha credencial requieren la presentación de un comprobante de domicilio. Ante esta situación, Fernando Castro se retiró del módulo.

La experiencia de Castro Barreda difícilmente se puede considerar única. Seguramente no era la primera vez que un ciudadano en situación de calle trataba de realizar el trámite para obtener la credencial de elector y que esta le fuera negada ante la imposibilidad de presentar un comprobante de domicilio. Muchas otras personas se encuentran en el mismo caso que él. En la Ciudad de México se calculaba que al menos 4,291 personas se encontraban en situación de calle en 2014 (Romero 2014). Dicha expresión alude a toda persona —niños, niñas, jóvenes, hombres, mujeres, familias, adultos mayores, personas con discapacidad y otras con diversos problemas de salud y adicciones— “que se encuentre pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria” (Iasis 2012, foja 38).²

En el caso de Fernando Castro, desde 2008 ha pernoctado en las colonias Juárez y Cuauhtémoc. Uno de los lugares en los que solía dormir era afuera del estacionamiento de una oficina de Teléfonos de México en la colonia Juárez, aunque tras ser agredido físicamente, ahora lo hace afuera de una lavandería ubicada en la colonia Cuauhtémoc. Para subsistir, se ha dedicado a las más variadas ocupaciones: ha sido marino mercante, maniobrista, albañil en la Catedral de la Ciudad de México, empleado de una constructora, vendedor ambulante de férulas en el Centro Histórico y, en la actualidad, obtiene recursos tocando la quena y el violín en la vía pública.

Fernando manifestó que solicitó la credencial para votar para poder ejercer su derecho al voto; para realizar diversos trámites ante depen-

² La definición de persona en situación de calle se establece en el documento Censo “Tú también cuentas”, del Instituto de Asistencia e Integración Social, el cual es un órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México.

dencias gubernamentales, como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de la Defensa Nacional, así como para abrir una cuenta bancaria.

El 20 de noviembre de 2014, Fernando Castro Barreda presentó una demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en la 8 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE), la cual la remitió a la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), correspondiente a la IV Circunscripción Plurinominal.

En el escrito de demanda, Fernando Castro Barreda planteó, fundamentalmente, que la omisión de atender su solicitud violaba en su perjuicio lo establecido en los artículos 1; 8; 14; 16; 34; 35, fracción I; 37, y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Destacó, particularmente, que con la actuación de la autoridad responsable se vulneraba lo señalado en el artículo 1 de la Carta Magna, el cual indica, entre otras cosas, que en México toda persona goza de los derechos humanos reconocidos en esta y en los tratados internacionales de los que el país es parte.

Primero, la Sala Regional Ciudad de México tuvo que determinar, como cuestión de hecho, si Fernando Castro Barreda se encontraba en situación de calle como él mismo adujo. Tras practicar una serie de diligencias durante la fase de instrucción se tuvo por acreditado que dicho ciudadano se encontraba, efectivamente, en situación de calle y que pernoctaba en los lugares que refirió.³

Después, la Sala Regional tenía que decidir cuál era el tipo de control de regularidad que debía emplearse para analizar la norma

³ Entre las diligencias realizadas se practicaron dos inspecciones judiciales. Las actas circunstanciadas elaboradas por los actuarios encargados de la diligencia refieren que acudieron a los dos lugares donde el actor señaló que pernoctaba. En relación con el primero de estos lugares, varias personas identificaron al actor como una de las personas que solía dormir afuera del estacionamiento de una de las oficinas de Teléfonos de México, refiriendo que no lo habían visto por ahí últimamente. Respecto del segundo de los lugares, los actuarios encontraron a una persona que coincidía con las características del actor, se aproximaron a ella para conversar y corroborar su identidad. El ciudadano se identificó como Fernando Castro Barreda, les indicó su edad, las ocupaciones a las que se dedica para subsistir, que no era indigente y que no estaba inscrito en programas de asistencia social, y refirió que dormía afuera de un estacionamiento de Teléfonos de México y afuera de la lavandería donde lo encontraron.

que exige el comprobante de domicilio. En la sentencia se examinó la constitucionalidad de dicha norma, utilizando el test de proporcionalidad, y se llegó a la conclusión de que la obligación de presentar un comprobante de domicilio resultaba una medida idónea, necesaria y proporcional, por lo tanto, la norma fue calificada constitucional. No obstante, en la sentencia se afirmó que tal norma incurría en una omisión que producía discriminación normativa, que debía repararse al no prever la posibilidad de que los ciudadanos que se encontraban en situación de calle pudieran obtener la credencial para votar. Se argumentó, además, que negar a este ciudadano el trámite de obtención de la credencial para votar haría nugatorio su derecho político-electoral de votar y ser votado.

Así, apelando al artículo 1 constitucional y a los derechos de igualdad, no discriminación y al voto, la Sala Regional resolvió, por unanimidad de votos y con el voto concurrente de uno de los magistrados, que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE debía expedir la credencial para votar a Fernando Castro Barreda. Dado que él se encontraba en situación de calle y no contaba con un domicilio convencional, la Sala Regional le asignó uno para efectos de su georreferenciación electoral; asimismo, ordenó que en el campo relativo a la información de calle y número de la credencial para votar se introdujera la leyenda “para localización geoelectoral” y que se señalara únicamente la colonia, delegación, código postal y entidad federativa que correspondieran.

Para los integrantes de la Sala Regional, de esta manera se podía asegurar, por un lado, el principio de certeza que rige en materia electoral, y, por el otro, el ejercicio del derecho a votar y ser votado. Finalmente, la Sala Regional ordenó a la Comisión Nacional de Vigilancia del INE que, en el ámbito de su competencia, modificara el acuerdo que regula los medios de identificación para obtener la credencial para votar a fin de que se incluyera un procedimiento especial para la expedición de esta a las personas que se encuentren en situación de calle.⁴

⁴ En abril de 2015, la Comisión Nacional de Vigilancia del Instituto Nacional Electoral dio cumplimiento a la sentencia y emitió un acuerdo por el que se aprobó el procedimiento para la expedición de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle y que carezcan de un comprobante de domicilio. Para consultarlo, véase INE (2015).

La decisión de la Sala Regional Ciudad de México puede calificarse de histórica por varias razones, pues esta:

- 1) Reparó el derecho de una persona en situación de calle a obtener la credencial para votar.
- 2) Hizo visible uno de los múltiples problemas de discriminación a los que se enfrentan las personas en situación de calle al solicitar la credencial para votar.
- 3) Generó un cambio en el derecho electoral mexicano a fin de que se regulara un procedimiento específico para que cualquier persona en situación de calle pueda obtener la credencial para votar.

En México, tener la credencial para votar es una vía para el acceso y disfrute de un caudal de derechos: a la identidad —al no haber un documento de identidad con fotografía en el país, esta credencial cumple con dicho propósito—, a la salud, a la asistencia, a la educación y a la vivienda, por mencionar tan solo algunos, además de abrir la puerta a un sinnúmero de actividades y trámites, muchos de estos relacionados con el ejercicio y disfrute de derechos. Para los ciudadanos en situación de calle, no poder obtener una credencial para votar representa uno de los factores que contribuyen a que se encuentren en una posición de discriminación.

La sentencia de la Sala Regional Ciudad de México puede analizarse desde distintas perspectivas. Este trabajo está enfocado en el análisis y, en su caso, la crítica de los razonamientos y argumentos con los que dicha Sala llegó a la conclusión de que se le debía expedir a Fernando Castro la credencial para votar. Al dejar de lado que tenía derecho a la obtención de la credencial para votar, resulta interesante examinar cómo se llega a esa conclusión, cómo se articula una respuesta desde el derecho y mediante qué herramientas y razonamientos se construye una solución justificada para este caso.

El trabajo se centra en las principales cuestiones discutidas en la sentencia. La primera consiste en examinar qué establece el derecho y si proporciona o no una solución para el caso de un ciudadano en situación de calle que solicita la obtención de la credencial para votar, pero que carece de un comprobante de domicilio. Para ello, es indis-

pensable examinar la normativa que regula los medios de identificación para obtener la credencial para votar. Dicha normativa está contenida en el acuerdo 1-257 de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2011. ¿Es el derecho indeterminado respecto de las personas en situación de calle que desean obtener una credencial para votar?

La segunda cuestión a analizar es el desacuerdo entre la ejecutoria y el voto concurrente en relación con el tipo de control que debía hacerse. Mientras que en la ejecutoria se recurre al análisis de la constitucionalidad de la norma, en el voto concurrente se argumenta que debió realizarse una interpretación, siguiendo los pasos establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para llevar a cabo el control de convencionalidad. ¿Hay alguna diferencia entre realizar un análisis de constitucionalidad de una norma y hacer una interpretación conforme de esta, siguiendo el control de convencionalidad?, ¿tiene sentido contraponer el control de constitucionalidad al de convencionalidad? La respuesta a estas cuestiones pone de relieve una ambigüedad frecuente al hablar de estos dos mecanismos, que se resuelven al distinguir entre tipos de control y parámetros de control.

La tercera cuestión se refiere a si la norma que exige la presentación de un comprobante de domicilio es o puede ser considerada discriminatoria al excluir la posibilidad de que los ciudadanos en situación de calle puedan presentar tal comprobante. En la sentencia se afirma que la norma que establece la obligación de presentar un comprobante de domicilio es constitucional, pero incurre en una omisión que produce una discriminación parcial en las personas en situación de calle. En el voto concurrente se plantea que en la ejecutoria se incurre en una contradicción al afirmar que la norma es constitucional y discriminatoria. En contra de lo que se sostiene en la ejecutoria, en el voto concurrente se plantea que no se está en presencia de una discriminación por condición social o económica, sino ante un supuesto extraordinario no previsto en la norma. El tratamiento que se hace de este punto requería de un análisis más detenido de la discriminación normativa y de los distintos tipos de discriminación.

La cuarta cuestión consiste en examinar si la manera más efectiva de reparar a Castro Barreda era afirmar la constitucionalidad de la norma que establece como requisito la presentación de un comprobante de domicilio, como se hizo en la ejecutoria, o, por el contrario, no aplicarla en el caso concreto por ser contraria a un precepto constitucional. Asimismo, se examina la posibilidad de armonizar el principio de certeza con los principios de igualdad y de no discriminación, y el derecho al voto.

La tesis de fondo que se propone en este trabajo difiere de la planteada en la ejecutoria y el voto concurrente. Frente a la afirmación de que la norma es constitucional, en el trabajo se expone que la norma es inconstitucional. En contra de lo argumentado en el voto concurrente, en el sentido de que no se produce una discriminación, se plantea que la norma que establece la obligación de presentar un comprobante de domicilio produce una discriminación indirecta. Negar que se está en presencia de una discriminación supondría cerrar los ojos frente a uno de los múltiples problemas de discriminación a los que se enfrentan las personas en situación de calle, en este caso, por estar excluidos de la posibilidad de obtener la credencial para votar.⁵ Precisamente por estar ante una situación discriminatoria no era procedente hacer una interpretación conforme de la norma, pues hacerlo supondría preservar la redacción de esta sin reparar dicha discriminación.

En los siguientes apartados se irá abordando cada una de las cuestiones anteriores en el orden que se han expuesto.

II. Respuestas y silencios por parte del derecho a la luz del artículo 1 constitucional

De una lectura del conjunto de artículos que integran el acuerdo 1-257, por el que se establecen los medios de identificación para obtener la credencial para votar, se desprende que los documentos de identificación requeridos por la autoridad electoral varían en función del tipo

⁵ Para un análisis esclarecedor del problema de desigualdad estructural, véase Saba (2016).

de acto relacionado con el padrón electoral y de si se solicita una reposición o reemplazo de la credencial.

El acuerdo regula tres tipos de actuaciones relacionadas con el padrón electoral:

- 1) Inscripción al padrón electoral. Se refiere a los ciudadanos que ingresan por primera vez en este padrón y que no han tenido nunca una credencial para votar. Entran en este supuesto las personas que cumplen 18 años y que tramitan por primera vez la credencial para votar.
- 2) Actualización de datos. Se refiere a la modificación de información de los electores contenida en el padrón electoral, ya sea por corrección de datos personales o del domicilio, o bien por cambio de domicilio.
- 3) Reincorporación. Consiste en el trámite de reingreso en el padrón electoral de los ciudadanos que han sido rehabilitados en sus derechos político-electorales, de quienes cuyo registro fue dado de baja indebidamente (por ejemplo, porque se presumió que habían muerto cuando en realidad no lo estaban) y de los que fueron dados de baja del padrón porque no recogieron su credencial para votar después de dos años de haber realizado el trámite.

En relación con la credencial para votar, el acuerdo indica dos supuestos:

- 1) Reposición. Tiene lugar en casos de robo o extravío y supone que no hay ninguna modificación de los datos personales, geoelectorales y del domicilio que aparecen en el padrón electoral; es decir, la credencial para votar se expide tal cual con la última información que se tenía previamente en el padrón.
- 2) Reemplazo. Se produce por pérdida de vigencia, o bien porque en la credencial ya no hay espacio para marcar el voto. Al igual que en el caso anterior, el reemplazo supone que no hay ninguna modificación de los datos personales, geoelectorales y del domicilio que constan en el padrón electoral.

Los anteriores supuestos conforman el universo de casos regulados para la obtención de la credencial para votar. Ahora bien, no es el propósito de este trabajo establecer qué documentos de identificación se requieren para cada uno de aquellos. Bastará con identificar el tipo de supuesto en el que encuadra la solicitud de Castro Barreda y los documentos de identificación requeridos por la normativa aplicable.

De los tres supuestos relacionados con el padrón electoral, y a partir de la información contenida en la sentencia, la solicitud de Castro Barreda encuadra en el referente a la actualización por cambio de domicilio. El actor manifestó que el último domicilio registrado ante el INE se encontraba en Naucalpan, Estado de México, lugar donde rentaba una habitación y en el que ya no vive, por tanto, no se trataba de un supuesto de inscripción ni de reincorporación en el padrón electoral.⁶ Tampoco era un caso de reposición por robo o extravío ni de reemplazo, pues estos suponen que no varían los datos contenidos en el padrón electoral. En el caso de Fernando Castro, la solicitud suponía un cambio en los datos del domicilio y, por ende, una actualización en dicho padrón.

Ahora bien, el acuerdo 1-257 (DOF 2016) establece en el artículo 2, fracción I, que, para cualquier trámite relacionado con la obtención de la credencial para votar, se requiere acreditar la nacionalidad mexicana, ya sea mediante copia certificada del acta de nacimiento o del documento que acredite la nacionalidad por naturalización. Asimismo, en la fracción II, dicho artículo indica que, además de lo señalado en la fracción anterior, los ciudadanos deberán identificarse con alguna de sus huellas digitales y presentar una identificación con fotografía, especificando a continuación un listado de este tipo de documentos, entre los que se encuentra la cartilla del servicio militar. La fracción III regula la obligación de presentar un comprobante de domicilio original en los siguientes términos: "Para los trámites de inscripción o de actualización al Padrón Electoral, con excepción al de reposición, los ciudadanos deberán presentar un comprobante de domicilio", el cual

⁶ No se trataba de un supuesto de inscripción, porque Fernando Castro Barreda ya se había inscrito en el padrón electoral. Tampoco era un supuesto de reincorporación a este, porque, de acuerdo con la información contenida en la sentencia, el actor no había solicitado la credencial para votar sin haberla recogido antes de que pasaran dos años. Tampoco consta que haya sido privado de sus derechos políticos o que, indebidamente, se le haya dado de baja del padrón.

deberá ser original y con una fecha de expedición no mayor a tres meses, e indica enseguida un listado de comprobantes autorizados para tal efecto. De este modo, para el trámite de actualización en el padrón electoral, el acuerdo prevé expresamente la obligación de presentar un comprobante de domicilio. Como se planteó al inicio de este trabajo, Fernando Castro Barreda presentó copia certificada de su acta de nacimiento y su cartilla del servicio militar, pero no un comprobante de domicilio por encontrarse en situación de calle.

En esa fracción III, el acuerdo contiene una disposición adicional, que regula el supuesto de que un ciudadano no cuente con un comprobante de domicilio. Dicha disposición establece lo siguiente:

En caso de que el ciudadano *no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente, podrá presentar dos testigos*, uno de los cuales deberá estar inscrito en el Padrón Electoral en el mismo Municipio o Delegación y otro de la misma Entidad Federativa. Los testigos deberán de identificarse con alguna de sus huellas dactilares o con su Credencial para Votar, manifestar la razón de su dicho bajo protesta de decir verdad, misma que deberá ser asentada en el Acta Testimonial, la cual será digitalizada conforme al procedimiento que para tal efecto apruebe esta Comisión Nacional de Vigilancia, y solo podrán serlo hasta por cuatro ocasiones en un lapso de 120 días naturales (DOF 2016, 4).[§]

Como se puede advertir, esta disposición otorga la posibilidad de presentar dos testigos en caso de que el ciudadano no cuente con un comprobante de domicilio, siempre y cuando los testigos cumplan con los requisitos y restricciones anteriormente citados. ¿Es o puede ser aplicable la disposición anterior al supuesto de una persona que se encuentre en situación de calle?

En la sentencia, la Sala Regional Ciudad de México consideró que dicha disposición regula el supuesto de un ciudadano con un domicilio convencional, pero que por alguna razón no cuenta con un comprobante de domicilio. Los ciudadanos en situación de calle carecen de dicho domicilio, por lo que tal disposición no sería aplicable.

§ Énfasis añadido.

Sin embargo, de la lectura de la mencionada disposición no se desprende claramente lo anterior, sino que es el resultado de una operación de interpretación que realiza la Sala Regional, pero que no explicita. Es decir, para llegar a la conclusión que plantea la Sala, habría que interpretar que donde la disposición establece “no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente” significa “tenga con un domicilio convencional, pero no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente”.⁷ Pero a este segundo enunciado no se llega automáticamente a partir del texto de la disposición, sino que requiere del empleo de alguna técnica interpretativa que indique por qué debe entenderse así dicha disposición.

Acudiendo a los pertinentes criterios de interpretación, tal disposición podría entenderse en el sentido de que comprende no solo a los ciudadanos que cuentan con un domicilio convencional, pero no cuentan con un comprobante de este, sino también a los ciudadanos en situación de calle que carecen de dicho comprobante. Es decir, se podría plantear que la parte de la disposición en la que se indica que “no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente” significa que “no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente, teniendo o no un domicilio convencional”.

Para sustentar esta interpretación, podría sostenerse, mediante una interpretación declarativa, que la disposición establece lisa y llanamente que en caso de que un ciudadano no cuente con un comprobante de domicilio podrá presentar dos testigos, sin condicionar tal posibilidad a que se posea o no un domicilio convencional. Un ciudadano en situación de calle no cuenta con dicho comprobante, por lo que podría presentar dos testigos.

Además, se podría apelar al conocido principio utilizado frecuentemente por los juristas de que ahí donde el órgano que dictó la norma no distingue, el intérprete no debe distinguir, por lo que no debería

⁷ Como plantea Riccardo Guastini, la interpretación supone pasar de un enunciado a interpretar (la disposición) un enunciado interpretado (la norma), utilizando un enunciado interpretativo de la forma “T significa S”. El enunciado interpretativo tiene la función de atribuir un significado a un texto, o parte de este, de una disposición, pero no dice por qué ha de atribuirse un determinado sentido (Guastini 2014). Tal enunciado interpretativo ha de estar justificado, externamente, con los pertinentes argumentos interpretativos.

hacerse una interpretación restrictiva que excluya a los ciudadanos en situación de calle de la posibilidad de presentar dos testigos. Quien argumentara de este modo podría decir también que recurriendo al testimonio de dos testigos en las condiciones apuntadas en el propio acuerdo, se salvaguarda el principio de certeza en materia electoral. Y, para rematar, se podría apelar al criterio de interpretación *pro personae* que exige que, ante una variedad de interpretaciones posibles —dos en este caso: una que incluye a los ciudadanos en situación de calle y otra que los excluye—, debe escogerse aquella que sea más favorable a la persona.

Por su parte, quien argumentara que dicha disposición se refiere únicamente a los casos en los que el ciudadano tiene un domicilio convencional, pero no cuenta con un comprobante de domicilio, debería recurrir a las pertinentes técnicas interpretativas que justificaran llegar a la conclusión anterior. A manera de ejemplo, se podría apelar al argumento por reducción al absurdo para decir que debería rechazarse la interpretación de que dicha disposición es aplicable también a los ciudadanos en situación de calle, porque si así se hiciera se llegaría al absurdo de considerar como domicilio de la persona en situación de calle aquel que refieran los testigos, sin que la autoridad electoral esté en condiciones de corroborarlo, lo que pondría en riesgo el referido principio de certeza. Todas estas interpretaciones son ciertamente plausibles. Lo que se quiere subrayar es que la afirmación de que la disposición que establece la posibilidad de presentar dos testigos no es aplicable a los ciudadanos en situación de calle es el resultado de una interpretación que no se hace explícita en la ejecutoria.

Por consiguiente, la pregunta acerca de si el derecho proporciona una solución para el caso de los ciudadanos en situación de calle que solicitan la credencial para votar, pero no cuentan con un comprobante de domicilio, se podría responder, de manera preliminar, en sentido afirmativo o negativo, dependiendo de la manera en que se interpreten las disposiciones.

Con todo, se podría convenir con la conclusión de la Sala Regional Ciudad de México en el sentido de que el acuerdo 1-257 no proporciona una respuesta a la solicitud de obtención de la credencial para votar formulada por un ciudadano en situación de calle, pero por una razón de mayor peso que la que se adujo en la sentencia. A saber, que el recurso consistente en interpretar la disposición que da la posibilidad

de presentar dos testigos cuando no se cuente con un comprobante de domicilio para que sea aplicable a los ciudadanos en situación de calle es insuficiente y se queda corto respecto del tipo de respuesta que el derecho debería proporcionar. Se espera más del derecho que una respuesta que pudiera parecer artificiosa, pues debe solucionar de una manera más justa el problema de los ciudadanos en situación de calle que soliciten la credencial para votar.

Una vía para completar la respuesta que se debe dar en este caso es acudir al artículo 1 constitucional. Este, como se sabe, establece que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM, y, de manera correlativa, que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. El párrafo cuarto de ese mismo artículo prohíbe, además, cualquier tipo de discriminación motivada, entre otras razones, por la condición social de las personas y, en general, cualquier discriminación que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Ahora bien, la sola mención del artículo 1 de la Carta Magna difícilmente puede servir como justificación para sostener que Castro Barreda tiene derecho a obtener la credencial para votar, sin embargo, sí proporciona elementos para articular una mejor respuesta desde el derecho. Estos se conforman por los principios de igualdad y no discriminación, así como los derechos a la identidad y al voto. Tales elementos habrán de tenerse en cuenta al momento de construir una respuesta completa para este caso.

Recapitulando lo planteado hasta el momento respecto a la pregunta de si el derecho da una solución para el caso, la respuesta es que no brinda una resolución completa y totalmente articulada, sin embargo, sí proporciona los elementos para construirla. Si se quiere ver así, el derecho estaría parcialmente indeterminado.⁸

⁸ De acuerdo con Francisco Laporta, la indeterminación parcial o infradeterminación se daría en dos supuestos: "cuando la solución del caso pudiera variar entre unos límites que, estos sí, están definidos por pautas jurídicas, o cuando pueda decirse que el derecho es indeterminado en algunos casos pero determinado en otros" (Laporta 2007, 198). Este caso se encontraría en el primer tipo de indeterminación parcial, toda vez que la solución está contenida o demarcada por algunos límites definidos jurídicamente. Estos límites están contenidos, primordialmente, en el artículo 1 constitucional.

III. Control de constitucionalidad vs. control de convencionalidad. ¿Un falso dilema?

Al analizar la ejecutoria y el voto concurrente se advierte un punto de desacuerdo respecto del tipo de control que debía haberse hecho para examinar la regularidad de la norma que exige la presentación del comprobante de domicilio para la obtención de la credencial para votar. En la ejecutoria se realizó un análisis de la constitucionalidad de dicha norma mediante el test de proporcionalidad, y se llegó a la conclusión de que esta era constitucional. En cambio, en el voto concurrente se plantea que no debió hacerse un análisis de constitucionalidad de la norma, sino una interpretación conforme, siguiendo los pasos establecidos por la SCJN para llevar a cabo el control de convencionalidad *ex officio*.

El desacuerdo entre los magistrados se produce por el modo de interpretar los planteamientos del actor en su escrito de demanda. En este, el actor planteó que la negativa de iniciar el trámite para obtener su credencial para votar viola en su perjuicio lo establecido en los artículos 1; 8; 14; 16; 34; 35, fracción I; 37, y 41 de la CPEUM.

En la ejecutoria se estudia este planteamiento desde la óptica de la suplencia de la deficiencia u omisión de los agravios. Como se sabe, el artículo 23, párrafo primero, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) establece la obligación de suplir la deficiencia u omisión en los agravios “cuando los mismos se deduzcan claramente de los hechos expuestos” (LGSMIME 2014). Atendiendo a dicha obligación, en la ejecutoria se afirma que el actor “pretende cuestionar la constitucionalidad de la fracción normativa del referido acuerdo en la cual se contempla el requisito consistente en la presentación de un comprobante de domicilio” (SDF-JDC-455/2014, 18).

A diferencia de lo que se sostuvo en la sentencia, en el voto concurrente se plantea que no debió llevarse a cabo un análisis de constitucionalidad de la norma. El magistrado que formula el voto concurrente sostiene que del hecho de que el actor afirme que se violan en su perjuicio ciertas disposiciones constitucionales no se sigue que el actor formule un planteamiento de inconstitucionalidad. Para este magistra-

do, no había un planteamiento de constitucionalidad explícito o implícito por parte del actor, por tanto, no podía examinarse la constitucionalidad de la norma. Al resultar inviable dicho análisis, lo procedente era acudir entonces al control de convencionalidad *ex officio*.

El desacuerdo entre la ejecutoria y el voto concurrente permite poner de relieve dos cuestiones: la primera se refiere al alcance de la suplencia de la deficiencia u omisión de agravios; la segunda, al desacuerdo respecto de la decisión de llevar a cabo un análisis de constitucionalidad de la norma o una interpretación, siguiendo los pasos del control de convencionalidad.

Comenzando con la primera cuestión anteriormente apuntada, es importante advertir que el alcance de la suplencia es relativo a la práctica de las salas de los tribunales electorales y a la manera en que estudian los agravios, atendiendo la obligación establecida en el artículo 23 de la LGSMIME. En este sentido, las salas gozan de cierta discrecionalidad en la suplencia de la deficiencia u omisión de agravios. Esta discrecionalidad se produce en buena parte por la vaguedad de dicho artículo en el enunciado “cuando los mismos [los agravios] se deduzcan claramente de los hechos expuestos”. La mayor o menor claridad con la que pueden deducirse los agravios a partir de los hechos expuestos tiene límites que no pueden definirse de manera tajante, lo que se traduce en que el magistrado dispone de un cierto margen en uno u otro sentido. Esto no supone, sin embargo, que no pueda argumentarse racionalmente si en un caso determinado se puede desprender o no un planteamiento de inconstitucionalidad. En este sentido, la Sala Regional Ciudad de México acierta al interpretar que, en el fondo, los planteamientos del actor están dirigidos a cuestionar la constitucionalidad del requisito que prevé la obligación de presentar un comprobante de domicilio, toda vez que elimina la posibilidad de que un ciudadano en situación de calle pueda obtener la credencial para votar.

Adicionalmente, el desacuerdo que se advierte entre la ejecutoria y el voto concurrente parece sugerir que habría una contraposición entre llevar a cabo un análisis de constitucionalidad, o bien en hacer una interpretación conforme, siguiendo los pasos del control de convencionalidad. Este desacuerdo puede generar perplejidades para

quien sostenga que no hay una oposición entre el control de constitucionalidad y el de convencionalidad. Quien sostuviera lo anterior podría apelar al pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuando sostuvo que

la pretensión de oponer el deber de los tribunales internos de realizar el control de constitucionalidad al control de convencionalidad que ejerce la Corte es en realidad un *falso dilema*, pues una vez que el Estado ha ratificado el tratado internacional y reconocido la competencia de sus órganos de control, aquéllos pasan a conformar su ordenamiento jurídico. De tal manera, el control de constitucionalidad implica necesariamente un control de convencionalidad, ejercidos de forma complementaria (Corte IDH, párrafo 88, 2013).[§]

En sentido similar, el Pleno de la SCJN planteó que “el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista normativo” (contradicción de tesis 21/2011, 24).

Por consiguiente, si la contraposición entre el control de convencionalidad y el control de constitucionalidad carece de sentido, ¿cómo se explica el desacuerdo que se plantea en la ejecutoria y el voto concurrente respecto del tipo de control que debía llevarse a cabo?

Para entender el desacuerdo entre la ejecutoria y el voto concurrente, es conveniente destacar una ambigüedad frecuente al hablar de control de constitucionalidad y de convencionalidad; una ambigüedad que se produce por no distinguir entre tipos de control de regularidad, por un lado, y parámetros de control de regularidad, por el otro.⁹

En efecto, desde el punto de vista del parámetro de control de regularidad no hay contraposición entre el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad. Esta fue una de las lecciones de la contradicción de tesis 293/2011 y de otras sentencias que han tratado de dejar en claro, entre otras cosas, que las normas de derechos humanos de rango constitucional y de rango internacional no se rela-

[§] Énfasis añadido.

⁹ Para consultar una distinción clara entre tipos de control y parámetros de control, véase Cossío (2012, 31 y ss.).

cionan de forma jerárquica, sino que unas y otras conforman un parámetro integrado de control de regularidad que, en el supuesto de que un derecho humano reconocido en un tratado internacional del que México es parte no esté reconocido en una norma constitucional, debe entenderse que dicho derecho está incorporado a la Carta Magna —como lo establece su artículo 1—, y que en la elección entre un derecho humano reconocido en esta y otro, en un tratado internacional deberá optarse por aquel que proteja de manera más favorable a las personas, salvo el supuesto de que la norma fundamental prevea una restricción expresa, situación en la cual se apegará a lo que esta indique.

Por tanto, teniendo en cuenta el parámetro de control, no hay oposición entre el de constitucionalidad y el de convencionalidad como sostuvo el Pleno de la SCJN en la contradicción de tesis 293/2011:

ambos parámetros de control forman parte del mismo conjunto normativo y, por tanto, integran el aludido parámetro de control de regularidad, de modo que hablar de constitucionalidad o convencionalidad implica hacer referencia al mismo parámetro de regularidad o validez, aunque para efectos meramente didácticos pueda diferenciarse entre el origen de la norma empleada para desarrollar el estudio de validez respectivo (contradicción de tesis 293/2011, 53-4).

Desde esta perspectiva, teniendo en cuenta que el parámetro de control es unitario, lo más oportuno es referirse al control de constitucionalidad y de convencionalidad.

Por el contrario, tomando en cuenta el tipo de control de regularidad, tiene sentido contraponer y distinguir el control de constitucionalidad del control de convencionalidad, dependiendo de que se trate de un control concentrado o difuso. Como se sabe, a partir de la resolución de la Corte IDH en el caso Radilla, de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011 y del expediente varios 912/2010, resuelto el 14 de julio de 2011, se introdujo en el sistema mexicano el control difuso de convencionalidad *ex officio*. Esto supuso que, además del control concentrado de constitucionalidad que venía ejerciendo de manera exclusiva el Poder Judicial de la Federación, se estableciera un control difuso a cargo de todos los órganos jurisdiccionales del país.

Al hablar del control concentrado tradicionalmente se suele hacer mención de que es ejercido de manera exclusiva mediante el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. No es muy frecuente que se tenga en cuenta la competencia atribuida a las Salas del TEPJF en el artículo 99 de la Carta Magna en los siguientes términos:

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁰

La competencia atribuida a las Salas del Tribunal Electoral para no aplicar leyes por considerarlas inconstitucionales plantea una serie de cuestiones y eventuales puntos de discusión. Para lo que aquí interesa, vale la pena destacar que en el caso de dichas Salas convergen las competencias tanto para realizar un análisis de constitucionalidad de una norma como para llevar a cabo un control difuso de convencionalidad; de ahí que no sea ocioso precisar cuáles son las características y las eventuales diferencias entre uno y otro.

Aparentemente no habría grandes diferencias en que las Salas del TEPJF recurran al análisis de constitucionalidad o al control de convencionalidad *ex officio*. En los dos casos se examina la regularidad de las normas, contrastándolas con las de los derechos humanos constitucionales e internacionales; y, además, el resultado de que estas no superaran el control de regularidad conduciría a la inaplicación de la norma en el caso concreto y, tanto en uno como en otro, la resolución se limitaría al caso concreto.

No obstante, recurrir al control de constitucionalidad o al control difuso de convencionalidad sí comporta algunas diferencias (Cossío 2012, 36 y ss.). En el primer caso, la constitucionalidad de una norma

¹⁰ La competencia atribuida a las Salas del Tribunal Electoral fue advertida de manera expresa en el expediente varios 912/2010, párrafo 25.

forma parte de la litis, ya sea porque el actor formule expresamente un planteamiento de inconstitucionalidad en su escrito de demanda o porque se deduzca de los hechos en caso de suplencia de la deficiencia u omisión en la expresión de agravios. La pretensión del actor es conseguir un pronunciamiento del órgano jurisdiccional en el sentido de que la norma impugnada es inconstitucional. Por ello, la sentencia se enfocará de manera central en determinar si la norma es constitucional o no. Si el órgano jurisdiccional estima que la norma es inconstitucional, la sentencia deberá recoger esta apreciación en los considerandos y el sentido se plasmará también en los resolutivos.

En el control difuso de convencionalidad, en cambio, el litigio no tiene como objetivo central determinar si la norma es constitucional y convencional o no y, por ende, el proceso no está dirigido a obtener un pronunciamiento expreso en ese sentido. De hecho, la norma no es el objeto central del juicio, sino un acto de aplicación a la luz de una determinada norma. Es en el análisis del acto concreto de aplicación de una norma donde el órgano jurisdiccional puede examinar, de manera transversal, la litis planteada si dicha norma es inconstitucional e inconvencional, pudiendo desaplicarla para ese caso concreto, lo que supone que no puede utilizarse para resolverlo; el juzgador tendría que resolver el caso con los materiales normativos restantes (Cossío 2012, 41 y ss.).

En el presente caso, el actor no formuló de manera expresa un planteamiento respecto de la inconstitucionalidad de la norma que prevé como requisito la presentación de un comprobante de domicilio ni formuló argumentos dirigidos en esa dirección. ¿Qué era entonces lo procedente? A reserva de que se coincida con la ejecutoria en el sentido de que se podía desprender un planteamiento de constitucionalidad al recurrir a la suplencia en la deficiencia u omisión de agravios, la decisión de optar por el control de convencionalidad o el de constitucionalidad, en cuanto tipos de control de regularidad, en buena medida depende de qué vía resulte más reparadora para el ciudadano. Esto lleva a examinar si la norma en cuestión puede ser considerada en algún sentido discriminatoria y cómo afecta su constitucionalidad.

IV. Omisión normativa y discriminación indirecta

Como se indicó en el apartado anterior, en la ejecutoria se examina la constitucionalidad de la norma que establece como requisito la presentación de un comprobante de domicilio para la obtención de la credencial para votar. La conclusión a la que se arriba es que la norma es constitucional, atendiendo al test de proporcionalidad, por considerar que se trata de una medida idónea, necesaria y proporcional. Acto seguido, en la ejecutoria se afirma que si bien se trata de una norma constitucional, esta adolece de una omisión parcial que produce una discriminación normativa para las personas en situación de calle. El planteamiento que se formula en la ejecutoria es el siguiente:

no se actualiza la inconstitucionalidad del Acuerdo 1-257; sin embargo, se arriba a la convicción de que el citado instrumento, al no prever la posibilidad de que los ciudadanos que se encuentran en situación de calle y, por tanto, no cuentan con domicilio, puedan obtener la credencial para votar, es inconcuso que estamos frente a **una omisión parcial que produce una discriminación normativa** en agravio de esas personas, la cual debe ser reparada en esta sentencia (SDF-JDC-455/2014, 26).

El magistrado que formula el voto concurrente tiene una apreciación diferente. Considera que en la ejecutoria se incurre en una contradicción al afirmar, por un lado, que la norma es constitucional, y, por el otro, que la norma es discriminatoria por omisión. A su juicio, si esta fuera discriminatoria por omisión, también sería inconstitucional, pues vulneraría lo dispuesto por el artículo 1 constitucional. Pero, para el magistrado que formula el voto concurrente, no se está ante una norma discriminatoria, sino que se trata simplemente de un supuesto extraordinario que no estaba previsto en ella, por lo que debía resolverse atendiendo precisamente al carácter extraordinario de la situación. Tal y como se plantea en el voto concurrente:

Sin embargo, en el caso no se está en presencia de una discriminación basada en la condición social o económica del actor por su situación de calle, sino que en realidad su trámite le fue negado por

carecer de un documento que es exigido a toda persona que solicita la credencial para votar, sin advertir que se estaba en presencia de un caso extraordinario no previsto en la norma (SDF-JDC-455/2014, 91).

Desde la perspectiva planteada en el voto concurrente, la autoridad electoral debió advertir lo extraordinario del caso y atender la solicitud del actor desde la premisa de que la omisión en la regulación no podía hacer nugatorios sus derechos. En este sentido, la propuesta de solución del caso que se planteó en el voto concurrente es que debió llevarse a cabo una interpretación conforme de la disposición cuestionada, en el sentido de que regula supuestos ordinarios en los que los ciudadanos pueden acreditar su domicilio; de este modo, la disposición no sería aplicable a situaciones extraordinarias como la de una persona que se encuentra en situación de calle, pues carece de domicilio y, por ende, se ve imposibilitada para presentar un comprobante.

Tanto en la ejecutoria como en el voto concurrente hay un acuerdo en el sentido de que las normas que regulan los medios de identificación para obtener la credencial para votar no proporcionan una solución para el caso de un ciudadano en situación de calle que desea obtener la credencial, pero carece de un comprobante de domicilio. Por otra parte, tanto en la ejecutoria como en el voto concurrente parece existir un acuerdo en el sentido de que se actualiza una omisión normativa por no regular el supuesto de las personas en situación de calle que carecen de un comprobante de domicilio. El desacuerdo se produce respecto de la cuestión relativa a si la norma que establece como requisito la presentación de dicho comprobante puede ser considerada discriminatoria.

Se puede dar por sentado que la norma no prevé el supuesto de que una persona en situación de calle se vea imposibilitada para presentar un comprobante de domicilio y que el hecho de no haber regulado este supuesto puede ser una omisión normativa. Quedaría por examinar si la norma puede ser considerada en algún sentido discriminatoria.

Antes de analizar esta cuestión cabe revisar, brevemente, la diferencia entre las nociones de laguna y omisión normativa. El concepto de omisión normativa ha sido abordado recientemente y con buenos

resultados en México.¹¹ Para distinguir las nociones de laguna y omisión normativa, es conveniente advertir que la primera es una idea predicable de los sistemas normativos, mientras que la segunda entra en el ámbito de la acción humana y, de manera concreta, en el campo de las omisiones.

Desde esta perspectiva, una laguna normativa puede definirse, de acuerdo con la caracterización realizada por Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin (2012), como la ausencia de una solución normativa para un caso genérico identificado a partir de ciertas propiedades jurídicamente relevantes.¹² Por su parte, el concepto de omisión normativa se vincula con la acción humana. Utilizando la caracterización de las omisiones que lleva a cabo Daniel González Lagier (2013, 34), se podría decir que una omisión consiste en no llevar a cabo una acción que se debió realizar o de la que se tenían expectativas de que se hiciera. En el caso de una omisión normativa, esta consiste en no haber regulado un supuesto jurídico que debía regularse. Las omisiones son hechos dependientes de la voluntad (en el sentido que son acciones que se dejan de hacer) y pueden ser intencionales o no intencionales. En el mismo sentido, las omisiones normativas pueden ser intencionales o no intencionales. De este modo, se actualiza una omisión normativa si:

- 1) El legislador no ha establecido una norma ya sea de manera intencional o no.
- 2) El hecho de no establecer o crear una norma produce una determinada consecuencia, que en este caso consistiría en que los ciudadanos en situación de calle no pueden obtener la credencial para votar por no tener la posibilidad de presentar un comprobante de domicilio.
- 3) Se esperaba que el órgano hubiera contemplado o debía contemplar el supuesto del ciudadano en situación de calle que desea obtener la credencial para votar.

¹¹ Véase Carbonell (2007) para conocer más de este tema, y, para mayores referencias, el conjunto de ensayos, así como la bibliografía.

¹² Acerca de la noción de laguna, véase Alchourrón y Bulygin (2012), así como el conjunto de ensayos contenidos en Atria (2004).

La principal peculiaridad de la noción de omisión normativa es que la negativa de haber regulado un supuesto implica el incumplimiento de una obligación constitucional, con la consecuencia de que dicha omisión es considerada inconstitucional.¹³ De este modo, a diferencia de lo que se afirma en la ejecutoria y el voto concurrente, la consecuencia de pensar en que se incurre en una omisión normativa por el hecho de no prever el supuesto de una persona en situación de calle que se ve imposibilitada para presentar un comprobante de domicilio es que la norma cuestionada sería considerada inconstitucional. En ese caso, la metodología que podía haberse empleado al advertir la omisión normativa sería la siguiente:

Declarar que la omisión es inconstitucional [...], reputar que la falta de reglamentación provoca una laguna en el orden normativo, integrar el orden normativo lagunoso [...] echando mano de la autointegración (por analogía o por aplicación de los principios generales del derecho) o de la heterointegración (acudiendo al valor justicia). Pero es evidente que de proceder así, la solución sería provechosa únicamente para el caso, lo cual significa que la norma que el tribunal elaborara para llenar el vacío normativo resolvería tan solo el caso particular sentenciado (Bidart citado en Báez 2007, 404).

En el presente caso se da la peculiaridad de que, además de la eventual inconstitucionalidad de la norma por omisión normativa, habría otro motivo para declararla inconstitucional, a saber, la situación de discriminación en contra de las personas en situación de calle.

En la ejecutoria, el tema de la discriminación normativa se aborda de manera adecuada, haciendo mención de los principios de igualdad y no discriminación establecidos en la CPEUM y en tratados internacionales, así como algunos criterios jurisprudenciales de la Primera Sala de la SCJN y de la Corte IDH al respecto.

¹³ En este sentido, véase Villaverde (2007, 49 y ss.), Astudillo (2007, 308) y Báez (2007, 404). Para conocer una discusión de las omisiones normativas en la obra de Luigi Ferrajoli y una crítica formulada por Juan Ruiz Manero, véase Ferrajoli y Ruiz (2002).

Sin embargo, en la ejecutoria no se aclara en qué sentido se incurre en una discriminación parcial; se hace mención del criterio de la SCJN relativo al uso de categorías sospechosas, pero no se indica si la norma en cuestión introduce una distinción de este tipo, y, finalmente, no se justifica de manera suficiente por qué, a pesar de que se incurre en una discriminación normativa, la norma sigue siendo constitucional.

Sin pretender resolver de manera exhaustiva estas cuestiones, resulta pertinente distinguir al menos dos sentidos en los que se habla de discriminación para, posteriormente, identificar cuál es el tipo de esta que, en su caso, produce la norma cuestionada.

- 1) Discriminación directa. Un primer sentido de discriminación alude a los supuestos en los que las normas establecen, de manera expresa, un tratamiento distinto e injustificado entre las personas. A manera de ejemplo, una legislación de Campeche estableció un régimen diferenciado de estado civil denominado sociedades de convivencia, distinto al matrimonio y al concubinato, al que se le impide, de manera expresa, la posibilidad de adoptar (acción de inconstitucionalidad 8/2014). La Primera Sala de la SCJN ha señalado con claridad que este tipo de discriminación se produce “por tratar a personas iguales de forma distinta, o por ofrecer igual tratamiento a personas que están en situaciones diferentes” (tesis 1a. CCCLXXIV/2014 [10a.], 603). La peculiaridad de este primer tipo de discriminación es que la diferencia de tratamiento aparece expresamente en las normas. Siguiendo la terminología de otros órganos jurisdiccionales, principalmente estadounidenses, se suele identificar este tipo de discriminación como directa.

Una definición clara de discriminación directa es planteada por María José Añón en los siguientes términos:

Hablamos de discriminación directa para referirnos a aquel tratamiento jurídico diferenciado y perjudicial para una persona por razón de alguno de los factores prohibidos de diferenciación. Se trata de aquella situación en la que, en función de los rasgos especialmente protegidos, una persona es o puede ser tratada

de manera menos favorable que otra en una situación análoga o comparable. En estos casos el factor prohibido es invocado explícitamente como motivo de distinción o exclusión (Añón 2013, 142).

El Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) refiere un ejemplo de este tipo de discriminación que puede ser asociado, de manera injustificada, con las personas en situación de calle. Se trata del artículo 38, fracción IV, de la CPEUM, el cual establece como una de las causales de suspensión de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos la vagancia y la ebriedad consuetudinaria (CDHDF 2014, 52). Además de contener expresiones que reproducen estigmas y prejuicios, la disposición constitucional antes referida atenta contra la dignidad humana y el principio de autonomía de la persona.

Siguiendo una importante tradición, la SCJN ha asociado la discriminación directa con la noción de distinciones basadas en categorías sospechosas, esto es, distinciones basadas en alguno de los criterios enunciados y prohibidos en el párrafo quinto del artículo 1 constitucional —origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas—. Las normas que establecen un trato diferenciado, tomando en cuenta alguno de estos criterios, generan por sí mismas un motivo de sospecha en su contra.

Ahora bien, la Primera Sala ha señalado que no toda diferencia de trato establecida en la ley puede considerarse automáticamente como discriminatoria, sino aquellas diferencias introducidas por una norma jurídica que carecen de una adecuada justificación. Por ello, no toda diferencia de trato incluida en la ley es discriminatoria sin más, sino solo cuando tal distinción es injustificada; por tanto, deberá examinarse en cada caso si las distinciones son o no discriminatorias (acción de inconstitucionalidad 8/2014, párrafos 56, 66 y 67).

- 2) Discriminación indirecta. Un segundo sentido de discriminación se produce en relación con disposiciones, criterios o prácticas aparentemente neutras que por sus resultados o en su aplicación producen una diferenciación desproporcionada o la exclusión de cierto grupo social sin que exista una justificación razonable y objetiva para ello (tesis 1a. XLIV/2014 [10a.], 645).

En este segundo sentido de discriminación no es relevante que el órgano creador de la norma haya tenido o no la intención de producir ciertos resultados en la aplicación de una norma jurídica; lo relevante son los efectos discriminatorios que se producen por el impacto que genera su aplicación en cierto grupo social, por la situación de desventaja en la que sitúa a cierto grupo o por la exclusión injustificada que genera. Esta segunda forma de discriminación es identificada como indirecta, por resultado o por impacto desproporcionado (Altman 2015).

María José Añón explica con claridad en qué consiste la discriminación indirecta:

La modalidad de discriminación indirecta parte de la existencia de una norma o una práctica basada en un factor de distinción considerado "neutro" y cuya aplicación da lugar a un efecto o resultado que excluye a un grupo o colectivo, sin justificación objetiva. La discriminación es consecuencia de los efectos sociales de la norma sobre un grupo especialmente protegido. A las discriminaciones indirectas también se las denomina de impacto, frente a las discriminaciones directas que lo serían de trato, porque, en definitiva, suponen una valoración del distinto impacto que una diferencia jurídica de trato (en principio neutral, es decir no marcada por los rasgos sospechosos especialmente protegidos) produce sobre los miembros del grupo a proteger respecto a los de la mayoría (Añón 2013, 144).¹⁴

¹⁴ También es pertinente incluir aquí la definición que plantean Adriana Ortega, Sandra Serrano, Regina Larrea y Juan Carlos Arjona (2011, 17): "la discriminación indirecta se presenta cuando una norma, política pública o programa es aparentemente neutral pero sus consecuencias son particularmente adversas para cierto grupo social; es decir, cuando su vigencia o aplicación provoca un impacto diferenciado, generando distinciones, restricciones o exclusiones no previstas de forma directa por la ley, política pública o programa, en virtud de las diversas posiciones que las personas ocupan en el orden social".

La explicación de María José Añón coincide prácticamente con la noción de discriminación directa establecida por la Primera Sala de la SCJN. A juicio de esta última, los elementos que configuran la discriminación indirecta son una norma, criterio o práctica que (tesis 1a. CCCLXXIV/2014 [10a.]):

- a) Sean aparentemente neutrales.
- b) Afecten de manera desproporcionada negativamente a un grupo social.
- c) En comparación con otros, se ubiquen en una situación análoga o notablemente similar.

Tanto la discriminación directa como la indirecta suponen una violación del principio de igualdad ante la ley. Esta noción “expresa la exigencia de que la ley no trate de manera diferente a quienes viven bajo un mismo sistema jurídico” (Atienza 2003, 177). En el primer caso, por introducir expresamente una distinción injustificada con base en una categoría prohibida; en el segundo caso, porque pese a que la norma o práctica es aparentemente neutra produce un trato diferenciado en sus resultados o en su aplicación, ya sea por la exclusión de un grupo o porque produce una afectación o un impacto desproporcionado sin que exista justificación para ello.

Un aspecto adicional a considerar es que la exigencia de justificación requerida para los casos de discriminación directa e indirecta no es la misma.

En la discriminación directa, el establecimiento de un trato diferenciado en la ley por razón de raza, sexo, condición civil o alguna de las categorías consideradas sospechosas obliga a examinarlas, utilizando un control más estricto que el que se usaría con otras normas. Mientras que estas últimas gozan de una presunción de constitucionalidad, las normas basadas en categorías sospechosas están afectadas por una presunción de inconstitucionalidad.¹⁵ Esto supone que la diferencia de trato que establecen deberá tener no una simple justificación, sino

¹⁵ Este es el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en lo que ha identificado como test de escrutinio estricto, siguiendo la práctica jurisprudencial de los tribunales estadounidenses (tesis 1a./J. 66/2015 [10a.], 1462).

una muy robusta para que pueda ser considerada constitucional. En este sentido, se podría decir que la carga de justificación requerida para vencer la presunción de inconstitucionalidad que las afecta es muy onerosa, sin que pueda ceder frente a cualquier tipo de justificación.

La SCJN ha determinado los siguientes criterios a seguir para examinar las normas que establecen distinciones basadas en categorías sospechosas utilizando el test de escrutinio estricto.

[En primer lugar,] debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional (tesis 1a./J. 87/2015 [10a.], 109).

En la discriminación indirecta, tras identificar una norma aparentemente neutra, habrá que examinar los resultados que se producen con su aplicación para valorar el impacto que generan. Como señala María José Añón, el examen de la justificación en este tipo de discriminación varía en relación con la discriminación indirecta y supone una ampliación de los argumentos discriminatorios frente al trato discriminatorio. No bastaría con examinar si la norma es aparentemente neutra o no, tampoco con afirmar que la norma en cuestión persigue una finalidad imperiosa o un objetivo especialmente importante, como podría ser el principio de certeza. Habrá que embarcarse en una valoración material de la desigualdad. Esto supone poner el acento en los efectos sociales de las normas y en la aceptación previa de que tales efectos pueden ser resultados intencionales o no intencionales; enfatizar la dimensión colectiva o grupal de los procesos discriminatorios, y tener en cuenta otros principios reparadores, como los de protección, de repa-

ración del daño o de nulidad de todos los actos que generen este tipo de discriminación (Añón 2013, 144-5). Y, en última instancia, habrá que determinar si el objetivo que tiende a asegurar la norma cuestionada —en el caso de la norma que establece la obligación de presentar un comprobante de domicilio, el objetivo sería la certeza en materia electoral— prevalece sobre la situación de desigualdad y de discriminación que produce dicha norma en su aplicación.

En el mismo sentido, del análisis de aquellas normas, prácticas o políticas públicas el Pleno de la SCJN indicó recientemente que si bien no establecen de manera explícita una distinción, provocan “una diferencia de trato irrazonable, injusto o injustificable de acuerdo con la situación que ocupen las personas dentro de la estructura social es necesario introducir ‘factores contextuales o estructurales en el análisis de la discriminación’” (acción de inconstitucionalidad 8/2014, párrafo 74). Esto supone examinar y remover los obstáculos que se presentan, por ejemplo, en los planos social, laboral y económico, en el establecimiento de medidas correctoras, de carácter remedial y compensatorio, frente a fenómenos de segregación, subordinación y marginación (Ortega, Serrano, Larrea y Arjona 2011, 15).

Con lo expuesto hasta el momento se está en posibilidad de identificar en qué sentido puede considerarse discriminatoria la norma que condiciona la obtención de la credencial para votar a la presentación, entre otros requisitos, de un comprobante de domicilio.

La norma no introduce de manera explícita una distinción basada en alguna de las categorías prohibidas por el artículo 1 constitucional. Por su parte, el artículo 3 del acuerdo 1-257 establece que “Para los trámites de inscripción o de actualización al Padrón Electoral, con excepción al de reposición, los ciudadanos deberán presentar un comprobante de domicilio” (DOF 2016, 4). El párrafo siguiente indica que “En caso de que el ciudadano no cuente con alguno de los comprobantes de domicilio señalados anteriormente, podrá presentar dos testigos” (DOF 2016, 4). En su formulación, ninguna de estas dos disposiciones introduce un factor prohibido como motivo de distinción o exclusión; no señalan de manera expresa una diferencia de trato para las personas que se encuentren en situación de calle. La norma no estaría sujeta a una presunción de inconstitucionalidad que, eventual-

mente, pudiera desvirtuarse, ni se justificaría llevar a cabo un control de escrutinio estricto. Por lo tanto, no es una discriminación directa.

La norma es aparentemente neutra. Establece la obligación de presentar un comprobante de domicilio y otorga la posibilidad de presentar dos testigos cuando el ciudadano tenga un domicilio, pero carezca de un comprobante, sin restringir su otorgamiento a ningún factor prohibido por la CPEUM.¹⁶

Sin embargo, en sus resultados, la norma produce una diferenciación entre tres tipos de personas, quienes:

- 1) Cuentan con un comprobante de domicilio y pueden presentarlo.
- 2) Tienen un domicilio, pero no cuentan con un comprobante en el momento de solicitar la credencial para votar.
- 3) Están imposibilitadas para presentar un comprobante de domicilio por carecer de un domicilio convencional.

Las normas electorales permiten que en los dos primeros casos los ciudadanos puedan obtener la credencial para votar. En cambio, en el tercero quedan definitivamente excluidos de esa posibilidad. Este es el caso de las personas en situación de calle. En su aplicación, la norma excluye a este sector de la posibilidad de conseguir la credencial para votar y, con ello, de hacer efectivo su derecho al voto, entre otros derechos.

La norma afecta, de manera especial y significativa, negativamente a las personas en situación de calle, excluyéndolas, invariablemente, de la posibilidad de obtener la credencial para votar. Por tanto, se trata de una discriminación de carácter indirecto en perjuicio de dicha población.

¹⁶ Cabe recordar que la interpretación que se realiza en la sentencia de la posibilidad de presentar dos testigos es que esta no es aplicable a los ciudadanos en situación de calle, toda vez que se refiere a los casos de ciudadanos que tienen un domicilio convencional, pero carecen de un comprobante.

V. Ciudadanos invisibles

Es necesario reparar en los efectos sociales de la norma cuestionada y en algunos factores contextuales y estructurales de las personas en situación de calle para evidenciar la discriminación que produce este tipo de normas. Para ello, es especialmente relevante el Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013, de la CDHDF, el cual muestra que las personas en situación de calle que viven en la Ciudad de México son permanentemente excluidas de la estructura social, que subsisten prejuicios y estereotipos socialmente aceptados en su contra y que día con día son sujetos de discriminación. Como refiere el Informe, a las personas en situación de calle se les desconoce la titularidad de derechos, además se les niega su autonomía personal y la posibilidad de participar activamente en la toma de decisiones colectivas.

Las personas en situación de calle o poblaciones callejeras han sido históricamente invisibilizadas en México. El Informe plantea que los censos o conteos oficiales difícilmente reflejan cuántas personas viven en situación de calle, dónde y cómo sobreviven, cómo están conformados y cuál es el tipo de vida que llevan. Tal falta de información es un claro indicio de la exclusión a la que se enfrenta esta población.

El Informe señala, además, que la Audiencia Pública con Poblaciones Callejeras, realizada en 2012-2013, muestra que una de las principales afectaciones es el derecho a la identidad personal. Los ciudadanos en situación de calle que viven en la Ciudad de México, al igual que los que habitan en otras partes del país, carecen, en muchos casos, de documentos de identidad. La afectación del derecho a la identidad se presenta como

uno de los grandes obstáculos que enfrentan estas poblaciones y que incide de manera directa tanto en la individualidad como en el desarrollo de las personas. [La vulneración de este derecho esencial está asociada con la violación de otros derechos] de carácter civil, político, económico, social y cultural (CDHDF 2014, 12 y ss.).

Al estar excluidos de la posibilidad de obtener la credencial para votar, resultan excluidos de otros derechos.

La imposibilidad de obtener la credencial para votar impide la participación efectiva de las personas en situación de calle en la toma de decisiones, llegando a obstaculizar y, en ocasiones, también a impedir el acceso a otros derechos, como a la salud, servicios de emergencia, educación, servicios de asistencia social, empleo y programas sociales, entre otros. Todos estos factores son muestra de la discriminación que enfrenta dicha población.

Evidentemente, la afectación de todos estos derechos no necesariamente es consecuencia directa de la imposibilidad para obtener una credencial para votar, pero sí representa una de las razones por las que se les dificulta y, en ocasiones, se les impide el acceso y disfrute a un caudal de derechos. Precisamente por ello, una de las maneras más esenciales y apremiantes de reparar la discriminación en contra de las personas en situación de calle consiste en hacer efectivos sus derechos a la identidad y al voto con la obtención de la credencial para votar.

Además de la imposibilidad para obtener la credencial de elector, estas personas enfrentan cotidianamente actos de discriminación, exclusión, violencia física y sexual, así como abusos cometidos por particulares y por autoridades en contra de la población callejera.¹⁷

Lo anterior permite apreciar las situaciones a las que se enfrentan las personas que viven en la calle. En relación con el problema específico derivado de la credencial para votar, una norma aparentemente neutral, como la que regula los requisitos para obtener dicha credencial,

¹⁷ Dos recomendaciones recientes de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ponen de relieve la vulneración de los derechos a la igualdad, no discriminación, libertad e integridad personal, seguridad jurídica, honra, dignidad, salud y acceso a los servicios de emergencia, así como del derecho a la vida de las personas en situación de calle. En este sentido, la recomendación 7/2015 destaca la comprobación de acciones contrarias a derechos humanos y a la dignidad de 63 personas en situación de calle, en distintos puntos de la ciudad, por parte de autoridades de distintas delegaciones (agresiones, destrucción de viviendas precarias, detenciones, imposición de multas, extorsiones). Por su parte, la recomendación 8/2015 refiere a cuatro personas en situación de calle agraviadas por diversos hechos asociados con actuaciones irregulares relacionadas con los derechos a la salud y acceso a los servicios de emergencia, uno de los cuales derivó en la pérdida de la vida de una de ellas.

produce una vulneración a los derechos a la identidad, a la igualdad, a la no discriminación y al voto. El resultado de ello es una diferencia de trato irrazonable e injusto hacia esta población, por lo que puede llegarse a la conclusión de que la norma en cuestión es discriminatoria en su aplicación, actualizándose así la modalidad de discriminación indirecta. Por consiguiente, en contra de lo que se afirma en el voto concurrente en el caso, sí se está en presencia de una discriminación, con independencia de que haya habido o no intención de discriminar por parte del órgano creador de la norma.

Habiendo establecido que la norma cuestionada sí puede ser considerada discriminatoria —de nuevo, no directamente o en su formulación, sino por la diferencia de trato injustificada en la que se traduce su aplicación—, queda por examinar cuál era la manera más efectiva de reparar tal situación de discriminación.

En el caso planteado por el ciudadano Fernando Castro Barreda la mejor manera de reparar la vulneración a sus derechos —a la igualdad, a la no discriminación, a la identidad y al voto— consiste en declarar, por un lado, que la norma es discriminatoria por sus resultados, y, por el otro, y como consecuencia de lo anterior, que la norma es inconstitucional. Decir que la norma es discriminatoria pero constitucional anularía la posibilidad de reparar íntegramente a Fernando Castro Barreda y transmitiría el mensaje de que la norma no es problemática a pesar de los resultados desproporcionados que produce. Tampoco cabe la posibilidad de llevar a cabo una interpretación conforme de esta, como se propone en el voto concurrente, pues supondría dejar intacta la norma sin reparar la discriminación.

Al respecto, la Primera Sala de la SCJN ha establecido que la utilización de la interpretación conforme de normas discriminatorias es un planteamiento

incompatible con un Estado constitucional de derecho que aspira a tratar con igual consideración y respeto a todos sus ciudadanos y ciudadanas, [toda vez que tal interpretación no suprimiría] el estado de discriminación generada por el mensaje transmitido por la norma (tesis 1a./J. 47/2015 [10a.], 394).

Este criterio parece estar referido a los fenómenos de discriminación directa en los que las normas introducen, explícitamente, una distinción basada en una categoría sospechosa. No obstante, por las mismas razones aludidas por la Primera Sala, no estaría justificado recurrir a la interpretación conforme en casos de discriminación indirecta.

Por consiguiente, en el caso concreto se podía haber resuelto que la norma que establece como requisito la presentación de un comprobante de domicilio es inconstitucional y, por ende, supondría su no aplicación en el caso concreto. Dada la atribución conferida a las Salas del TEPJF se trataría de una determinación limitada al caso concreto.

VI. Conclusiones

El análisis previo ha tratado de mostrar la relevancia de la decisión de la Sala Regional Ciudad de México. Esta consideró, adecuadamente, que la solución al problema de si se le debía tramitar la credencial para votar a Fernando Castro Barreda consistía en un ejercicio de ponderación entre el principio de certeza en materia electoral y los derechos a la igualdad, a la no discriminación y al voto de los ciudadanos en situación de calle.

Los principios de igualdad y no discriminación, así como el derecho al voto, justifican que se le otorgue la credencial para votar a Fernando Castro Barreda, concediéndole el mismo derecho que gozan el resto de los ciudadanos.

La Sala determinó, correctamente, que al ordenar la expedición de la credencial para votar también se podía satisfacer el principio de certeza en materia electoral. Como se sabe, el principio de certeza trata de asegurar (a la manera de una directriz) que la información que será incorporada en el padrón electoral es cierta y precisa, incluyendo la relativa al domicilio del ciudadano. En este sentido, el comprobante de domicilio es un documento que brinda cierta certeza respecto de este punto y permite ubicarlo (georreferenciarlo) en una sección y en un distrito electoral determinado, y tales datos constan en la credencial de elector. La decisión adoptada por la Sala Regional permite salvaguar-

dar también el principio de certeza: primero, constatando que esta persona efectivamente se encuentra en situación de calle; segundo, que pernocta de manera habitual en el lugar que refirió, y, tercero, adscribiéndole al actor dicho domicilio para el único efecto de su inscripción en la sección y el distrito electoral correspondiente.

En contra de esta determinación se podría argumentar que otorgar la credencial para votar genera incertidumbre, pues nada asegura que dicho ciudadano seguirá viviendo en el mismo lugar en el que actualmente pernocta.¹⁸ En este sentido se podría argumentar que no es una medida infalible, pero, si se mira bien, tampoco lo es el requisito de presentar un comprobante de domicilio ni presentar dos testigos que aseguren que una persona tiene un determinado domicilio. De lo contrario, se estaría considerando que los ciudadanos en situación de calle no tienen derecho a la obtención de la credencial para votar, al voto y a otro conjunto de derechos igual o, incluso, más importantes por quienes son y por la situación en la que están.

VII. Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Promovente: Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 24, t. I (noviembre): 325. [Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26024&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2012587> (consultada el 15 de marzo de 2018)].

Alchourrón, Carlos y Eugenio Bulygin. 2012. *Sistemas normativos. Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas*. 2.^a ed. Buenos Aires: Astrea.

Altman, Andrew. 2015. Discrimination. En *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponible en <http://plato.stanford.edu/entries/discrimination/> (consultada el 6 de febrero de 2016).

¹⁸ El procedimiento establecido por la mencionada Comisión Nacional de Vigilancia para la obtención de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle contempla varias medidas de corroboración a fin de asegurar de mejor manera el principio de certeza.

- Añón Roig, María José. 2013. "Principio antidiscriminatorio y determinación de la desventaja". *Isonomía* 39 (octubre): 127-57. [Disponible en http://www.isonomia.itam.mx/docs/isonomia39/39_4.pdf (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Astudillo Reyes, César. 2007. La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México. En Carbonell 2007, 297-380. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2455/9.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Atienza Rodríguez, Manuel. 2003. *El sentido del derecho*. Madrid: Ariel.
- Atria Lemaitre, Fernando, Eugenio Bulygin, José Juan Moreso, Pablo E. Navarro, Jorge L. Rodríguez y Juan Ruiz Manero. 2005. *Lagunas en el derecho*. Madrid/Barcelona: Marcial Pons.
- Báez Silva, Carlos. 2007. La omisión legislativa y su inconstitucionalidad en México. En Carbonell 2007, 381-439. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2455/10.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Carbonell Sánchez, Miguel, coord. 2007. *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*. México: UNAM. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2455> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- CDHDF. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. 2014. Informe especial. Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013. México: CDHDF. [Disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/poblaciones-callejeras-integrado-imprenta.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- . 2015a. Recomendación 7/2015. Disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/reco1507-22.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016).
- . 2015b. Recomendación 8/2015. Disponible en <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/08/reco1508.pdf> (consultada el 8 de febrero de 2016).
- Contradicción de tesis 21/2011. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. 1 (abril): 24.

- 293/2011. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 5, t. 1 (abril): 96 y ss. [Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=24985&Clase=DetalleTesisEjecutorias> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2013. Caso Gelman vs. Uruguay. Supervisión de cumplimiento de sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de marzo de 2013. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/gelman_20_03_13.pdf (consultada el 6 de febrero de 2016).
- Cossío Díaz, José Ramón. 2012. “Primeras implicaciones del caso Radilla”. *Cuestiones Constitucionales* 26 (junio-diciembre): 31-63. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/CuestionesConstitucionales/26/ard/ard2.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf (consultada el 7 de febrero de 2016).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2010. Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia por el que se aprueban los medios de identificación para obtener la Credencial para Votar en territorio nacional. 4 de mayo. [Disponible en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5210560&fecha=22/09/2011 (consultada el 15 de mayo de 2016)].
- Expediente varios 912/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, libro I, t. 1 (octubre): 313. [Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=23183&Clase=DetalleTesisEjecutorias>].
- Ferrajoli, Luigi y Juan Ruiz Manero. 2012. *Dos modelos de constitucionalismo. Una conversación*. Madrid: Trotta Editorial.

- González, Daniel 2013. *Quaestio facti. Ensayos sobre prueba, causalidad y acción*. México: Fontamara.
- Guastini, Riccardo. 2014. *Interpretar y argumentar*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Iasis. Instituto de Asistencia e Integración Social. 2012. Censo “Tú también cuentas IV” 2011-2012. Disponible en <http://www.iasis.df.gob.mx/pdf/CENSO%20tu%20tambien%20cuentas%202011-2012%20n.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016).
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2015. *Procedimiento para la expedición de la credencial para votar a ciudadanos en situación de calle y que carezcan de un comprobante de domicilio*. Disponible en http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-GacetetasElecttorales_INE/2015/Gaceta-006/GE_006_111.pdf (consultada el 6 de febrero de 2016).
- Laporta San Miguel, Francisco. 2007. *El imperio de la ley. Una visión actual*. Madrid: Trotta Editorial.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2014. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> (consultada el 7 de febrero de 2016).
- Makowski Muchnik, Sara. 2010. *Jóvenes que viven en la calle*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- . 2015. “Ciudadanos invisibles”. En *Defensor. Revista de Derechos Humanos* 6 (junio): 24-9.
- Ortega, Adriana, Sandra Serrano, Regina Larrea y Juan Carlos Arjona. 2011. *Herramientas para una comprensión amplia de la igualdad sustancial y la no discriminación*. México: SPDH-CDHDF. [Disponible en http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/serv_prof/pdf/compre_ampl.pdf (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Romero Sánchez, Gabriela. 2014. “Incrementó 15% población en situación de calle en el DF: Sedeso capitalina”. *La Jornada*, 28 de febrero, sección Sociedad. [Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/02/28/incremento-15-poblacion-en-situacion-de-calle-en-el-df-sedeso-capitalina-1516.html> (consultada el 6 de febrero de 2016)].
- Saba, Roberto. 2016. *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los más desaventajados?* Argentina: Siglo XXI Editores.

- Tesis 1a. XLIV/2014 (10a.). DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. I (febrero): 645.
- 1a. CCCLXXIV/2014 (10a.). DISCRIMINACIÓN INDIRECTA O POR RESULTADOS. ELEMENTOS QUE LA CONFIGURAN. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 11, t. I (octubre): 603.
- 1a./J. 47/2015 (10a.). NORMAS DISCRIMINATORIAS. NO ADMITEN INTERPRETACIÓN CONFORME Y EXISTE OBLIGACIÓN DE REPARAR. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, libro 21, t. I (agosto): 394.
- 1a./J. 66/2015 (10a.). IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 23, t. II (octubre): 1462.
- 1a./J. 87/2015 (10a.). CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ESTRICTO. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 25, t. I (diciembre): 109.
- Villaverde Menéndez, Ignacio. 2007. La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional. En Carbonell 2007, 49-73. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2455/6.pdf> (consultada el 6 de febrero de 2016)].

Medidas especiales de carácter temporal en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y acceso efectivo de las mujeres indígenas a cargos de elección popular.

Caso San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca

Edda Arrez Rebolledo

Sumario: I. Introducción; II. Perspectiva de género y participación política de la mujeres; III. Derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y a la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad; IV. Medidas temporales para proteger los derechos político-electorales de las mujeres en San Antonio de la Cal, Oaxaca; V. Conclusión, VI. Fuentes consultadas.

I. Introducción

El presente artículo tiene como objetivo analizar un caso emblemático en el cual el juzgador¹ estudia dos derechos humanos en contraposición: el de los pueblos indígenas a elegir su forma de gobierno y el de las mujeres a participar en condiciones de igualdad en el ámbito político.

La sentencia se encuentra identificada con el expediente SX-JDC-171/2014, del 25 de agosto de 2014, emitida por la Sala Regional Xalapa, correspondiente

¹ Cuando no se personaliza a quien opera la justicia, se utiliza un lenguaje incluyente.

a la III Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

La estructura de la citada sentencia se conforma de una breve semblanza de la ardua y larga lucha de las mujeres en la conquista de derechos para acceder a cargos de elección popular; continúa con un recorrido por los derechos electorales de los pueblos indígenas, lo que resulta necesario para comprender la conexión entre los derechos político-electorales de las mujeres indígenas y el respeto constitucional a los usos y costumbres de los pueblos originarios, y, finalmente, presenta las medidas especiales de carácter temporal —acciones afirmativas— aplicadas por el juzgador en la sentencia para la protección de los derechos político-electorales de las mujeres del municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

Cabe mencionar que el municipio en mención puede considerarse que tiene un sistema electoral municipal regional, también conocido como sistema electoral subnacional (Molina 1998), que caracteriza las prácticas político-electorales de las comunidades y los pueblos indígenas de Oaxaca.

En este contexto, los promoventes expresaron sus agravios, señalados en la foja 55, inciso a, de la sentencia en estudio, de la siguiente manera:

-Indebida motivación. Afirmando que el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, se limitó a señalar que no se excluyó a las mujeres para ejercer su derecho de votar y ser votadas. No obstante que la actora C. S. esgrimió como agravio, la exclusión de las mujeres para ocupar un cargo público, dado que no se les garantizó el acceso efectivo a éste. Afirmando además, que el referido Tribunal fue omiso en pronunciarse respecto al planteamiento relativo de la obligación del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, de garantizar que la participación de las mujeres se llevara a cabo en condiciones de igualdad con relación a los hombres. Señalando que la aludida autoridad electoral debió informar y establecer un diálogo abierto, incluyente y plural con las personas de la comunidad de San Antonio de la Cal, Centro de Oaxaca, respecto al derecho de las mujeres a votar y ser votadas; a efecto de eliminar los obstáculos que les impidiesen participar en la vida política de su comunidad.

Las personas promoventes también manifestaron en sus agravios que fue insuficiente el razonamiento hecho por el órgano jurisdiccional local de Oaxaca, ya que dicha autoridad señaló que las mujeres fueron consideradas como candidatas en algunas ternas y de esta forma, concluyen, no fueron excluidas de la elección (SX-JDC-171/2014, 55).

Dicha afirmación del órgano local de Oaxaca contravino lo dispuesto en las convenciones sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés); sobre los Derechos Políticos de la Mujer, e Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, así como en diversos instrumentos internacionales en los que se establece que la igualdad de hecho debe existir entre mujeres y hombres.

Cabe resaltar que en todo medio de impugnación de una sentencia el juzgador tiene el deber de leer, detenida y cuidadosamente, la demanda y anexos para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda, preferentemente, lo que se quiso decir, y no lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar la intención del promovente, ya que solo de esta forma se puede lograr una adecuada administración de la justicia. Por tanto, todo medio de impugnación debe ser analizado en su conjunto para que quien emita la resolución pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se desprende de este.

Por lo anterior, la Sala Regional Xalapa se enfocó, primordialmente, en el análisis de la existencia o inexistencia de la violación de los derechos fundamentales de la mujer, de manera específica el relativo a la igualdad; esto es, corroborar si, efectivamente, se excluyó a las mujeres para ocupar cargos de elección popular. Esto, dado que la pretensión de los promoventes consistía en revocar la sentencia del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, que confirmó la determinación del instituto electoral de la misma entidad federativa de validar la elección extraordinaria de concejales del ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, celebrada el 27 de abril de 2014. Los promoventes reiteraron que el tribunal responsable pasó por alto que en dichos comicios se les excluyó para ocupar cargos de elección popular, dado que no se les garantizó el acceso efectivo a estos, contraviéndose lo dispuesto en los diversos instrumentos internacionales

signados por el Estado mexicano, en los que se establece, claramente, la igualdad de hecho y de derecho que debe existir entre mujeres y hombres.

Ante lo expuesto en la demanda, y después de un estudio minucioso, la Sala Regional Xalapa determinó procedente lo expuesto en los agravios y consideró lo siguiente:

En el caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca en la sentencia que ahora se combate, luego de invocar el marco constitucional, convencional y legal que estimó aplicable a la controversia puesta a su conocimiento, consideró entre otras cosas:

- Que la ley es igual para todos.
- Que el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica, plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran cuyo derecho a su libre determinación se expresa como autonomía, como partes integrantes del Estado.
- Que son prerrogativas de los ciudadanos del Estado votar y ser votados para los cargos de elección popular y ser promovidos a cualquier empleo o comisión conforme a las leyes.
- Que los procesos electorales son actos de interés público y que la ley protege las prácticas democráticas en todas las comunidades del Estado, para la elección de sus Ayuntamientos, la cual se realizará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- Que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de las y los ciudadanos oaxaqueños, por lo que tienen derecho a no ser discriminados en la elección de las autoridades municipales.
- Que los usos y costumbres de las comunidades no deben ser contrarios a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano (SX-JDC-171/2014, 64-5).

De lo anterior, se observa que si bien mujeres y hombres estuvieron en posibilidad de participar en la asamblea general comunitaria en igualdad de condiciones, lo cierto es que dicha igualdad solo se

dio en un plano formal, toda vez que, como resultado de la elección, se conformó un cabildo integrado exclusivamente por hombres, dado que en los hechos no se garantizó el derecho de las mujeres de acceder a tales cargos.

Antes de iniciar con el análisis de la sentencia, cabe señalar que esta se resolvió con base en la legislación vigente en el momento de la elección municipal en San Antonio de la Cal, Oaxaca. Por lo anterior, es pertinente resaltar que no se acude a la interpretación de las normas que, con motivo de la reforma al artículo 2 constitucional de mayo de 2015, se dieron posteriormente a la emisión de dicha sentencia. En este marco, se acudió a las acciones afirmativas desde un parámetro convencional apegado al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que, en sus párrafos III y V, garantizaba la igualdad y la no discriminación, pero que a partir de la reforma mencionada al artículo 2 reconoce la igualdad y no discriminación como un derecho específico de las mujeres indígenas, sin contravenir la libre determinación de los pueblos originarios.

Delimitada la presente revisión, este artículo inicia con un planteamiento teórico acerca del género y su relación con la participación política de mujeres y hombres, con la intención de tener una adecuada comprensión de los alcances de los derechos político-electorales de ellas para, posteriormente, abordar lo relativo a los derechos a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas y a la participación política de las mujeres indígenas en condiciones de igualdad, y, en un tercer momento, realizar el análisis del caso concreto de San Antonio de la Cal, Oaxaca. Finalmente, se presentan las conclusiones al respecto.

II. Perspectiva de género y participación política de las mujeres

La filosofía genérica, según María Lagarde (1990), se sustenta en los principios de la democracia genérica en la que se recorren caminos para construir la igualdad entre mujeres y hombres a partir del reconocimiento

no inferiorizante de sus especificidades, respetando sus diferencias y sus semejanzas. Su objetivo democrático es impulsar los cambios necesarios para conseguir la igualdad y la formación de modos de vida equitativos. Estos cambios se dan en diversos terrenos y esferas de la vida social, la economía, la política y la cultura.

Al hablar de la democracia genérica es importante comprender que la política es una dimensión privilegiada, concibiéndola como un espacio participativo de las mujeres para legitimar sus derechos, pactos y poderes públicos y privados, institucionales, estatales, civiles y comunitarios. La política de la que se habla debe estar presente en cada acción y relación social; además, es necesario ampliarla siempre a las mujeres como sujetos políticos, y para expresarse en las representaciones simbólicas, en el discurso y en las normas, lo que ya sucede parcialmente para algunas en la práctica social.

La democracia de género se basa en la igualdad entre mujeres y hombres, concibiéndolos diferentes; en el establecimiento de diálogos y pactos entre los géneros, y en la igualdad y la justicia para reparar los daños cometidos contra las mujeres; además, tiene como sentido filosófico de género la libertad en plenitud para todos e implica un pacto social que abarca lo privado y lo público. Se trata de contribuir a erigir nuevas formas de vida y concepciones del mundo y de la vida que no estén basadas en la opresión de género y en ninguna otra forma de dominación, es decir, nuevas formas de relacionarse basadas en el respeto a la individualidad, reconociendo las necesidades y deseos de las mujeres.

Lagarde (1996) menciona que el género es un concepto que alude a las formas sociales, culturales e históricas, en las que mujeres y hombres interactúan y organizan su participación en la sociedad, y se constituye en la relación entre lo biológico, lo psíquico, lo social y lo cultural.

- 1) El sexo es lo genético, hormonal y gonádico.
- 2) Lo psíquico son los procesos y las estructuras, conscientes e inconscientes, que articulan, intelectual y afectivamente, a los sujetos.
- 3) Lo social se refiere a la organización de la vida colectiva y de las instituciones.

- 4) Lo cultural son las concepciones, los valores, las normas, los mitos, los ritos y las tradiciones.

Estos elementos definen, marcan y controlan las relaciones que se dan entre las personas y los grupos, y también marcan el sentido de sus cambios.

El género —ser hombre o ser mujer— es la síntesis biopsicosocial de cada persona. Se integra históricamente por el conjunto de cualidades biológicas, físicas, económicas, sociales, psicológicas, eróticas, políticas y culturales asignadas, de manera diferenciada, a las personas según su sexo. De esta forma, se define al género como el conjunto de maneras aceptadas, históricamente, de ser mujer o ser hombre en cada época, en cada sociedad y en cada cultura (Cazés 2000).

Lagarde (1996) señala que la opresión de las mujeres se manifiesta y se realiza en la discriminación de que son objeto. Consiste en formas de repudio social y cultural, desprecio y maltratos a los cuales están sometidas por estar subordinadas, por ser dependientes, por ser consideradas inferiores y por encarnar, simbólicamente, la inferioridad y lo proscrito. La opresión de las mujeres está determinada por:

- 1) La división genérica del trabajo y del conjunto de la vida basada en la valoración clasificatoria y especializada por sexo. Esta división asigna a los hombres el papel de proveedores, quienes ocupan empleos mejor remunerados. En cambio, a las mujeres les asigna las tareas del hogar —asear, cocinar, lavar, planchar y realizar las compras—, es decir, actividades no remuneradas. Pero también las coloca en empleos relacionados con ocupaciones domésticas —cocineras, recamareras, meseras, servidumbre— o como enfermeras, secretarias, etcétera. Estos puestos ocupados por mujeres son menos retribuidos que los trabajos de los hombres. Además, a ellas se les asignan salarios menores que a ellos por el mismo trabajo realizado; esta situación solo acentúa más las brechas de género, coloca a las mujeres en subordinación a los hombres, profundiza su pobreza y provoca la feminización de esta pobreza, es decir, que entre los pobres, las más pobres son mujeres con jefatura familiar, madres solteras, viudas, divorciadas y solteras.

- 2) La división genérica de los espacios sociales, entre los que destacan:
 - a) Producción-reproducción. Se asigna el trabajo productivo a los hombres, es decir, aquellas actividades que producen bienes o servicios con un valor de cambio. Estas actividades generan un ingreso, tanto en forma de salario como de algún otro bien; en cambio, a las mujeres se les asigna el trabajo reproductivo, que constituye un conjunto de tareas necesarias para garantizar el bienestar y la supervivencia de las personas que componen el hogar. Esta división profundiza las brechas de género, colocando a las mujeres en un plano de subordinación y sumisión, coartando así su desarrollo y ejercicio de capacidades y de libertad.
 - b) Público-privado. Lo público es reservado a los hombres para el ejercicio del poder político, social, del saber, económico, etcétera, y el ámbito privado es para las mujeres, quienes asumen, subordinadamente, el rol de esposas y madres. Lo público es lo reconocido, lo valorado, y lo privado es lo ocultado, lo que no se reconoce.
 - c) Personal-político. Desde esta división genérica, a las mujeres les corresponde lo personal para que guarden, prudentemente, su vida íntima en lo más reservado; esto provoca que muchas mujeres se queden calladas, sufriendo violencia sin, muchas veces, pedir ayuda, por creer que es un tema personal y privado; en cambio, a los hombres les corresponde lo político, es decir, que ellos pueden socializar con las demás personas. Esta situación fortalece la subordinación de las mujeres.
- 3) La existencia de la propiedad privada de las cosas, en particular de las personas. Históricamente se ha visto a las mujeres como propiedad del hombre: desde el momento en que se unen, la mujer pasa a ser la esposa de, y, en algunas culturas, se acostumbra que la esposa debe utilizar el apellido del esposo después de su nombre. Para nombrar a las mujeres, para reconocerlas, se dice que son esposa de, hija de, novia de o hermana de, haciendo invisible su ser, omitiendo su identidad, su nombre.

- 4) La existencia de formas, relaciones, estructuras e instituciones jerárquicas de poder y dominio autoritario basadas en la expropiación que hacen unos grupos a otros de sus capacidades, en particular, la de decidir, así como de bienes materiales y simbólicos.

En un sistema patriarcal se instaura esta división de tareas a partir del género, el cual segrega y establece relaciones asimétricas de poder entre mujeres y hombres. En este sistema, lo masculino se define desde una posición de dominio y lo femenino desde la subordinación. Las relaciones desiguales de poder están presentes en todos los campos de la vida y se expresan de múltiples formas: en el ámbito privado, por ejemplo, mediante la violencia familiar como mecanismo de dominio y control sobre las mujeres, y, en lo público, puede concretarse en la feminización de la pobreza y en la exclusión sistemática de las mujeres de la participación y la toma de decisiones, del acceso a los recursos, etcétera.

También está presente el sexismo, el cual se define como el conjunto de valores legitimadores de la superioridad sexual y, desde luego, de la inferioridad sexual, o sea, de la sexometría. El sexismo no se trata únicamente de valores, sino también de las interpretaciones de lo que pasa en el mundo; es decir, de las formas de comportamiento, acciones concretas, actitudes, afectos y afectividad. Toda la subjetividad está permeada por el sexismo en cada persona (Lagarde 1996).

Asimismo, el sistema patriarcal permite la existencia de brechas de género, porque legitima el uso de prácticas sexistas que limitan el desarrollo de las mujeres y que además impiden u obstaculizan la solución a las problemáticas que generan (Facio 1992).

Uno de los principales problemas en que se manifiestan dichas brechas de género tiene que ver con la limitación en el goce de los derechos político-electorales de las mujeres, dando lugar a que la política sea uno de los ámbitos en los que se visibiliza mayor desigualdad entre mujeres y hombres por razones de género. Esto se debe a que sus dispositivos y estructuras restringen el derecho de las mujeres de acceder y participar de la misma manera que los hombres en los espacios políticos y en la toma de decisiones y, en general, en todos aquellos ámbitos de poder determinantes para definir el rumbo de la sociedad.

De acuerdo con Adriana Medina (2010), estas desigualdades de género se mantienen vigentes en la participación política, a pesar de la existencia de la igualdad formal de las personas, la cual debería garantizar igual goce de derechos a mujeres y hombres; situación que, paradójicamente, constituye un problema central de las democracias modernas. De ahí la importancia de la oportuna intervención del Estado —como en la sentencia en comento— mediante el Poder Judicial de la Federación para empezar a cerrar estas brechas en el ámbito político.

Si bien, actualmente en México, la mujer es considerada una persona con derechos políticos, debido a que estos se encuentran consagrados como derechos humanos en la legislación, se advierte en los resultados de cada elección la inaplicación del principio de igualdad de oportunidades y resultados, lo cual demuestra la desigualdad de género aún existente.

De ahí que, algunas veces, cuando se habla de desigualdad de género, pareciera ser un asunto incomprensible, actualmente, en la sociedad, ya que por muchos años se había creído que bastaba con elevar un derecho a rango constitucional para que el texto de la ley garantizara su goce.

Por lo anterior, cabe destacar la importancia de los estudios y del análisis de la perspectiva de género en el ámbito jurisdiccional para comprender las relaciones de poder que han generado la desigualdad entre mujeres y hombres (Cazés 1997) y, en su caso, instaurar acciones afirmativas que permitan una inclusión mayor de las mujeres en los puestos de toma de decisiones.

Asimismo, es importante señalar que la teoría de género remite a un paradigma cultural que no puede ser fragmentado ni entendido como una teoría de y para mujeres. Se trata de una teoría que intenta indagar y transformar la opresión y la disparidad genérica, pero en esta indagación se reconoce también a los hombres (Ulloa 2007). Por ello, las propuestas de género se conciben como una redistribución de poderes sociales, es decir, la transformación de los mecanismos de creación y reproducción de esos poderes para deconstruirlos y crear poderes democráticos. Sus primeros objetivos buscan mejorar la calidad de vida de las mujeres y los hombres para desarrollar opciones

dignas y una cultura renovada que ponga en el centro lo humano, a las mujeres y a los hombres, su igualdad y la justicia en sus relaciones (Cazés 1997), porque la democracia no es tal sin la participación decidida de las mujeres.

La perspectiva de género se define como una herramienta conceptual que busca mostrar que las diferencias entre mujeres y hombres se dan no solo por su determinación biológica, sino también por las diferencias culturales asignadas a los seres humanos. Mirar o analizar alguna situación desde la perspectiva de género permite, entonces, entender que la vida de mujeres y hombres puede modificarse en la medida en que no está naturalmente determinada. Este enfoque cuestiona los estereotipos con que se educa y abre la posibilidad de elaborar nuevos contenidos de socialización y relación entre los seres humanos (Inmujeres 2007).

Por su parte, la transversalización de la perspectiva de género se refiere al proceso de valoración de las implicaciones para hombres y mujeres en cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, políticas y programas, en todos los niveles y las áreas. Es una estrategia para hacer de las preocupaciones y experiencias, tanto de mujeres como de hombres, una dimensión integral del diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en todas las esferas —política, económica y social—, de modo que ambos géneros se beneficien igualitariamente (PNUD 2004).

De esta manera, el Estado ha impulsado la transversalización de la perspectiva de género en todas sus acciones con el objetivo de lograr la anhelada igualdad de género. Lo anterior conlleva a la instauración de un nuevo modelo de democracia que se propone eliminar la desigualdad de género. Es así como la perspectiva de género permite a los operadores de la justicia la aplicación de acciones concretas que transformen situaciones específicas, por ejemplo, la menor participación política de las mujeres en cargos de elección popular.

Ahora bien, cuando se implementan acciones desde el ámbito judicial para permitir una inclusión mayor de las mujeres en los espacios de toma de decisiones, se habla también del ejercicio igualitario del poder público. Es necesario para la democracia que este poder se distribuya de manera paritaria; para ello, deben eliminarse las brechas

de desigualdad por razones de género. Respecto de las mujeres indígenas, la democracia no puede establecerse sobre argumentaciones excluyentes o estigmatizaciones a grupos o sectores de la población. Se necesita la intervención de todas y todos, mujeres y hombres, para la construcción de la ciudadanía de género. La democracia se dará cuando mujeres y hombres, en colaboración, gestionen, diseñen y ejecuten las políticas públicas, así como cuando se dicten las sentencias necesarias para fomentar la igualdad (Ulloa 2007).

Se hace hincapié en que el derecho de las mujeres a participar en el ámbito de la política es reconocido como un derecho humano fundamental, es decir, un requisito básico para la igualdad entre mujeres y hombres, el respeto pleno a la ciudadanía y el fortalecimiento de la democracia (Medina 2010). Al mismo tiempo, el reconocimiento de la igualdad como derecho humano le otorga las características de universalidad, inalienabilidad e indivisibilidad. Es decir, se debe garantizar este derecho a todas las mujeres, sin restricción alguna ni en detrimento de otros derechos. Actualmente, con el nuevo paradigma de derechos humanos en México, se ha elaborado una agenda de género cuya dirección va hacia una democracia paritaria. Lo anterior como resultado de una serie de procesos históricos de movilización social que ha tenido como protagonistas a las mujeres con su exigencia de lograr el reconocimiento pleno de su ciudadanía (Facio 1992).

De esta forma, las movilizaciones feministas se dieron con el objetivo de eliminar la creencia de que las mujeres no son tan humanas como los hombres al no poseer las mismas cualidades, ya que dicha afirmación fue la justificación para su exclusión del ámbito de la política durante décadas. Estas movilizaciones lograron el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos y, por ende, requieren estar integrados plenamente en los tratados internacionales de la materia (Camacho 1998).

Este proceso resulta fundamental, porque da cuenta de las situaciones socio-históricas que posibilitaron la transición del reconocimiento de los derechos del hombre al paradigma de los derechos humanos; cambio que ha implicado la incorporación de las mujeres como género en lo humano, reconociendo que son tan humanas como

los hombres y, por tanto, la discriminación contra ellas, por su condición de género, es una violación a los derechos humanos (Facio 2000).

El trayecto iniciado con el reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres como derechos humanos ha traído consigo la necesidad de buscar mecanismos que garanticen, de manera efectiva, su acceso y participación en la esfera política. Actualmente, este proceso dista de ser satisfactorio en términos de lograr la participación igualitaria entre mujeres y hombres en los espacios de adopción de decisiones y de representación política en la mayoría de los países, incluyendo a México. Así, en el país todavía persiste una limitada participación femenina en los distintos ámbitos y órganos de gobierno, lo cual constituye un obstáculo fundamental para el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia (Medina 2010).

Alda Facio (2003) ha señalado que el principio y el derecho de igualdad engloban tanto la igualdad formal —normativa o de derecho— como la sustantiva —material o de hecho—. Esta última considera las circunstancias específicas de cada persona o grupo social para averiguar cómo se materializará la igualdad en la realidad para no solamente quedar redactada en la ley. Es decir, la igualdad sustantiva solo será posible a partir del reconocimiento de las diferencias de cada grupo y, desde ahí, se desarrollarán las políticas públicas y acciones especiales para lograr la participación igualitaria en el ámbito político.

Existen los siguientes argumentos para defender la igualdad como principio rector de todas las políticas públicas y acciones del gobierno y del Estado (Serrano 2014). La igualdad:

- 1) Se acompaña del derecho a la no discriminación, que supone la necesidad de que las personas no sean sujetas a distinciones arbitrarias e injustas.
- 2) Consistiría en la obligación positiva de garantizar que todas las personas sean iguales en el goce y ejercicio de los derechos y la no discriminación, así como en la obligación negativa de abstenerse de ejercer un trato idéntico o un trato distinto que sea arbitrario.
- 3) Exige eliminar todos aquellos aspectos que resulten en discriminación.

- 4) Acarrea las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado mexicano de modificar leyes, prácticas, costumbres y cualquier otro mecanismo por el que se perpetúen las diferencias de trato injustas o arbitrarias.
- 5) Implica que, a veces, se requerirá que entre mujeres y hombres exista un trato idéntico y en otras ocasiones, diferenciado. Así, es discriminatorio tratar a diferentes como si fueren idénticos y, en consecuencia, se exigen políticas, normas y prácticas estatales que atiendan las diferencias entre mujeres y hombres.

La aplicación de la perspectiva de género y del enfoque de derechos humanos de las mujeres es necesaria para alcanzar la igualdad sustantiva, pues con estos se pretende interpretar las problemáticas sociales. La sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa es un ejemplo del análisis de género y de la aplicación de medidas para la erradicación de la desigualdad en la esfera política.

En el análisis que dicha Sala realizó en la sentencia en comento estudió con atención tanto el contexto de descubrimiento como el de justificación y sus correspondientes implicaciones; es decir, respecto del contexto de descubrimiento, se analizaron cuáles son las situaciones y relaciones de poder que dieron lugar a la conformación de un consejo exclusivamente compuesto por hombres y, a su vez, el tipo de roles y estereotipos de género que justificaron el acceso diferenciado a los cargos de elección popular entre mujeres y hombres en el municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

III. Derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y a la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad

El juzgador, al emitir una sentencia para un municipio indígena, debe tomar en cuenta el derecho al libre desarrollo de los pueblos que le corresponde no solo a los hombres que resultaron electos, sino también a las mujeres indígenas que no lograron participar en condiciones de igualdad. En primer lugar, la Sala Regional Xalapa cita a Cipriano Flores (2003), quien afirma:

Cualquier elección mediante normas de derecho consuetudinario o usos y costumbres debe ser entendido como un sistema, pues constituye un todo organizado y complejo, integrado por partes que se combinan en forma mutuamente dependiente y que, a pesar de las diferencias de modalidades existentes entre uno y otro municipio, evidencia rasgos comunes o rasgos predominantes que se ponen en acción al momento de designar, elegir y nombrar a quienes conformarán el órgano de gobierno local.

Este sistema electoral por usos y costumbres responde, fundamentalmente, a una estructura sociopolítica de comisiones y servicios comunitarios, que es el eje del sistema de gobierno local indígena. Como en cualquier sistema político, el sistema electoral es dependiente, articulado y definido con reglas electorales propias para elegir a la autoridad municipal.

Los derechos de los pueblos indígenas también son derechos humanos, esto quedó señalado de manera expresa el 14 de agosto de 2001, cuando se reformaron los artículos 1, 2, 4, 18 y 115 de la CPEUM, en los que se plasmó el derecho de las personas a no ser discriminadas por origen étnico, el respeto al Estado pluricultural de derecho, la protección de los pueblos indígenas como sujetos de derechos y el derecho a la libre determinación de los pueblos, el cual incluye los derechos a las autonomías política, jurídica y territorial.

En lo que respecta al derecho a no ser discriminado por origen étnico, este tiene su antecedente en el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual señala:

todos [los seres humanos] son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración.

En este sentido, la discriminación debe considerarse una limitación injusta de las libertades y protecciones fundamentales de las personas, de su derecho a la participación social y política, además de su acceso a un sistema de bienestar adecuado a sus necesidades. En esta declaración de derechos de la comunidad internacional, la no discriminación es la llave de acceso para todas las personas, en condiciones de

igualdad, a todos los derechos. De esta manera, el derecho a la no discriminación se presenta como el derecho a tener derechos, como derecho clave para otras titularidades jurídicas. Por ello, el derecho a la no discriminación se concatena con el de igualdad, ya que ambos posibilitan, a su vez, el de acceso efectivo y no solo formal al sistema de libertades fundamentales.

Ahora bien, como se ha mencionado, las mujeres afectadas por la decisión del tribunal local de Oaxaca gozan tanto del derecho que les corresponde como integrantes de una comunidad indígena —el derecho a la libre determinación de los pueblos y no discriminación por origen étnico— como del abanico de derechos humanos específicos consagrados en la CEDAW (Asamblea General de las Naciones Unidas 1979). Esta Convención, en su preámbulo, reconoce explícitamente que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones” y subraya que esa discriminación “viola los principios de igualdad de derechos y del respeto a la dignidad humana”. Según su artículo 1, por discriminación se entenderá “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo [...] en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. La CEDAW afirma, en su artículo 3, que se debe respetar, primordialmente, el principio de igualdad y pide a los estados parte que tomen

todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (Asamblea General de las Naciones Unidas 1979).

Este principio de igualdad y no discriminación se reconoce en el artículo 1, párrafo 5, de la Constitución, el cual prohíbe, de manera expresa, la discriminación, de modo que:

queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias

sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Para reglamentar este artículo constitucional, se publicó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. En esta ley se estipulan los alcances del principio de no discriminación y tiene como objeto la prevención y eliminación de todas las formas de discriminación ejercida contra cualquier persona, así como la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato. La definición de discriminación se encuentra establecida en el artículo 1, fracción 3:

se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil, o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

Específicamente, en lo que respecta a las mujeres, los factores relacionados con su identidad social, como el color, el origen étnico y el origen nacional, se convierten en características que ocasionan diferencias o desigualdades en el trato y ejercicio de sus derechos humanos. Por ello, es de suma importancia que el juzgador identifique estos factores y determine si, en el caso concreto, existe una doble discriminación contra las mujeres por su pertenencia a grupos particulares que las afectan, de manera desproporcionada, en comparación con otras.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe existir un mayor compromiso en materia electoral por parte del Estado para erradicar la situación de exclusión de las mujeres indígenas del espacio político, ya que ellas enfrentan una doble desventaja en su capacidad de decisión, acceso a los recursos y capacidad de acción. Ellas sufren de una doble discriminación, por ser indígenas y por ser mujeres; esto se aúna, por ejemplo, al hecho de que las indígenas tienen menos acceso a la educación que las no indígenas, lo que las pone en una situación de discriminación múltiple. Ahora bien, las mujeres tienen derecho a no

ser discriminadas por su género ni por su origen étnico, sin menoscabo del derecho al reconocimiento de la composición pluricultural de la nación, sustentada originalmente en los pueblos indígenas, como se establece en el artículo 4 de la cpeum, que indica que la ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres y formas específicas de organización social, sin que dicho reconocimiento pueda ser utilizado para legitimar la discriminación hacia las mujeres indígenas (Tamez 2007).

El derecho a la libre determinación de los pueblos consiste en el respeto a los usos y costumbres indígenas y también al deber de garantizar, efectivamente, en los ámbitos privado y público, el respeto a todos los derechos humanos de las mujeres indígenas. Esa libre determinación puede ser, al mismo tiempo, un derecho colectivo, cuyos titulares son los pueblos, y un derecho individual, cuya titularidad corresponde a las personas (Gross s. f.).

El principio de la libre determinación tiene su origen en la idea de libertad de las personas y de su relación con la nación, considerándolo como la identificación de un grupo de individuos con una nación determinada (Corten 1973). Por lo que se refiere a la inclusión de la libre determinación en la Carta Magna, se señala que el principio de autodeterminación expresa la voluntad de los pueblos, pero que este debe ser compatible con los fines de la misma Constitución —el resto de los derechos humanos y de los principios de derecho—, lo anterior es señalado por Claudia Mendoza (2013), de la siguiente manera:

La finalidad del derecho de autodeterminación, como vemos, es permitir a los pueblos decidir por sí mismos sus destinos, dentro de un marco de igualdad y libertad que les dé acceso al ejercicio de los demás derechos correlacionados a la libre determinación, lo que no implica necesariamente la creación de un nuevo Estado. En el caso de los Estados multiculturales, se puede tratar también de un pacto, de un compromiso que se desarrolle al interior de la estructura del Estado, para que los diferentes pueblos que forman parte de él tengan la posibilidad de determinar su situación y garantizar su efectiva participación en los diferentes ámbitos del Estado.

Por lo anterior, el derecho a la libre determinación de los pueblos se traduce en la facultad de decidir, de manera libre, su desarrollo cultural, social, espiritual, económico, jurídico y político, pero sin violentar los derechos humanos de las mujeres. Este reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos en las comunidades indígenas se encuentra actualmente en el artículo 2 de la Constitución federal.

De esta manera, los tres aspectos que constituyen el derecho a la libre determinación, según Jorge González (2003), son:

1. Derecho a la autonomía política: Se reconoce cuando se establece que podrán “elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados”.

2. El derecho a la autonomía jurídica: Reconocido cuando se establece que los pueblos indígenas podrán “aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos, y de manera relevante la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes”. Con este reconocimiento condicionado se eliminan los temores de que la jurisdicción indígena pueda ser un espacio donde en algunos de sus llamados “usos y costumbres” puedan seguirse reproduciendo violaciones a la dignidad humana de algunos de sus miembros, como en el caso que nos atañe, tratándose de las mujeres.

3. El derecho a la autonomía territorial: como mención breve porque es materia de otro estudio diremos que el tipo de propiedad existente en las comunidades indígenas es colectivo, de hecho, cualquier tipo de posesión, uso y disfrute de los recursos naturales por la asamblea.

En estos aspectos queda expresada la voluntad de quien legisla, de otorgar, proteger y garantizar los derechos político-electorales de las mujeres indígenas.

Asimismo, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes establece, en su párrafo 2, el derecho de conservar las costumbres e instituciones propias de los pueblos indígenas, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos reconocidos internacionalmente. En sentido más específico, en el artículo 34 se menciona que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos y prácticas cuando sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos, como es el caso de la CEDAW.

Por ello, los derechos político-electorales de las mujeres indígenas se protegen mediante el derecho a la tutela judicial efectiva, y existe una tesis que corrobora lo señalado:

PUEBLOS INDIGENAS, SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. Que a continuación se transcribirá: “en el artículo 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que, en la ley, se debe garantizar a los integrantes de los pueblos indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, lo cual, aunado a lo dispuesto en el Artículo 17, párrafos segundo y tercero, de la propia Constitución, por cuanto a que los tribunales deben estar expeditos para impartir justicia en los plazos y los términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones; de manera pronta, completa e imparcial, así como el que se garantizará la independencia judicial y la plena ejecución de sus resoluciones, obligan a tener un mayor celo en la aplicación de las causas de improcedencia que se prevén expresamente en la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral y las que derivan de la normatividad aplicable en la materia. Una intelección cabal del enunciado constitucional ‘efectivo acceso a la jurisdicción del Estado’, derivada de una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones citadas, debe entenderse como el derecho de los ciudadanos que conforman las respectivas comunidades indígenas, a lo siguiente:

- a) De una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado;
- b) La real resolución del problema planteados;
- c) La motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional, y
- d) La ejecución de la sentencia judicial.

Así, los integrantes de comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no virtual, formal o teórico, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo del problema planteado (tesis S3EL024/2000).

De esta tesis, y en palabras de Juan Carlos Silva (2003), puede señalarse lo siguiente:

la concepción del derecho humano al efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, así como sus alcances específicos en materia de indígenas, según lo que se estableció en la presente tesis, pero llama más la atención en cuanto a las necesidades de garantizar a las comunidades y pueblos indígenas un acceso real a la jurisdicción del Estado, mediante la dispensa de una justicia en la que sus integrantes puedan defenderse sin que se interpongan los impedimentos procesales en los que indebidamente se desconozca o prescinda de sus particulares circunstancias, por lo cual el actuar de los órganos jurisdiccionales en la materia electoral debe impedir que en sus resoluciones o sentencias imperen los formalismos exagerados e innecesarios, entiéndase como los requisitos de procedibilidad que obstan al ejercicio de ese derecho, para el efecto de que se decida materialmente o en el fondo el problema planteado.

Es decir, el juzgador debe inaplicar aquellas normas que impidan la efectiva acción de la parte promovente o el ejercicio pleno del derecho humano de acceso a la justicia y al debido proceso. Esto, a su vez, servirá como fundamento para la interpretación de los casos

en los que se deba garantizar el acceso de las mujeres indígenas a un medio de protección adecuado para salvaguardar sus derechos político-electorales.

De ahí que la Sala Regional Xalapa sostuviera:

para comprender las controversias relacionadas con las comunidades que se rigen por sistemas normativos internos, es necesario, además, de conocer los antecedentes concretos de cada caso, acercarse al contexto en que se desarrolla su realidad económica, política y cultural. [Para ello, precisa también que] la visión mediante la cual el juez debe abordar los asuntos de esta índole es distinta. Es decir, la resolución de los conflictos en los que se involucran los usos y costumbres de las comunidades indígenas requieren ser partícipes de su realidad para comprender el origen de sus conflictos y las razones por las que tales comunidades han decidido dotarse de determinadas normas (SX-JDC-171/2014, fojas 8-9).

Lo anterior, con el fin de cumplir con la obligación del Estado de respetar el derecho de las mujeres de acceso a la justicia.

Usualmente, los casos de las indígenas que participan de acuerdo con el sistema normativo interno terminan judicializándose. Esto debido a que, en las comunidades indígenas, las mujeres tienen escasas probabilidades de participar desde el cargo más bajo hasta llegar a presidentas de su municipio. En dicho sistema, para acceder a un cargo, se necesita que la asamblea comunitaria nombre a las autoridades municipales, tomando como base su participación y trayectoria en los distintos puestos que ha ocupado (Bustillo y García 2014, 147), y, como ya se ha mencionado, debido a la división de trabajo por razones de género, las mujeres solo son tomadas en cuenta en las asambleas para elegir a sus representantes, pero no se integran, efectivamente, a los puestos.

Es pertinente precisar que una asamblea comunitaria es:

la expresión de la voluntad mayoritaria, la cual puede obtenerse en una asamblea o con la suma de las efectuadas en cada una de las localidades, pues en ambos casos implica la toma de decisiones en conjunto, de tal manera que la voluntad de integrar el órgano encargado

de designar a la autoridad municipal, puede emitirse válidamente por la asamblea general comunitaria del municipio con la participación de sus integrantes, o con base en las consultas realizadas en cada una de las localidades que componen el municipio (tesis XL/2011).

Pero la voluntad de la mayoría —o, en su caso, de los hombres— no puede vulnerar los derechos humanos de las mujeres ni mucho menos se puede aludir a la aplicación de un sistema de usos y costumbres para restringir la participación política de las indígenas.

El derecho a la libre determinación de los pueblos reconoce a las mujeres y a los hombres indígenas tanto en lo colectivo como en lo individual, es decir, como pueblo; ciudadanas y ciudadanos como sujetos de derechos humanos y con respeto a su dignidad humana y a su cultura, lengua, organización social y forma de gobierno. El reto es impedir la transgresión de dicho reconocimiento por una incorrecta interpretación del principio de autonomía política de las comunidades indígenas.

Por ello, cuando se vulnera el derecho de las mujeres indígenas de acceder en condiciones de igualdad a cargos de elección popular, las ciudadanas de dicha comunidad tienen el derecho de acceder a un sistema de justicia electoral con perspectiva de género.

IV. Medidas temporales para proteger los derechos político-electorales de las mujeres en San Antonio de la Cal, Oaxaca

La Sala Regional Xalapa consideró como base, motivación y fundamentación para su análisis a la CPEUM, la normatividad internacional y el propio ordenamiento oaxaqueño, siendo estos los parámetros para definir la validez de las costumbres, los sistemas normativos, así como de las prácticas y procedimientos de las comunidades indígenas.

En este caso, se determinó que si bien en la elección de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas deben aplicarse los sistemas normativos internos de la comunidad, ello no significa que,

bajo el amparo del derecho constitucional de autodeterminación, puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a vulnerar otros derechos de igual valor (SX-JDC-171/2014, 69).

Por lo anterior, se puso de manifiesto que en la comunidad de San Antonio de la Cal, Oaxaca, se afectó el derecho de las mujeres a ser votadas, por lo que la Sala Regional Xalapa señaló lo siguiente:

el modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad, derivado de la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por virtud de la cual se ha incorporado al sistema jurídico nacional el principio relativo a que los derechos humanos, entre los que están los derechos políticos electorales del ciudadano y la ciudadana, se deben interpretar de conformidad con lo previsto en la propia Constitución general y los tratados internacionales de derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas, para su protección más amplia (SX-JDC-171/2014, 71).

En la foja 73 de la sentencia se alude a que lo anterior se estableció en correlación con el artículo 2 constitucional, expresando, literalmente, lo siguiente:

en las elecciones que se celebren en las comunidades indígenas, se deberá garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados (SX-JDC-171/2014, 73).²

² En relación con la utilización del término *equidad*, y la recomendación emitida por el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer para el Estado mexicano en torno a la utilización nominativa y conceptual del término *igualdad*, actualmente, el artículo 2 constitucional, en su fracción III, establece lo siguiente: "Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados **en condiciones de igualdad**; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales".

Como se observa, el juzgador hace uso del control de convencionalidad para fundamentar la aplicación de las medidas especiales de carácter temporal —acciones afirmativas—, tomando lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual establece que los titulares de los derechos políticos deben gozar de estos y, además, que:

Debe existir igualdad de oportunidades, lo cual implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos, por lo que es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

Esto implica el deber jurídico del Estado de garantizar a las mujeres sus derechos humanos en el ámbito político, con:

El establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procedimientos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el Artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y ser votado, simplemente no podrían ser ejercidos.

De igual manera, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en la observación general número 25, manifestó que:

Las elecciones deben ser libres y equitativas y que se deben celebrar periódicamente, conforme al marco de disposiciones jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto y a ser votadas.

Asimismo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no permite hacer distinción alguna entre las ciudadanas y los ciudadanos en lo que concierne al goce de esos derechos,

por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social.

Es importante señalar que el ejercicio de estos derechos político-electorales es una manifestación de la libertad, la cual no puede ser restringida ni condicionada de manera colectiva o social por discriminación de género. Esto ha sido tomado en consideración al emitirse la sentencia objeto de análisis, al señalarse:

La libertad no se constriñe únicamente al ámbito individual, sino que adquiere una dimensión social que influye en la vida en sociedad y se traduce en la necesidad de todo colectivo de gozar del poder de decisión, sin influencia de ningún tipo (SX-JDC-171/2014, 77-8).

Del mismo modo, destaca la importancia del respeto a los derechos de las mujeres, sin discriminación de género, que se mencionó en la sentencia:

El reconocimiento del pluralismo político e ideológico real, ante la existencia de diversas opciones efectivas de libre participación de todos los contendientes políticos y corrientes de pensamiento, los que deben competir en un plano de igualdad de oportunidades ante los electores, en atención a que está prohibida toda discriminación por género, y por ende, debe prevalecer el principio de que tanto el varón como la mujer son iguales ante la ley, cuya finalidad es garantizar que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y jurídica del país, sin distinción alguna por causa de género, atendiendo fundamentalmente a su calidad jurídica de persona (SX-JDC-171/2014, 79).

Para concatenar con las anteriores disposiciones, fue considerada, además, la opinión consultiva OC-4/84, del 19 de enero de 1984, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la cual señala:

La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esen-

cial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incluidos en tal situación de inferioridad (PIDCP 1984).

Así, al ser, constitucional y convencionalmente, reconocida la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, se debe modificar, mediante las leyes o la jurisprudencia, toda práctica que incluya modos sutiles de discriminación hacia las mujeres y que las limite en el goce pleno de sus derechos.

Por tanto, la Sala Regional Xalapa debe respetar y actuar de conformidad con el principio de igualdad, ya que es uno de los valores superiores en el sistema jurídico. Este principio sirve como criterio básico para el ejercicio del resto de los derechos humanos. Es decir, que el principio de igualdad debe prevalecer en la interpretación de cada caso concreto y servir como justificación para la aplicación de medidas de carácter temporal que favorezcan el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido una tesis constitucional para exigir la aplicación del principio de igualdad y, también, señalar cuándo estará permitido hacer distinciones a este principio, como a continuación se expresa:

Tesis 1ª. CXXXIX/2013 emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: “IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.” Se sostuvo que la Corte Interamericana había establecido que no todo tratamiento diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede ser considerada, por sí misma, ofensiva a la dignidad humana, pues sólo es dable considerar discriminatoria una distinción al: “carecer de una justificación objetiva y razonable. Por lo tanto, las distinciones constituirán diferencias compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto sean ra-

zonables, proporcionales y objetivas; en tanto que las discriminatorias serán las diferencias arbitrarias que redunden en detrimento de los derechos humanos”.

Cabe mencionar que en el ámbito internacional, previamente a la tesis de la SCJN, existían antecedentes que son fundamento para la adopción de medidas temporales a favor de las mujeres, como en el caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, en el que la Corte IDH pronunció en su sentencia:

los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente deben adoptar las medidas positivas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas (Corte IDH, 83).

La sentencia del caso San Antonio de la Cal, Oaxaca, marcó la pauta para la fundamentación y motivación de las medidas especiales de carácter temporal —acciones afirmativas— en el ámbito político-electoral. Estas medidas son compatibles con los principios de igualdad material y de no discriminación.

La Sala Regional Xalapa externó que

la igualdad formal no es suficiente, por lo que es necesario establecer medidas compensatorias que garanticen la igualdad material a favor de los grupos sociales discriminados, por la posición desventajosa en la cual sus miembros se encuentran respecto del resto de los integrantes de la sociedad (SX-JDC-171/2014, 86).

Por lo anterior, se consideró —en lo expuesto por la Sala Regional Xalapa en el caso— insuficiente la participación de las mujeres indígenas, porque solo fueron tomadas en cuenta como candidatas, pero no fueron elegidas. Por lo que, para garantizar a las mujeres las mismas oportunidades de ocupar un cargo de elección popular, se hizo necesaria la aplicación de medidas especiales o acciones afirmativas en favor de ellas.

Cabe señalar que las acciones afirmativas persiguen los siguientes fines u objetivos:

- 1) Compensar o remediar una situación de injusticia o discriminación del pasado. Este fin es el que más se identifica con las acciones afirmativas, pues la necesidad de remediar y terminar con la grave situación de discriminación y falta de oportunidades que viven algunos grupos motivó sus orígenes y sigue dando lugar a su implementación.

Por una parte, se trata de poner fin a la situación de desventaja en la que viven ciertos grupos de personas mediante la remoción de los obstáculos que históricamente han impedido su desarrollo, abriendo así nuevas oportunidades y facilitando el ejercicio de sus derechos, y, por otra parte, compensar la situación de injusticia que en el pasado y, en ocasiones, de manera sistemática ha sufrido un determinado grupo de personas.

En este caso, las acciones afirmativas toman la forma y el sentido de la justicia conmutativa, toda vez que su objetivo es compensar una desigualdad de hecho. La desproporción injustificable que existe entre las oportunidades de unos con las de otros justifica que a los primeros se les preste un trato desigual.

- 2) La realización de una determinada función social. Con este fin, se abre un amplio abanico de posibilidades respecto de la función social que se pretende alcanzar con las acciones afirmativas; el contexto social específico en el cual se implemente y las necesidades particulares de la sociedad serán determinantes para ello.

Por medio de las acciones afirmativas se pueden buscar fines tan diversos como integrar un grupo a un sector de la economía o, en este caso, ser utilizadas para asegurar la igualdad de género.

- 3) Alcanzar una representación o una participación más equilibrada entre grupos. En este enfoque, la categoría de compensación a grupos históricamente discriminados se sustituye por la de compensación a grupos históricamente subrepresentados.

Las acciones afirmativas son la base para cualquier acción del Estado a favor de los derechos humanos de las mujeres y, específicamente, en materia político-electoral han sido el fundamento para la incorporación de las cuotas electorales. Es importante señalar que dichas cuotas no buscan compensar o resarcir un mal infringido en el pasado, sino que tienen la vista puesta en el futuro y buscan que los grupos humanos se encuentren en una situación de mayor igualdad.

Por lo tanto, en la sentencia se aluden las acciones afirmativas en el ámbito político, como a continuación queda expresado:

Promover una representación equitativa entre los grupos implica el ir más allá de una igualdad en el punto de partida para apostar por una igualdad en el punto de llegada o en las metas que se buscan realizar. En razón de que no sólo se está asegurando que todos los miembros de la sociedad tengan las mismas oportunidades en la búsqueda por los puestos sociales estratégicos, sino que, además, mediante una serie de acciones, como la discriminación inversa o positiva, se asegura que algunos de los miembros de los diferentes grupos ocupen esos puestos, no con el fin de beneficiar directamente a las personas individualmente, sino para que el grupo al que pertenecen alcancen una representación proporcional (SX-JDC-171/2014, 90).

Así, las acciones afirmativas buscan promover la igualdad sustantiva. Esto también fue considerado en la sentencia cuando se precisó que:

la igualdad sustancial no se ciñe a que todos deben ser tratados de la misma manera, sino que, por una parte, dota de contenido a la exigencia de la igualdad mediante el establecimiento de ciertas condiciones mínimas que todos deben de tener para partir de un mismo punto de arranque, y por otra parte, es plenamente sabedora de las desigualdades de hecho que existen e intenta remediarlas con el fin de que todos y cada uno de los seres humanos puedan alcanzar las condiciones mínimas necesarias para desplegar sus atributos y capacidades (SX-JDC-171/2014, 90-1).

Aquello que caracteriza las acciones afirmativas de otro tipo de figuras jurídicas que tienen como fin combatir la discriminación es, precisamente, que el núcleo de la conducta que exige es dar un trato preferencial a un determinado grupo de personas respecto del resto, como lo consideró la Sala Regional Xalapa al manifestar:

No cabe duda que el trato preferencial que exigen las acciones afirmativas beneficia a un grupo de personas y de manera directa o indirecta limita los beneficios o perjudica al resto de las personas, incluso no es de extrañar que como consecuencia colateral, los derechos de las personas de los grupos a los que no favorecen las acciones afirmativas puedan quedar limitados (SX-JDC-171/2014, 94).

Este es el punto por el cual la implementación de acciones afirmativas es temporal y requiere de un alto grado de responsabilidad por parte de las y los operadores de justicia. De esta manera, lo argumentó la Sala Regional Xalapa:

Sin embargo, lo que distingue radicalmente el trato preferencial de las acciones afirmativas de la simple discriminación es que a diferencia de esta última las acciones afirmativas buscan realizar unos fines determinados mediante los cuales el trato preferencial queda plenamente justificado (SX-JDC-171/2014, 95).

Las acciones afirmativas utilizan la discriminación inversa, pero existen límites a su aplicación, como se señala:

Es en esta modalidad en la cual, la preferencia se torna claramente directa de un grupo frente a otro y los derechos de los demás llegan a limitarse claramente.

En ellas, la simple distinción para beneficiar a un grupo que se encuentra en desventaja se convierte en discriminación en tanto tiene como consecuencia la limitación de los derechos de los demás por motivos tales como la raza, el sexo, la religión u otras razones similares.

Por ello también se les conoce como discriminación al revés o inversa, toda vez que para maximizar los derechos de los desventajados se limitan los derechos de los aventajados, con el fin de conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre ambos.

Pero como toda medida debemos precisar sus límites. Las acciones afirmativas deben ser implementadas con precaución, es decir, que la prudencia debe desempeñar un papel central de su formulación y aplicación, por ello, existen tres criterios:

a) Temporalidad: las acciones afirmativas y, sobre todo, la discriminación inversa no se deben establecer de manera indefinida, en razón de que se correría el riesgo de simplemente cambiar los papeles y que ahora los grupos discriminados sean los que antes tenían una situación aventajada y viceversa.

b) Proporcionalidad: el segundo criterio tiene que ver con la relación equilibrada que tiene que existir entre las medidas que se implementan con la acción afirmativa y los resultados que se pretenden conseguir. Es decir, primeramente los resultados deben ser viables, que realmente por medio de estas acciones se consigan los resultados pretendidos y en segundo lugar, que los resultados producidos no sean contraproducentes o que no se genere mayor desigualdad e injusticia de la que se pretende eliminar.

c) Interés apremiante: por medio de este criterio se establece que toda acción afirmativa debe responder a un interés realmente importante para la colectividad, que se genere a partir de una seria injusticia que resulte detestable para la gran mayoría de los miembros de la sociedad (SX-JDC-171/2014, 97-8).

Las acciones afirmativas se fundamentan, de manera convencional, en el artículo 4 de la CEDAW:

La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas;

estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato (Asamblea General de las Naciones Unidas 1979).

En el artículo transcrito se observa que no se considerará discriminación la adopción, por los estados parte, de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre la mujer y el hombre, y, al mismo tiempo, especifica que las medidas deberán cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Asimismo, entre las recomendaciones generales del Comité de Expertas de la CEDAW acerca de las medidas temporales —séptimo periodo de sesiones—, se advierte:

que los Estados Parte deberán hacer uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo.

La Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres se ha armonizado con respecto al artículo 4 de la CEDAW para establecer el concepto de la siguiente manera:

Artículo 5º. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: "I. Acciones afirmativas. Es el conjunto de medidas de carácter temporal encaminado a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombres" (Inmujeres s. f.).

Teniendo como base este marco normativo, la Sala Regional Xalapa determinó que las acciones afirmativas a favor de las mujeres no discriminan a los hombres:

Al ser una medida ajustada a los estándares interamericanos y al derecho interno relacionado con los derechos humanos a la igualdad y la no discriminación, es válido concluir que por sí sola, la implementación

de las acciones afirmativas no podría estimarse como una conducta encaminada a discriminar a las personas pertenecientes al género masculino (SX-JDC-171/2014, 104).

En relación con lo anterior, la Sala Superior del TEPJF, en el juicio ciudadano identificado como SUP-JDC-12624/2011, enfatizó que las acciones afirmativas en materia político-electoral establecidas a favor del género que se encuentra en minoría se conciben en el sistema jurídico como una herramienta encaminada a garantizar la igualdad en el acceso a los cargos de elección popular, razón por la cual constituyen un elemento esencial del sistema democrático.

Consideró que el hecho de que se obligue a los partidos políticos a procurar la paridad de género en la vida política del país, implica que esa paridad también debe reflejarse en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por cada partido. De otra manera, no tendría sentido el establecimiento de cuotas electorales a favor de las mujeres en la designación de candidaturas a cargos de elección popular, si con ello no se hace factible el acceso a ocupar los mismos (foja 104).

Tales determinaciones evidencian que las decisiones jurisdiccionales en materia electoral en México toman en cuenta la adopción de las medidas afirmativas a favor de las mujeres. Esto es relevante, dado que el país orienta sus esfuerzos jurisdiccionales en remover los obstáculos que impiden el ejercicio pleno del derecho de las mujeres para acceder a cargos de elección popular.

La Sala Regional Xalapa resolvió en el caso de San Antonio de la Cal, Oaxaca, que, si bien para una igualdad formal se permitió a las mujeres participar en la asamblea electiva, lo cierto es que no se garantizó su acceso efectivo para desempeñar los cargos públicos en su comunidad, lo cual constituye su exclusión material en la elección de sus autoridades.

Asimismo, dicha Sala consideró que se debía garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el proceso electoral

consuetudinario, pues conforme al acta de resultados de la asamblea respectiva se observó que, a pesar de la asistencia de 2,809 ciudadanos, de los cuales 1,166 fueron mujeres y 916 hombres, no resultó electa ninguna mujer a los cargos de presidente, síndico o regidores propietarios, aunado a que de las 11 ternas para integrar los referidos cargos, solo en 2 de ellas fueron propuestas mujeres.

Lo anterior, no obstante que la participación de las mujeres constituyó el cincuenta y cinco por ciento (55%) de los asistentes a la asamblea electiva. De ahí que, si bien se puede afirmar que en la mencionada elección se reconoció el derecho de igualdad entre mujeres y hombres, ello fue sólo de manera formal, sin embargo, ese derecho no se materializó de manera efectiva, en razón de que ninguna mujer resultó electa para integrar el Ayuntamiento de la comunidad (foja 111-3).

En ese orden de ideas, el órgano jurisdiccional que resolvió la sentencia para el caso oaxaqueño consideró en sus argumentos que:

El respeto a los derechos políticos consagrados en la Constitución Federal, así como en diversos instrumentos internacionales, como medio que propicia el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político, se traduce en la necesidad de hacer efectivo el acceso de todas las personas al ejercicio de sus derechos, por lo que la igualdad formal, expresada en formulas generales, abstractas, y aparentemente neutrales, resulta insuficiente para estimar colmada la observancia del aludido derecho de igualdad entre mujeres y hombres (SX-JDC-171/2014).

Máxime si se tiene en consideración que los estados democráticos deben asumir el compromiso de implementar, de forma progresiva, medidas encaminadas a fomentar el conocimiento y la observancia de los derechos de las mujeres, como es el caso de las acciones afirmativas, deberes que tienen que ser asumidos por los pueblos indígenas, ya que estos no se encuentran exentos de la obligación de avanzar en la lucha por la igualdad entre mujeres y hombres.

Ante tales circunstancias, era inevitable que la Sala Regional Xalapa concluyera en sus consideraciones finales:

No basta con establecer que las personas gozan de igualdad de derechos ante la ley, sino que se debe garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de determinados derechos, como los son los políticos-electorales, tenga la oportunidad real de ejercerlos, de ahí que para esos efectos sea indispensable que las autoridades, en tanto integrantes del estado, generen las condiciones y mecanismos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de manera efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación (SX-JDC-171/2014, 119).

En tal sentido, se hace necesario el compromiso de los pueblos indígenas para adoptar en sus prácticas consuetudinarias las medidas que permitan, paulatinamente, modificar las acciones discriminatorias contra las mujeres, salvaguardando, por supuesto, su diversidad cultural.

En el caso de San Antonio de la Cal, Oaxaca, resultó evidente para el juzgador que al excluir a las mujeres de la conformación del cabildo municipal se incumplió con el mandato constitucional y convencional de igualdad entre mujeres y hombres. En consecuencia, al resultar fundado el agravio que motivó la sentencia, y con la finalidad de hacer efectivo el acceso de las mujeres al desempeño del cargo, fue necesario revocar la resolución impugnada del tribunal local de Oaxaca, declarando inválida la elección aludida al haber quedado acreditada la violación al principio de igualdad, así como al principio de progresividad de los derechos humanos, por no haberse garantizado su acceso a integrar dicho cabildo, por lo que, en tal sentido, la Sala Regional Xalapa ordenó:

derivado de la interpretación progresista del derecho de las mujeres para ocupar cargos de representación popular en el cabildo del Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, y en razón de que en integraciones anteriores ya se había hecho factible su acceso a los mismos, se vincula al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y a los integrantes de la comunidad citada, a efecto de que en la elección

extraordinaria a la que se convoque en breve plazo, se lleven a cabo todas las acciones para que con observancia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, se haga efectivo el acceso de las mujeres en la integración del Ayuntamiento, toda vez que como se ha expuesto, la conformación del cabildo exclusivamente por hombres constituye una regresión en la observancia de los derechos fundamentales dentro de la comunidad, en perjuicio de las mujeres.

En suma, dicho instituto deberá informar a los integrantes de la comunidad controvertida, respecto de los derechos de votar y ser votadas de las mujeres, en el entendido de que no basta con el establecimiento de condiciones de igualdad formal para el desarrollo de la elección de concejales, sino que ésta debe ser sustantiva a efecto de que la participación de las mujeres se vea reflejada en la conformación del órgano municipal.

Las anteriores medidas se ordenan, a fin de que en la elección de concejales de la comunidad de San Antonio de la Cal, Oaxaca, esté plenamente tutelado el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en condiciones que garanticen su acceso real y efectivo a los cargos de elección popular, para cuyos efectos se deberá integrar, cuando menos, una terna, tanto de propietarios como suplementes conformada exclusivamente por mujeres (SX-JDC-171/2014).

Derivada de estas y otras interpretaciones en casos similares, el TEPJF elaboró la siguiente jurisprudencia de rubro 43/2014, que indica:

ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SU SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. De la interpretación de los artículos 1^a, párrafos primero y el último, y 4^a, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, párrafo primero, y 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que dichos preceptos establecen el principio de igualdad en su dimensión material como un elemento fundamental de todo Estado Democrático de Derecho, el cual toma en cuenta condiciones sociales que resulten discriminatorias en perjuicio de ciertos grupos y sus integrantes, tales como mujeres, indígenas,

discapacitados, entre otros, y justifica el establecimiento de medidas para revertir esa situación de desigualdad, conocidas como acciones afirmativas, siempre que se trate de medidas objetivas y razonables. Por tanto, se concluye que las acciones afirmativas establecidas a favor de tales grupos sociales tienen sustento constitucional y convencional en el principio de igualdad material.

V. Conclusión

La sentencia analizada presenta cómo la autoridad electoral, es decir, la Sala Regional Xalapa, actuó de manera correcta y determinó la invalidez de una elección municipal al observar que, de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, no se garantizó el acceso efectivo de estas a cargos de elección popular, para lo cual, desarrolló debidamente su análisis desde la perspectiva de género, lo que le permitió visibilizar las razones socio-culturales que llevaron a la exclusión material de las mujeres en dicho procedimiento. El juzgador, previo análisis minucioso, fundamentó y motivó la aplicación de acciones afirmativas para compensar la falta de mujeres elegidas en dicho proceso.

Esta decisión fue relevante porque es la base para los subsecuentes casos y sus interpretaciones para garantizar, de manera efectiva, en el ámbito político, no solo la igualdad formal, sino la igualdad material y los derechos humanos. Esta sentencia anticipó la etapa de transición democrática que representaron las reformas al artículo 2 constitucional de mayo de 2015, y, en materia político-electoral, en 2014-2015, en las que la participación política de las mujeres indígenas se coloca en igualdad de condiciones, atendiendo al principio de no discriminación.

Es necesario exponer que la reforma político-electoral 2014-2015 establece que los partidos políticos están obligados a garantizar que 50% de sus candidaturas a cargos de elección popular sean ocupadas por mujeres, y en ningún caso procede la discriminación contra ellas, colocándolas en desventaja en el proceso, como sería el caso de asignarlas a aquellos distritos en los que su partido ha obtenido resultados bajos o ha perdido previamente.

Adicionalmente, con esta reforma, el porcentaje de financiamiento público que los partidos deben destinar para la promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres se incrementó de 2 a 3%, el cual debe ir evolucionando, progresivamente, a medida que las mujeres se posicionen en la arena política.

Dichas reformas recogen experiencias internacionales exitosas y buscan asegurar en México la existencia de un andamiaje normativo, político, social y económico que favorezca y garantice que las mujeres accedan, en paridad, a las administraciones públicas estatal y municipal; a las Cámaras legislativas locales y al propio Congreso de la Unión, entre otros.

Por supuesto, lo anterior plantea escenarios complejos, grandes desafíos y retos para materializar la paridad política desde la perspectiva de género, pero, en especial, para propiciar el cambio estructural y cultural necesario para proteger, garantizar y ejercer los derechos políticos de las mujeres mexicanas.

Un asunto pendiente es el abordaje en los siguientes procesos electorales de la violencia política contra las mujeres, y la inclusión del acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, tanto en las legislaciones, nacional y estatal, como en el marco normativo secundario y sancionador en la materia electoral.

En este contexto, se considera importante que se sigan analizando los criterios jurisdiccionales y la jurisprudencia que se dará con motivo de la aplicación de las reformas antes mencionadas, y, por supuesto, continuar participando desde el ámbito institucional y académico para fortalecer y dar paso a la igualdad legal y *de facto*, permitiendo así que las mujeres ocupen más espacios en la toma de decisiones y, por ende, que la democracia sea una realidad para más de la mitad de la población en México.

VI. Fuentes consultadas

- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1979. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Disponible en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> (consultada el 1 de diciembre de 2015).
- Bustillo Marín, Roselia y Enrique Inti García Sánchez. 2014. *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas*. México: TEPJF.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). 1981. Disponible en https://www.colmex.mx/assets/pdfs/4-CADH_51.pdf?1493133911 (consultada el 25 de noviembre de 2016).
- Camacho Granados, Rosalía. 1998. *Sintonizando la conciencia, el voto y los puestos de decisión. Las mujeres y la política en Costa Rica*. San José: Fundación Arias.
- Cazés Menache, Daniel. 1997. La perspectiva de género. México: Conapo.
- . 2000. *La perspectiva de género. Guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*. México: Conapo.
- CNDH. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2012. *La discriminación y el derecho a la no discriminación*. México: CNDH.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia del 8 de septiembre. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf (consultada el 13 de mayo de 2016).
- Corten, Olivier. 1973. *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*. Bruselas: Bruylant.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150917.pdf (consultada el 24 de octubre de 2017).
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2003. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/262_011216.pdf (consultada el 24 de agosto 2016).
- . 2015. Decreto por el que se reforma la fracción III, del apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 22 de mayo.

- Facio Montejó, Alda. 1992. *Cuando el género suena cambios trae*. San José: Ilanud.
- . 2000a. *Feminismo, género y patriarcado*. Chile: LOM Ediciones.
- . 2000b. Viaje a las estrellas: las nuevas aventuras de las mujeres en los derechos humanos. En *Los derechos humanos de las mujeres son derechos humanos: crónica de una movilización mundial*, eds. Charlotte Bunch, Claudia Hinojosa y Niamh Reilly. México: Edamex 2000.
- . 2003. ¿Igualdad o equidad? Nota para la igualdad número 1. Disponible en <http://www.americalatinagenera> (consultada el 20 de mayo de 2016).
- Flores Cruz, Cipriano. 2003. Características, regulación y perspectivas del sistema electoral por usos y costumbres. En *Derechos indígenas y elecciones*, 31-48. México: TEPJF.
- González Galván, Jorge Alberto. 2003. Los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución mexicana. En TEPJF 2003, 71-8.
- Gross Espiell, Héctor. s. f. El derecho a la libre determinación de los pueblos y los derechos humanos. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2033/12.pdf> (consultada el 15 de noviembre de 2015).
- Inmujeres. Instituto Nacional de las Mujeres. s. f. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIMH_040615.pdf (consultada el 20 de mayo de 2016).
- . 2007. *Glosario de género*. México: Inmujeres.
- Jurisprudencia 43/2014. ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL. Disponible en http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/Jurisprudencia%2043_2014.pdf (consultada el 22 de mayo de 2015).
- Lagarde y de los Ríos, María Marcela. 1990. *Identidad femenina*. Biblioteca virtual Omegalfa.
- . 1996. *Género y feminismo. Desarrollo humano y democracia*. España: Horas y Horas.
- Medina Espino, Adriana. 2010. *La participación política de las mujeres: de las cuotas de género a la paridad*. México: CEAMEG.

- Mendoza Antúñez, Claudia Araceli. 2013. *Estudios en homenaje a don José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes*. México: UAM.
- Molina Vega, José Enrique. 1998. *Sistemas electorales subnacionales*. México: FCE.
- Naciones Unidas. s. f. Conferencia Mundial contra el Racismo. Obtenido de En la encrucijada de la doble discriminación, por motivo del género y racial. Disponible en <http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/gender.htm>.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 2014. Convenio 169. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf (consultada el 12 de agosto de 2016).
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1984. Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_04_esp.pdf (consultada el 21 de noviembre de 2016).
- . 1996. Artículo 25. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (consultada el 21 de noviembre de 2016).
- PNUD. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *Cómo elaborar una estrategia de género para una oficina de país*. San Salvador: PNUD.
- Salazar Ugarte, Pedro y Rodrigo Gutiérrez Rivas. 2008. *El derecho a la libertad de expresión frente al derecho a la no discriminación*. México: IIJ-UNAM/Conapred.
- Scott, Joan Wallach. 1996. El género una categoría útil para el análisis histórico. En *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, comp. Marta Lamas, 265-302. México: PUEG.
- Sentencia SUP-JDC-12624/2011. Actor: María Helena Hernández Chiapas y otras. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JDC/SUP-JDC-12624-2011.htm> (consultada el 14 de diciembre de 2017).
- SX-JDC-171/2014. Actor: Columba Socorro Martínez Bautista y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de

- Oaxaca. Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0171-2014.pdf> (consultada el 13 de octubre de 2017).
- Serrano García, Sandra. 2014. *Derechos políticos de las mujeres. Un camino a la igualdad*. México: TEPJF.
- Silva Adaya, Juan Carlos. 2003. Derecho consuetudinario indígena, tutela judicial efectiva y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En TEPJF 2003, 79-154.
- Tamez Martínez, Xóchitl. 2007. La discriminación de las mujeres indígenas en México. Ponencia presentada en los “Encuentros académicos internacionales”, en abril. [Disponible en <http://www.eumed.net/eve/resum/07-mayo/xtm.htm> (consultada el 17 de mayo de 2017)].
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2003. *Derechos indígenas y elecciones*. México: TEPJF.
- Tesis 1ª CXXXIX/2013. IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XX, t. 1 (mayo): 541.
- S3EL 024/2000. PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMA UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. TESIS RELEVANTES EMITIDAS POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1644/12.pdf> (consultada el 2 de mayo de 2016).
- XL/2011. DEPÓSITOS EN EFECTIVO. LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1 DE OCTUBRE DE 2007, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro I, t. 1 (octubre): 590.
- Ulloa Cuéllar, Ana Lilia. 2007. *Género, derecho y democracia*. México: Gobierno del Estado de Veracruz.

Suplencia de la queja en materia electoral.

Su vigencia en procesos
de derechos humanos

Joel Reyes Martínez

Sumario: I. Introducción; II. Derechos de participación política; III. Importancia de los medios de impugnación en la formación de la cultura democrática; IV. Función del juez electoral; V. Breve referencia a la suplencia de la queja y al principio de estricto derecho; VI. Suplencia de la queja en materia electoral en la sentencia ST-JDC-118/2014; VII. Conclusiones, VIII. Fuentes consultadas.

I. Introducción

Este texto tiene por objeto comentar la sentencia emitida por la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el expediente ST-JDC-118/2014, con la idea de dimensionar su trascendencia y facilitar su entendimiento y comprensión. En dicho fallo, entre otros aspectos, se hizo un esfuerzo por definir los alcances de la institución de la suplencia de la queja en los medios de impugnación en materia electoral, que es el aspecto en que se centrará este artículo.

Acerca de ese tema existe un sinnúmero de criterios jurisprudenciales, libros, monografías, estudios, artículos, etcétera, que se enfocan en la suplencia de la queja desde distintos puntos de vista: del derecho

comparado, histórico, crítico, entre otros. En muchos de estos, se aprecia un profundo conocimiento del tema por parte de los autores.

Ante ese panorama surgen, de manera natural, las preguntas: ¿por qué es necesario comentar una sentencia que trata de compilar los criterios en torno a la suplencia de la queja en los medios de impugnación? y ¿cuál sería la aportación o nueva tesis que se puede introducir al discurso jurídico, sin incurrir en lugares comunes o en una recopilación de opiniones, datos y hechos históricos? Para responder a esas interrogantes, es indispensable contextualizar el presente estudio: en los últimos años se han producido importantes reformas constitucionales que han puesto en el debate la concepción del derecho que debe guiar la labor cotidiana de los operadores jurídicos, especialmente de los jueces.

Esta dinámica ha sido motivada, en gran medida, por tres sucesos relevantes: la reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada el 10 de junio de 2011; la resolución adoptada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el expediente varios 912/2010 (caso Rosendo Radilla), y, sin duda, la decisión de la propia Corte en la contradicción de criterios 293/2011, del 3 de septiembre de 2013.

A estos hechos se adicionaron sucesivas reformas electorales, como las constitucionales de junio de 2011, agosto de 2012 y febrero de 2014, las cuales se acompañaron de las adecuaciones o modificaciones a las legislaciones secundarias para hacerlas congruentes.

Esos sucesos, si bien relevantes, se consideran insuficientes para propiciar un cambio estructural en la forma de entender y operar el derecho si no se acompañan de un proceso amplio de reflexión y concientización del modo en que tradicionalmente se ha desarrollado la práctica judicial, o si no se cuestiona a las instituciones jurídicas con las que se ha operado desde hace muchos años. De otra manera no se podrá dejar de lado el arraigado formalismo que predomina en la mayoría de los operadores, y será muy difícil transitar a un modelo fundado en el respeto a los derechos humanos. Se trata de aprovechar esta coyuntura para hacer un análisis integral, para repensar y cuestionar mucho de lo que hasta ahora se ha realizado en la práctica jurídica cotidiana.

En este contexto, no solo es necesario, sino inevitable tener en cuenta que, en la evolución democrática del país, el proceso de consolidación de los derechos se ha concentrado en la búsqueda de diseños legislativos para fortalecer las instituciones, pero poco o casi nada se ha dicho del papel que deben desempeñar los órganos aplicadores de las normas.

Ciertamente, en la búsqueda del fortalecimiento del sistema democrático, se ha puesto poca o nula atención a la forma en que los operadores jurídicos en materia electoral interpretan y aplican el derecho, lo cual constituye un aspecto sustancial para dicho fortalecimiento, principalmente en el caso del TEPJF, ya que, por su carácter de máxima autoridad, sus decisiones tienen un efecto expansivo y marcan la pauta a seguir en todo el territorio nacional.

De esa labor del TEPJF surge la importancia de este trabajo, y de su loable esfuerzo para propiciar la crítica seria de decisiones judiciales que se consideran hito, pues, en el proceso de reflexión y concientización, debe hacerse especial énfasis en aspectos concretos de la práctica judicial, de tal manera que se supere la aplicación irreflexiva y automática del derecho, para transitar a un verdadero sistema fundado en el respeto a los derechos humanos, y en especial a los político-electorales.

A partir de una visión externa, desde la práctica postulante, en este trabajo se pretende hacer énfasis en torno de algunos aspectos que la sentencia no consideró. Más que hablar del contenido de la decisión judicial, lo que se pretende es puntualizar lo que no se hizo, pues el contexto de transición por el que pasaba México exigía una reflexión mayor, que repensara la vigencia de la institución de la suplencia de la queja y del principio de estricto derecho.

En efecto, la tesis total de este artículo es que en la sentencia se dejó pasar una oportunidad para cuestionarse si dicho principio responde a la demanda actual de respeto a los derechos humanos y, especialmente, si abona a la consecución de un acceso, real y efectivo, a la justicia constitucional.

Con independencia de sus defectos y debilidades, la decisión judicial que se comenta puede verse como el punto de partida de un

intercambio de ideas de fondo acerca de la vigencia de dicho principio en los procesos constitucionales de defensa de derechos humanos.

Para tal fin, en los primeros temas se establece un lenguaje común de las notas distintivas, que exigen una postura específica en la interpretación de normas relacionadas con la defensa de los derechos humanos para, posteriormente, hacer referencia a la sentencia y a los aspectos que no consideró.

II. Derechos de participación política

En la actualidad, se puede afirmar que la democracia es la única forma de gobierno que permite el desarrollo de los derechos humanos. La base de esa idea consiste en que solo un régimen en el cual los ciudadanos sean quienes adopten las decisiones rectoras de la vida en sociedad, a partir de la libre e igual participación, permite garantizar el respeto de todas las formas de vida y de los derechos de cada uno de los miembros de la colectividad.

En ese sentido, la democracia puede entenderse como un procedimiento que busca:

reducir las muchas voluntades individuales a una única voluntad colectiva de manera que no solamente las primeras identifiquen a la segunda como una voluntad no extraña a ellas, no impuesta, sino que también la voluntad colectiva o general surja de las voluntades individuales como de sus fuentes originarias (Bovero 2002, 29).

Desde esta perspectiva, la participación de los ciudadanos en el juego democrático permite dotar a la toma de decisiones, aunque no sean compartidas, de legitimidad, en la medida en que todos estuvieran en condiciones de participar en la deliberación y elección.

Sin embargo, como señala Norberto Bobbio (1996, 214), no bastan las reglas procedimentales para afirmar que se vive en una democracia, sino que es indispensable la existencia de diversas condiciones, entre las cuales destaca la necesidad de que los ciudadanos tengan opciones reales para elegir o decidir entre alguna de ellas, para lo cual deben estar garantizados los derechos inviolables del individuo.

En este sentido, los derechos político-electorales se constituyen en instrumentos del derecho de participación política, con un componente individual y uno social, cuyo objetivo final es la adopción de las decisiones más legítimas e incluyentes (Corte IDH 2005, 197), por lo que a mayor respeto de dichos derechos, se puede hablar de una mejor calidad democrática.

México es, sin duda, uno de los países donde más se ha desarrollado el derecho electoral, en general, y el derecho procesal electoral, en especial. Su sistema jurídico se encuentra a la vanguardia en esas áreas, las cuales han sido consideradas prioritarias por los distintos actores políticos, lo cual se refleja en la paulatina tendencia a elevar a rango constitucional diversos aspectos propensos a garantizar el correcto desarrollo y respeto de los derechos político-electorales.

Así, en sede constitucional están delineados los principales conceptos y las concepciones del derecho electoral y de los derechos humanos en dicha materia. Ahí se establecen instituciones jurisdiccionales y administrativas especializadas, tanto en el ámbito nacional como en el local. Aunado a ello, en el artículo 1 de la CPEUM se contempla el principio de interpretación conforme a los derechos humanos, entre los que se encuentran los político-electorales, así como el principio propersona, para disolver antinomias.

En ese sentido, el artículo 35 de la norma fundamental establece los derechos de participación política a votar en las elecciones populares; a poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, y de asociarse, individual y libremente, para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país.

El núcleo esencial de estos derechos se conoce, en principio, a partir de la interpretación sistemática de la Carta Magna, pues de esa manera es posible dimensionar sus contenidos mínimos. Así, sus artículos 41, 116 y 122, en lo que interesa, disponen que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; que el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo, y que es derecho exclusivo de la ciudadanía formar partidos políticos y afiliarse, libre e individualmente, a ellos.

Asimismo, los artículos 1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establecen el deber de los estados de respetar los derechos y libertades reconocidos en esta; de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, así como de instituir un recurso sencillo y rápido ante los jueces o tribunales competentes que ampare a toda persona contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la CPEUM, la ley o la CADH, y fijar las garantías para que dicho recurso sea eficaz.

Con base en ese marco jurídico, constitucional y convencional, es posible distinguir que los derechos de participación política en materia electoral son a votar, a ser votado y de asociación, y su núcleo esencial se integra con los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas; de sufragio igual, libre, secreto, directo y universal, así como con el de libertad de asociación para formar partidos políticos y para afiliarse a ellos. Además, parte esencial de esos derechos es la existencia de garantías judiciales¹ y administrativas para su defensa y ejercicio real.

Esos componentes son el objeto de estudio y la tutela de los medios de impugnación en materia electoral. Se trata de normas de la mayor relevancia, en la medida en que constituyen derechos humanos y principios constitucionales. De esta forma, el respeto a sus contenidos se erige en una prioridad del Estado, que los torna ajenos a la voluntad de las autoridades, y no son susceptibles de acuerdos entre partes ni renunciabiles.

Este carácter irrenunciable ha sido reconocido por la propia Sala Superior del TEPJF, por ejemplo, en la tesis siguiente:

¹ Como recuerda Robert Alexy: "[la] justiciabilidad plena, a la que se acogen también otras normas constitucionales, es uno de los tesoros de la Constitución. Quien pretenda escribir en la Constitución ideales políticos no justiciables, debe ser consciente de lo que se juega. Con una sola disposición en la Constitución no controlable judicialmente se abre el camino para la pérdida de su obligatoriedad" (Alexy 2005, 36).

CONVENIOS. LOS REALIZADOS EN CONTRAVENCIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES, ASÍ COMO A LOS PROCEDIMIENTOS Y REGLAS PREVISTAS PARA LA INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, DEBEN DECLARARSE NULOS.-

La interpretación de los artículos 1, 35, fracción II, 39, 41, párrafos primero y segundo, 115, fracción I, 116, fracción IV, incisos a) y b), y 128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 5, fracciones I y II; 26, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 29, 113, fracción I, 134 y 140 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 17 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales, así como 3 y 21 de la Ley Municipal para dicha entidad federativa, en relación con el principio general de derecho que determina que la voluntad de los particulares no puede eximir de la observancia de la ley, ni alterarla o modificarla, lleva a la conclusión de que los convenios celebrados entre cualquiera de los sujetos que intervienen en el proceso electoral aun sancionados por las autoridades respectivas, que de cualquier forma desconozcan derechos fundamentales de los ciudadanos, o bien, los procedimientos o las reglas previstas para la integración e instalación de los ayuntamientos, deben declararse nulos. Ello es así, porque en el orden jurídico citado se reconoce como garantía universal e irrenunciable de los ciudadanos el derecho a ser votado, que incluye el acceso al cargo encomendado, también se regulan los lineamientos que se deben observar para la instalación y composición de los ayuntamientos con las personas electas, ya sea por el sistema de partidos o por usos y costumbres. Estas disposiciones son de orden público y, por tanto, de cumplimiento obligatorio para todas las personas y, en consecuencia, se encuentran fuera de la voluntad de los sujetos que intervienen en el proceso electoral y de las autoridades que los sancionan (tesis S3EL 026/2008).

Es por lo anterior que, como se dijo, la relevancia del tipo de normas que son objeto de los medios de impugnación en materia electoral las torna prioritarias para el Estado, de tal forma que las aleja y sustrae de cualquier acuerdo de voluntades.

III. Importancia de los medios de impugnación en la formación de la cultura democrática

Como se mencionó, parte del núcleo esencial de los derechos político-electorales es contar con mecanismos jurisdiccionales que garanticen su respeto irrestricto y, en ese sentido, en la CPEUM se prevé la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral que, junto con la acción abstracta de inconstitucionalidad, pretende ser integral, esto es, que cualquier vulneración a esos derechos sea justiciable.

Dicho sistema se encuentra previsto en los artículos 41, fracción VI; 60; 99, y 105, fracción II, de la Constitución, con el cual se pretende asegurar la exigibilidad y el respeto de esos derechos, pues se establece que uno de los objetivos del establecimiento de tales mecanismos jurisdiccionales es, precisamente, garantizar la protección de los derechos político-electorales a votar, a ser votado y de asociación y afiliación para tomar parte en los asuntos políticos del país.

Ahora bien, la integración de las normas que confeccionan el diseño electoral con los derechos político-electorales se logra con el contenido que se les dota en las leyes secundarias y en los tratados internacionales, pero sobre todo con la interpretación que llevan a cabo los órganos jurisdiccionales con motivo de la promoción e interposición de los distintos medios de impugnación en materia electoral.

Así, la importancia de los distintos procesos constitucionales en materia electoral es que, en realidad, constituyen el instrumento necesario para que los órganos jurisdiccionales puedan dimensionar su peso exacto y sus respectivos límites en las sentencias que emiten, al resolver los casos concretos, más que en las normas legales abstractas. Por esto, solo mediante las decisiones judiciales se puede conocer el tamaño real de los derechos políticos.

Lo anterior ha implicado que, en los últimos años, se transitara de un sistema de fuentes, en el que predominaba la legislación, a uno en el cual los jueces se convierten en verdaderos actores políticos. Ese cambio en el sistema de fuentes del derecho genera un diálogo que, en ocasiones, se torna en enfrentamiento continuo entre quienes

consideran que el papel de los jueces sigue siendo el de simples y llanos aplicadores irreflexivos de las leyes y quienes entienden que el contenido de los enunciados normativos² se genera a partir de la integración con otras normas —como la Constitución y los tratados internacionales— y, al hacerlo, la interpretación resultante se convierte en la norma jurídica, objeto y también lenguaje del derecho.

Las razones y fundamentos que sostienen lo dicho en la última parte del párrafo anterior se consolidaron con las reformas constitucionales vinculadas con los derechos humanos y el juicio de amparo (JA), de tal forma que hoy se puede afirmar que cambió el paradigma en el sistema jurídico mexicano. Esos aspectos fueron destacados por el presidente de la SCJN, ministro Juan Silva Meza, en el discurso del 4 de octubre de 2011, con motivo del inicio de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, al señalar lo siguiente:

Las reformas constitucionales en materia de amparo, de derechos humanos y de justicia penal vistas en conjunto, representan la renovación más intensa de las labores jurisdiccionales que el país haya atestiguado en su historia moderna, el inicio de la Décima Época es el primer paso concreto en la aplicación del cambio constitucional, que desde una perspectiva jurisdiccional es ambicioso y de amplio espectro y puesto que el trabajo natural de los juzgadores consiste en dar contenido a las normas mediante la interpretación jurisdiccional, la creación de esta Décima Época es por ello, más que un acto administrativo, simboliza el inicio de un cambio en la perspectiva de impartir justicia, cuyo resultado, quizá hoy, no podríamos medir en su correcta dimensión; sin embargo, la entrada en vigor de la reforma constitucional del día de hoy, obliga a los Tribunales de la Federación a continuar prestando el servicio que de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estamos llamados a dar, ahora bien, la nueva Época se complementa y justifica además por muchas razones, se generarán por ejemplo nuevos fallos, nuevos criterios, fallos y criterios de naturaleza distinta a lo que conocemos.

[...]

² La distinción entre enunciado normativo, como letra de la ley, y norma, como interpretación de ella, se tomó de Huerta (2003).

La reforma quiere que los tribunales federales sean más accesibles, más cercanos a la sociedad. La reforma quiere que el trabajo jurisdiccional se rija fundamentalmente por una lógica de derechos, no de protección al ejercicio de poderes y facultades públicas en perjuicio de las personas. La reforma no niega la inevitable y siempre deseable discrepancia en la construcción de criterios interpretativos, pero sí busca que la interpretación del régimen de derechos humanos, del cual todos somos beneficiarios se unifiquen criterios lo más llanos y accesibles a las personas.

La reforma exigirá de los juzgadores federales nuevas habilidades, apertura de mente, aprendizaje y actualización constante, sensibilidad y compromiso social renovados. El ejercicio de estas habilidades habrá de ser la característica de la X Época que hoy iniciamos con entusiasmo y esperanza (Silva 2011, 5-8).

En adición al conflicto ideológico, se tiene el problema de la dispersión de la justicia electoral, pues, además de que son muchos los órganos con jurisdicción en esta materia (tanto en el ámbito local como en el federal y en el constitucional), el concepto *electoral* admite distintas connotaciones, de tal suerte que, en ocasiones, se tratan temas de esa materia en la jurisdicción de amparo —y en juzgados federales—, en el ámbito de los delitos electorales, o bien algunos casos—denominados por la SCJN como materia electoral indirecta—se estudian en controversias constitucionales, las cuales, en principio, estarían vedadas para esos aspectos.³

Este escenario genera que, en la práctica, se presenten situaciones en las que la SCJN y el TEPJF tengan opiniones encontradas respecto del contenido de ciertas instituciones jurídicas o derechos y, al ser ambos órganos terminales con competencia para emitir criterios obligatorios para los demás órganos,⁴ provocan un estado de incertidumbre de la interpretación que debe darse.

³ Para conocer un excelente comentario de esa dispersión de la justicia electoral y de las facultades constitucionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, véase Eraña (2006).

⁴ A diferencia de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por los plenos de circuito y por los tribunales colegiados de circuito, la emitida por el Tribunal Electoral, en términos de lo dispuesto por el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, también es obligatoria para las autoridades administrativas.

De ahí que se considere que la etapa de transición jurídica que vive el país demanda un ejercicio pleno de concientización y reflexión de gran parte de lo que se ha hecho. Se trata de cuestionar lo que, en buena medida, se ha considerado funcional, de forma que se propicie la edificación de un contenido esencial de las normas protectoras de derechos humanos que dé uniformidad y congruencia al sistema y que lo haga completo y funcional.

IV. Función del juez electoral

Lo señalado evidencia que los principios incorporados en la CPEUM son propulsores de un cambio ideológico y, cuando se garantizan debidamente, se constituyen como elementos indispensables para considerar que se vive en una democracia. Frente a los posibles abusos, en un Estado constitucional se establecen mecanismos preventivos y correctivos para garantizar la supremacía de las normas fundamentales y, al final, de la vida digna de quienes habitan en el territorio.

La garantía jurisdiccional de esos derechos y principios es una condición de constitucionalización del sistema jurídico,⁵ es decir, uno de los elementos necesarios para considerar que la Carta Magna ha impregnado todo el ordenamiento. Esta intromisión debe vincular todos los poderes públicos, y ser eje rector de los aspectos políticos y sociales, del actuar de los profesionales del derecho, así como de la enseñanza del derecho en las aulas. Esta concepción de la CPEUM se aleja de la idea añeja de que se trata de un documento estrictamente político, y que los principios contenidos en ella son exclusivamente programáticos,⁶ para considerarla un documento jurídico, es decir, una ley suprema.

En este contexto, se puede considerar que un derecho —en cualquier texto en el que se encuentre, sin importar la jerarquía de la norma, aun cuando sea en la Constitución— que no cuente con esa

⁵ Acerca del tema de las condiciones de constitucionalización, véase Guastini (2001, 153).

⁶ Véase Aragón (2001, 39).

garantía jurisdiccional no será un verdadero derecho.⁷ Así, la Judicatura, a la que se le encomienda esa importante labor de convertir a sus miembros en garantes de los derechos de las personas, se convierte en el aplicador y, en ese sentido, el responsable último de materializar su ejercicio pleno.

Esta facultad implica, además de la garantía represiva objetiva de expulsión o inaplicación de las leyes contrarias a la CPEUM o a los tratados internacionales de derechos humanos, la de interpretar los derechos aun en contra del criterio mayoritario expresado en las leyes generales o en la jurisprudencia que, durante años, ha sido inmutable.

También se considera una condición de constitucionalización (Guastini 2001, 163) la influencia de la Carta Magna en la regulación de algunos de los aspectos políticos del Estado. Esta condición se conoce o denomina proceso de *politización de la justicia* o, si se quiere, *judicialización de la política*. Lo anterior implica que el Poder Judicial también conozca de aspectos de carácter político, tales como los relacionados con temas electorales, incluso, como en el caso mexicano, con tribunales y normas especializadas en esa materia.

Obviamente, los derechos fundamentales de la ciudadanía en materia político-electoral también deben estar reconocidos y garantizados en su totalidad, no solo expresados mediante enunciados normativos, sino que deben existir los elementos materiales para su ejercicio completo y los instrumentos jurisdiccionales para su defensa. De no ser así, no es posible hablar de derechos, pues solo serán deseos, intenciones o aspectos programáticos, ya que no podría ponerse remedio en caso de violación, no serían exigibles ni podrían desplegar sus efectos en el mundo real.

En ese sentido, y tratándose de ordenamientos que por naturaleza y definición son de carácter, exclusivamente, instrumental —como los de derecho procesal, cuyo destino es facilitar la realización de las disposiciones de derecho sustantivo (derechos humanos)—, la labor de los jueces debe estar encaminada a su interpretación, adaptación y, en su caso, inaplicación, con la mira puesta en el cumplimiento de aquellos, adaptándolos al cambio de las circunstancias previstas por el legislador.

⁷ Véase Ferrajoli (2001, 26).

Consecuentemente, la actividad jurisdiccional debe tener presente la factibilidad de adaptación de las normas, especialmente de las procesales, y no solo debe buscar la aplicación puramente formal, sino también debe orientar la verificación a las posibles adaptaciones y, en su caso, dilucidar si estas corresponden a cambios de las circunstancias originales; si, en realidad, con las formas de aplicación, interpretación o integración se realizó, indebidamente, un acto legislativo, o bien si la función creadora desempeñada por el juez se llevó a cabo como medida necesaria y adecuada para el fortalecimiento del derecho humano implicado, facilitando o haciendo posible su vigilancia, su eficacia y el acceso a la justicia.

Esta función, como se ha dicho, exige una labor de armonización de las fuentes tanto nacionales como internacionales, así como de los precedentes emitidos por los órganos límite en cada caso; sin embargo, es fácil advertir que, en esa labor de armonización, los jueces utilizan los precedentes como referencia para apoyar la decisión asumida con el marco jurídico previsto en las leyes, o bien se cita por igual el derecho comparado, de forma totalmente asistemática, sin explicar las razones por las cuales se acude a las resoluciones de distintos órganos jurisdiccionales.

En México, el uso del derecho jurisprudencial es una constante, incluso podría afirmarse que se vive en un abuso de ese derecho. Prácticamente todos los días los tribunales federales competentes emiten lo que se conoce como tesis de jurisprudencia, sean aisladas o vinculantes, a partir de su reiteración en cierto número de supuestos, 5 o 3, según sea el caso.

Ese derecho jurisprudencial se encuentra en constante crecimiento, basta ver el número de tesis o jurisprudencias que se incluyen en los portales de internet tanto de la SCJN como del TEPJF, el cual supera toda pretensión de conocimiento del operador jurídico. Además, la forma en que esos criterios se publican es desestructurada, ya que no existe una pauta orientadora que permita identificarlos por un referente adicional a la mera fecha de publicación; es decir, no existe un elemento para identificar si existe alguna relación entre la infinidad de criterios que todos los días se publican.

Esto obedece a la costumbre de realizar una lectura individual de las sentencias, lo cual ha propiciado esa dispersión radical y desarticulada de criterios que, a la postre, ha redundado en una falta de comprensión de las construcciones normativas emanadas del derecho judicial. Se puede afirmar que el sistema jurisprudencial es caótico e incomprensible por su excesivo volumen.

Aquí se considera que existe un punto importante para la reflexión. Se trata de cuestionar lo que tradicionalmente se ha hecho, a la luz de las circunstancias cambiantes, particularmente conforme a un modelo fundado en el respeto a los derechos humanos.

Esta visión no es cosa menor, en tanto reclama una postura institucional acorde con la realidad. Se trata de un rol político para adecuar y optimizar el sistema jurídico a la realidad, pero solo una actuación prudente, decidida y comprometida podrá asegurar esas condiciones.

Luis Prieto Sanchís lo ha expresado de manera muy clara, al señalar:

la rematerialización de la Constitución supone un desplazamiento de la discrecionalidad desde la esfera legislativa a la judicial; bien es verdad que no se trata ya de la misma discrecionalidad, y la diferencia debe o debería ser esencial: la del legislador ha sido siempre una discrecionalidad inmotivada, justificada en el mejor de los casos en su legitimidad democrática, mientras que la del juez pretende venir domeñada por una depurada argumentación racional (Prieto 2003, 115).

Esa es justamente la labor del juez, y, en especial, del juez electoral: la adaptación de los enunciados normativos a la realidad cambiante de un país, de tal forma que respondan y sean efectivos para la tutela de los derechos humanos.

V. Breve referencia a la suplencia de la queja y al principio de estricto derecho

La suplencia de la queja solo puede entenderse a partir de la existencia del principio de estricto derecho, el cual tuvo su origen en el JA,

en el cual ha encontrado mayor difusión y aplicación. Conforme a este principio, el juez debe concretarse a examinar la cuestión planteada a la luz de los argumentos externados en la demanda y, si se trata de resolver un recurso interpuesto contra la resolución pronunciada por el juez, el tribunal revisor deberá limitarse a los agravios o razones hechas valer en el recurso.

En ese sentido, el principio de estricto derecho se erige como un límite a la apreciación libre del juez, en tanto este se encuentra estreñado a examinar los argumentos planteados por las partes, lo cual genera que, en muchos casos, la cuestión de fondo se deje de resolver, o bien que una causa legítima se decida de modo no favorable, por deficiencias en la demanda o por criterios subjetivos del juez para calificar la suficiencia de las razones hechas valer.

En la práctica judicial del amparo, dicho principio ha propiciado la creación de un sinnúmero de criterios jurisprudenciales en torno a la calificación de los conceptos de violación o agravios, que han dado pauta a la construcción de ciertos vocablos como *fundados pero inoperantes*, *insuficientes* e *inoperantes*, entre muchos otros, con la consecuencia de que la cuestión de fondo quede sin resolverse.

La primera referencia al principio de estricto derecho quizá derive de la reforma de 1897, en la que se introdujo la exigencia de hacer valer conceptos de violación en los amparos civiles, con lo cual surgió, de forma paralela, la disposición que impedía adicionar o modificar los argumentos hechos valer.

El Código Procesal Civil de 1908 acentuó el tratamiento excepcional y riguroso del amparo civil, llamándolo por primera vez de *estricto derecho* y, con cierto énfasis, precisó que “deberá sujetarse a los términos de la demanda, sin que sea permitido suplir ni ampliar nada en ellos” (artículo 767).

Este principio de estricto derecho, como se concibió en el ámbito civil, sin duda se erigió en un desplazamiento del diverso principio *iura novit curia* (‘la curia [el tribunal] conoce el derecho’), conforme al cual el demandante tenía únicamente la carga de hacer llegar al juez los hechos del caso, para que este, de manera libre, pudiera analizarlos y aplicar el derecho correspondiente.

La suplencia de la queja surgió como una excepción al principio de estricto derecho, con el propósito de atemperar el exagerado formalismo que había adquirido el amparo en los códigos federales de 1897 y 1908, así como en el artículo 107 de la Constitución; inicialmente, lo hizo de manera exclusiva en beneficio del acusado en materia penal, y solo podía aplicarla la SCJN,⁸ pero en la actualidad se ha ido ampliando a otros casos específicos.

Esta institución parte de la base de que, en ciertos casos y por la falta de asesoramiento, es frecuente que los argumentos de las partes no se expongan de forma adecuada y sistemática; de ahí la obligación del juez de analizar en su conjunto los hechos planteados en la demanda, interpretarlos de forma correcta y pronunciar una sentencia, que aspire a una solución justa de la controversia, no a una decisión puramente formal que se escude en la falta de claridad de los propios agravios o de los conceptos de violación.

Una descripción completa de la evolución de la suplencia de la queja puede encontrarse en la tesis de jurisprudencia siguiente:

“AGRARIO. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA. NATURALEZA.”, al explicar sus orígenes y las circunstancias por las que se instauró dicha figura. No es sino hasta la Constitución de 1917 (artículo 107, fracción II), cuando surge la suplencia de la queja en materia penal y exclusivamente en relación con una violación que haya dejado sin defensa al acusado en un juicio criminal, o se le juzgue por una ley que no es exactamente aplicable al caso. La reforma de del año de 1951, prohijada directamente en la Procuraduría General de la República, amplió la suplencia de la queja a estos dos casos: cuando el acto reclamado se funde en una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, y cuando además, el obrero el trabajador que reclama en amparo la resolución del tribunal del trabajo por estimarla contraria a la Constitución, no expresa, en su demanda, el concepto de violación en los términos en que verdaderamente se le ha violado su garantía individual. [...] La iniciativa presidencial de 1959, creaba el amparo

⁸ Véase Fix-Zamudio (1993, 353 y ss.).

agrario única y exclusivamente en cuanto a los ejidos y a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, sólo en favor de estas entidades procedería la suplencia de la queja en materia agraria (tesis Informe 1969, 140).

La necesidad de implementar la figura de la suplencia de la queja, como se puede observar, derivó de otorgar una protección especial a grupos vulnerables, a los cuales, por sus condiciones de desventaja, se buscaba colocar en un plano de igualdad ante la contraparte en el juicio.

Así, el motivo que justifica la suplencia en amparos penales ha sido proteger, de la manera más amplia posible, valores e intereses humanos de la más alta jerarquía, como la vida y la libertad del individuo (Sánchez 2004, 8).

La suplencia en amparos laborales y agrarios se inspira en un espíritu proteccionista de los quejosos (Sánchez 2004, 9).

En materias distintas a la penal, laboral y agraria, la suplencia de la queja opera solamente cuando se advierte que ha habido contra el quejoso o particular recurrente una violación manifiesta de la ley, que lo haya dejado sin defensa (Sánchez 2004, 9).

También se han emitido criterios respecto a menores de edad e incapaces, y aquí se ha considerado que la suplencia debe ser total, tal como se advierte de la tesis de jurisprudencia MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE (tesis 1a./J. 191/2005).

La SCJN también ha establecido distintos criterios en relación con la suplencia de conceptos de invalidez en acciones de inconstitucionalidad y, al respecto, ha señalado que, en cualquier materia, dicha Corte deberá:

- 1) Corregir los errores que advierta en la cita de preceptos invocados.
- 2) Suplir los conceptos de invalidez hechos valer en el escrito por el cual se ejercite la acción de inconstitucionalidad.

- 3) Fundar su declaratoria de invalidez en la violación de cualquier precepto de la Constitución federal, haya sido invocado o no en el escrito inicial.

Lo anterior, por encontrarse señalado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (tesis P./J. 57/2004).

En lo que se refiere a la materia electoral, la SCJN ha evolucionado en su postura interpretativa, pues en un principio, en 2004, consideró que conforme al artículo 71, párrafo segundo, de la normatividad citada, la suplencia del error en la cita de preceptos y de conceptos de validez no era procedente, atendiendo al carácter de estricto derecho de la materia electoral, por lo que tratándose de normas electorales, guiaba el principio de estricto derecho.

Con posterioridad, en 2009, la SCJN dio un giro interpretativo acorde con un acceso real a la justicia y consideró que si el precepto no establece una prohibición expresa para suplir la deficiencia en los conceptos de violación, entonces en las acciones de inconstitucionalidad no rige el principio de estricto derecho (tesis P./J. 97/2009).

En los medios de impugnación en materia electoral, competencia de la jurisdicción del TEPJF, la suplencia de la queja opera en dos sentidos:

- 1) En cuanto a los agravios. En este punto, las Salas del Tribunal Electoral deben suplir tanto las deficiencias como las omisiones que presenten los razonamientos, siempre que los agravios puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

Como puede advertirse, ante la omisión de formular los motivos de desacuerdo, si de los hechos narrados se advierte con claridad la lesión que se está infringiendo al promovente, el supuesto legal permite al juzgador elaborar el razonamiento lógico jurídico en el que se pongan de manifiesto los agravios resentidos con la resolución impugnada, con lo cual se supera la concepción relativa a que, para que opere la suplencia, es necesario que exista al menos un principio de agravio.

El límite consecuente de este tipo de suplencia de la queja consiste en que las Salas del TEPJF no puedan perfeccionar o integrar el escrito de demanda, precisamente, en cuanto a la formulación de los hechos, ya que para ello no están facultadas, sino que eso corresponde de manera exclusiva al actor en el medio de impugnación.

- 2) De los artículos. Tiene su origen en el principio *iura novit curia*, consistente en que el juez conoce el derecho y debe aplicarlo aun cuando las partes no lo invoquen, y estriba en que si se omite citar los preceptos jurídicos presuntamente violados, o se citan de manera equivocada, se debe resolver, tomando en cuenta los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto.

Con frecuencia, las Salas Superior y Regionales han recurrido a la institución en comento para cumplir con el mandato legal y, de esta manera, privilegiar una impartición de justicia eficaz y completa.

Se trata, como señalara Juventino Víctor Castro y Castro, de una institución procesal de carácter proteccionista y antiformalista que desde sus inicios nació como una *quiebra*, como un abandono del principio rigorista de estricto derecho, para tornarse, a lo largo del tiempo, en un principio de estricta justicia, por virtud del cual el juez de amparo debe proteger, o patrocinar, a los sujetos procesales que la misma ley considera marginados (Castro y Castro 1993, 21 y ss.).

VI. Suplencia de la queja en materia electoral en la sentencia ST-JDC-118/2014

Antecedentes

El 18 de agosto de 2013, se llevó a cabo la elección de presidentes y secretarios generales de los comités ejecutivos municipales, así como de consejeros municipales, todos ellos del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de México. De estos comicios, se originó

la inconformidad de algunos de los candidatos, debido a que, según dijeron, existieron diversas irregularidades que afectaron el resultado.

Como era de esperarse, el conflicto llegó a las instancias jurídicas y, finalmente, a la Sala Regional Toluca, la cual recibió la impugnación el 18 de marzo de 2014.

El aspecto toral de la inconformidad se dirigió a solicitar la nulidad de la votación recibida en diversas casillas, debido al parentesco de un delegado estatal electoral con candidatos de la elección a consejeros municipales.

La solución del tema planteado en la demanda, en principio, no representaba mayor problema para la Sala Regional Toluca, debido a que, de las causales de nulidad de casilla, existe un conjunto de precedentes y jurisprudencia que se han mantenido estables, por lo que solo debía verificar la identidad de ambos casos y aplicar la misma consecuencia jurídica, o bien expresar razones suficientes para apartarse de esa doctrina judicial.

Argumentación de la Sala Regional Toluca

Al resolver la controversia jurídica, la Sala Regional Toluca, por unanimidad, desestimó los planteamientos y confirmó el resultado del proceso electivo, pero en la sentencia se incluyeron dos aspectos torales que vale la pena destacar.

1. Se hizo una reconstrucción y compilación de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, así como de diversos criterios, tanto de la SCJN como de la Sala Superior del TEPJF, para fijar su contenido y alcance, lo cual —según se dijo— tenía un ánimo pedagógico. Específicamente, se señaló lo siguiente:

De acuerdo con lo establecido por la Sala Superior en diversos precedentes que corresponden a los recursos de apelación con número de expediente SUP-RAP-73/2009, SUP-RAP-198/2010 y SUP-RAP-641/2011, y en razón de los agravios que se hacen valer (relativos a la interpretación pro persona y la suplencia de la deficiencia de los agravios), esta Sala Regional considera que la presente sentencia debe asumir un carácter pedagógico u orientador con una clara

vocación directiva, a fin de explicar el sistema de acceso a la justicia en el Derecho Positivo Mexicano, sobre todo si se tiene presente que parte de la litis está referida con el ejercicio de dicho derecho humano, sus alcances en función del principio pro persona y la suplencia de la deficiencia del agravio; el carácter novedoso de los alcances de tal derecho si se atiende al hecho de que es muy reciente la reforma constitucional publicada el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, en materia de derechos humanos, así como las decisiones correlativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (ST-JDC-118/2014, 18).

A partir de ese estudio, en la sentencia se fijaron los

presupuestos para el control jurisdiccional de la constitucionalidad o convencionalidad; [los] pasos o pautas subsidiarias, porque se funda en la presunción de constitucionalidad de la ley, lo cual implica que se debe agotar el primer paso y, en caso de que no sea jurídicamente posible aplicar dicha pauta, se debe acudir a la siguiente y así sucesivamente, [así como] las directrices interpretativas de carácter general (ST-JDC-118/2014, 23-5).

En este punto, es de reconocer el esfuerzo argumentativo para ordenar, de manera metodológica, los alcances de la reforma de derechos humanos de 2011 y los criterios que respecto del tema se habían emitido; sin embargo, en este aspecto, cabe destacar el voto concurrente elaborado por la magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy, con el que, entre otras cosas, se apartó de esas razones por considerarlas irrelevantes para la decisión adoptada. Así lo destacó:

En primer término, me aparto porque considero que mucho de lo vertido en ese tramo de la resolución son consideraciones de derecho que, al margen de la opinión que pudiera tener sobre ellas, son afirmaciones y razonamientos impertinentes o inconducentes para la resolución del caso; en tanto que la problemática que aquí nos ocupa no gira en torno a los alcances del control convencional *ex officio* ni a muchos

otros de los temas ahí abordados, sino en torno a la diversa figura de la *suplencia de la queja*. Por supuesto, no inadvierto que ambas temáticas tienen puntos de intersección y confluencia, pero no dejan de ser figuras distintas, que cobran aplicación en hipótesis diferenciadas (ST-JDC-118/2014, 89).

Quien suscribe este artículo coincide con este voto concurrente, porque en la sentencia no se advierte que se haya realizado un control de constitucionalidad o convencionalidad de la norma que prevé la suplencia de la queja ni tampoco se observa la realización de una interpretación conforme para adecuarla a estándares internacionales de derechos humanos.

2. La sentencia buscó dotar de contenido al enunciado normativo previsto en el artículo 344, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de México, con el objeto de fijar los alcances de la institución de la suplencia de la queja.

Para ese fin, se realizó una reconstrucción jurisprudencial de diversos precedentes, principalmente de la Sala Superior, para establecer una premisa conclusiva en el sentido de que la tendencia ha sido buscar la protección más amplia, para lo cual se ha ido ensanchando la concepción de la institución de la suplencia de la queja. Al respecto, en la sentencia se precisó:

Para esta Sala Regional no existe contradicción entre lo previsto en los artículos 311, fracción V, y 334 del Código Electoral del Estado de México, porque la interpretación sistemática, permite establecer un significado que los hace conformes con lo previsto en el Bloque de Constitucionalidad (según lo expuesto en los apartados II a V de este considerando), a fin de facilitar el acceso a la justicia completa, efectiva y sencilla. De ahí que tales disposiciones se puedan aplicar simultáneamente en la resolución de un mismo agravio en un asunto en concreto.

En efecto, la circunstancia de que en los medios de impugnación se prevea como requisito la mención expresa y clara de los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto o resolución impugnada y los preceptos presuntamente violados, no

impide que ocurra la suplencia en la deficiencia de los agravios. Esto es jurídicamente viable, si se considera que dichos requisitos no tienen un carácter amplísimo, insalvable, excesivamente técnico, solemne o propio de un proceso formulario que haga nugatorio el acceso a la justicia, por lo cual pueden colmarse en forma alterna mediante una interpretación *pro persona*, cuando habiéndose expresado hechos y a través de la lectura integral y exhaustiva de la demanda y constancias se pueda advertir un principio de agravio [como se expuso en el apartado V, inciso b), subinciso iii), punto 2, del considerando presente].

En este sentido es incorrecto el razonamiento de la responsable que está contenido en el considerando Sexto de la sentencia impugnada (fojas 15 a 19 que expresamente identifica el actor en el agravio primero de su demanda), porque, en realidad, se entiende que una interpretación sistemática (artículos 311, fracción V, y 334 del Código Electoral del Estado de México) permite conceptuar el requisito en cuestión como salvable y que puede ser suplido en su deficiencia, inclusive, aún en el supuesto de que no se citen las disposiciones jurídicas conducentes o se haga en forma errada, pero siempre que existan hechos y la lectura integral de la demanda se pueda suplir el agravio.

Además, se puede realizar esa interpretación armónica de ambas disposiciones legales, lo cual impide que alguna de ellas sea inaplicada (lo que es conteste con lo razonado en los apartados III y IV de este considerando). En el llamado asunto especial AE/1/2014 y su acumulado AE/2/2014, se advirtió que no se haría una suplencia total o plena, lo cual es incorrecto, porque lo que está expresamente previsto es la suplencia de la deficiencia e inclusive la omisión de los agravios, en el sentido de omisiones argumentativas, siempre que de los hechos de la propia demanda y del sumario, se evidencie o descubra una irregularidad del acto reclamado que trascienda a la pretensión del justiciable (artículo 334 del Código Electoral del Estado de México), lo cual es acorde con el precedente de esta Sala Regional que se adoptó en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano con número de expediente ST-JDC-128/2014 (ST-JDC-118/2014, 50-2).

Con este argumento, la Sala Regional Toluca emprendió un análisis de los agravios vinculados con la nulidad de la votación recibida en casilla, los cuales consideró infundados.

Comentarios a la sentencia

En términos generales, la sentencia se concentró en establecer las herramientas argumentativas útiles para dotar de contenido a una norma procesal de la legislación del Estado de México. De esta manera, se entiende que se haya iniciado por establecer los parámetros que fijan las fronteras de actuación de los jueces para el ejercicio del control de constitucionalidad y convencionalidad.

Sin embargo, como se apuntó al inicio, en la sentencia no se observa, al menos no de manera expresa, de qué forma se hizo un control de constitucionalidad o convencionalidad, ya que no se advierte que se haya fijado, en principio, el parámetro de regularidad constitucional para que, en un segundo momento, la norma procesal fuera contrastada con dicho parámetro, de tal forma que fuera adaptada a ese estándar.

Es por esto que el desarrollo realizado en las páginas 17 a 25 de la sentencia parece excesivo al describir las características de dicho control y el método de interpretación conforme de manera pedagógica. Si bien es trascendente la mención de dichos criterios, estos no se encuentran ligados a razonamientos posteriores realizados por la Sala Regional Toluca.

Por lo demás, la sentencia se enfocó en destacar que la tendencia ha sido flexibilizar los requisitos formales de los juicios, dando apertura a una mayor protección. En el caso de los juicios de estricto derecho se señaló que

el órgano jurisdiccional debe realizar una lectura integral del escrito correspondiente, y que los medios de impugnación en materia electoral no son parte de un procedimiento solemne o formulario que haga nugatorio el acceso a la justicia (ST-JDC-118/2014, 40).

Con relación a la suplencia de agravios deficientes se dijo:

El objetivo final que se persigue es hacer de las impugnaciones un medio de defensa incluyente —y no de rechazo formalista,— garantizando el mayor y mejor ejercicio pleno de los derechos fundamentales (ST-JDC-118/2014, 41-2).

Por último, de la suplencia total se estableció:

se trata de supuestos en que la necesidad de preservar una auténtica igualdad procesal entre las partes (igualdad de armas procesales), justifica que la autoridad judicial actúe como un elemento de equilibrio en el proceso (ST-JDC-118/2014, 43).

Con base en esas premisas, se concluyó que el actuar de las autoridades jurisdiccionales debe enfocarse en lograr la mayor amplitud en la protección de los derechos de las personas, en este caso, el de acceso a la justicia sin formalidades excesivas.

No obstante, se considera que el tema propiciaba una discusión más relevante, pues, en un ejercicio pleno de un control de constitucionalidad, la Sala Regional Toluca debió plantearse la interrogante de si, en la actualidad, se justifica la subsistencia del principio de estricto derecho en los procesos constitucionales de defensa de derechos humanos.

Es aquí, justamente, donde radica la crítica a la decisión de la Sala Regional Toluca, porque, en un ejercicio real de dicho control, el análisis debió ser si la subsistencia del principio de estricto derecho y, por ende, de la suplencia de la queja se justifica conforme al nuevo marco constitucional y de protección de los derechos humanos.

Ciertamente, como se señaló en apartados previos, la institución de la suplencia de la queja tiene distintas categorías de tutela, incluso en materia electoral, porque en las acciones de inconstitucionalidad la SCJN consideró que no rige el principio de estricto derecho, mientras que en los medios de defensa propios de la jurisdicción electoral dicho principio es la regla, y si bien los criterios de las Salas se han enfocado en atemperarlo, lo cierto es que sigue guiando la labor cotidiana en la resolución de los distintos medios de control de constitucionalidad.

Aquí surge una primera problemática para reflexionar: ¿se justifica una distinción en los procesos constitucionales en materia electoral para que en unos rija el principio de estricto derecho y en otros no? La respuesta parece categórica en sentido negativo, pues no se advierten razones que permitan justificar la distinción, y esto, inevitablemente, conduce a replantear la vigencia de dicho principio, sobre todo cuando el marco normativo actual pone a la persona como centro de protección, y, por ende, deben superarse todos aquellos formalismos que dificulten un acceso efectivo a la justicia.

Esta postura es la que parece adoptarse en el sistema interamericano de derechos humanos, en el que se han emitido diversas resoluciones que potencializan el principio *jura novit curia*, el cual es

un principio procesal que da a los jueces facultades de traer normas de interpretación, normas procesales y principios que un demandante o un demandado hubieran podido olvidar y que el juzgador, porque los conoce, los aplica con el objeto de que, por falta de hacerlo, pudiera hacerse una errónea decisión o, si se quiere, una denegación de justicia (Nieto 2014, 3).

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha aplicado este principio para analizar la posible responsabilidad de un Estado derivada de los hechos del caso. En este sentido, en el caso Usón Ramírez vs. Venezuela estableció:

Esta Corte tiene competencia a la luz de la Convención Americana y con base en el principio *iura novit curia*, el cual se encuentra sólidamente respaldado en la jurisprudencia internacional para estudiar la posible violación de las normas de la Convención que no han sido alegadas en los escritos presentados ante ella, en la inteligencia de que las partes hayan tenido la oportunidad de expresar sus respectivas posiciones en relación con los hechos que las sustentan (Corte IDH 2009, 53).

De igual manera, en el caso Vélez Loor vs. Panamá, la Corte IDH destacó:

A pesar de que ni la Comisión ni las representantes alegaron de manera expresa la violación del artículo 9 de la Convención que consagra el *principio* de legalidad, ello no impide que sea aplicado por esta Corte, debido a que dicho precepto constituye uno de los *principios* fundamentales en un Estado de Derecho para imponer límites al poder punitivo del Estado, y sería aplicable en virtud de un *principio* general de Derecho, *iura novit curia*, del cual se ha valido reiteradamente la jurisprudencia internacional en el sentido de que el juzgador posee la facultad, e inclusive el deber, de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las invoquen expresamente. Al respecto, el Tribunal estima que los hechos de este caso, aceptados por el Estado y sobre los cuales las partes han tenido amplia posibilidad de hacer referencia, muestran una afectación a este *principio* (Corte IDH 2010, 184).[§]

Como puede observarse, para la Corte IDH, el principio que guía su actividad es el *iura novit curia*, lo cual excluye al principio de estricto derecho como límite para la protección de los derechos humanos, cuando se trata de casos contenciosos ante ese organismo internacional.

En el ámbito regional también existen ejemplos al respecto. Así, la Corte Constitucional de Colombia ha señalado:

El principio *iura novit curia*, es aquel por el cual, corresponde al juez la aplicación del derecho con prescindencia del invocado por las partes, constituyendo tal prerrogativa, un deber para el juzgador, a quien incumbe la determinación correcta del derecho, debiendo discernir los conflictos litigiosos y dirimirlos según el derecho vigente, calificando autónomamente, la realidad del hecho y subsumiéndolo en las normas jurídicas que lo rigen.

Este principio, sólo alcanza a la aplicación del derecho correspondiente a determinada situación fáctica, lo cual no habilita a los jueces a efectuar interpretaciones más allá de lo probado por las partes, pues debe tenerse en cuenta que también deben respetar el principio de congruencia, es decir, no existe facultad alguna a la que pueda recurrir el juez para variar los términos y el objeto de un proceso constitucional.

[§] Énfasis añadido.

En consecuencia, el principio *iura novit curia* evita que el juez quede atrapado en los errores propuestos por las partes fundados en las normas desajustadas con la causa, pues al fallador le corresponde aplicar las normas jurídicas con prescindencia de los fundamentos que las partes enuncien, sin que pueda modificar el encuadre fáctico proveniente de la *litis*.

El mencionado principio cobra vital importancia en los procesos que se llevan ante la jurisdicción constitucional, como lo es la acción de tutela, pues el carácter informal de ésta busca la prevalencia del derecho sustancial (Corte Constitucional de Colombia 2010).

Los ejemplos descritos constituyen un referente de que la protección de los derechos de las personas debe encontrarse por encima de formalidades que obstaculicen el acceso efectivo a la justicia, incluso, con mayor razón, cuando lo que se encuentra en juego son derechos humanos, entre los cuales están los político-electorales.

Estos precedentes, sobre todo los de la Corte IDH, debieron tomarse como fuente para establecer el parámetro de regularidad constitucional, que sirviera de referente para fijar el estándar al que debería sujetarse el análisis de los jueces, tratándose de procesos de defensa de derechos humanos.

Lo anterior, porque, hoy en día, la única forma de operar el derecho es a partir de la integración de las normas y los precedentes judiciales; se trata, en gran medida, de un esfuerzo de sistematización que permita dotar de contenido a las normas a partir de una visión que apunte a la consolidación de los derechos humanos.

Esta labor no resulta menor. El nuevo marco constitucional exige que, para interpretar las normas, se tenga en cuenta no solo la normatividad de fuente nacional y su respectiva interpretación por los máximos tribunales, sino la emanada de fuente internacional y los precedentes de los organismos competentes para interpretarla en última instancia, para lo cual se requiere un ejercicio de armonización que permita integrar lo que la SCJN ha denominado parámetro de regularidad constitucional.⁹

⁹ Este criterio se encuentra en la tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014.

No obstante, la Sala Regional Toluca no se planteó la integración de ese parámetro ni se cuestionó la vigencia del principio de estricto derecho, cuyo origen, como se señaló en apartados precedentes, tiene más de 100 años y se concibió con otra cultura jurídica.

En cambio, el contexto actual le da tanta importancia a la jurisdicción constitucional que, en una primera aproximación, impediría concebir los precedentes de los organismos competentes como de estricto derecho, en la medida en que lo que está en juego son derechos humanos, no intereses privados de las personas.

Ciertamente, Osvaldo Alfredo Gozaíni ha señalado que los procesos constitucionales son

las distintas formas adjetivas destinadas a respaldar las garantías fundamentales y demás derechos del hombre, dándoles un cauce adecuado y posiblemente efectivo para la tutela, protección y fomento de ellos (Gozaíni 1995, 172).

Una de las particularidades de este tipo de procedimientos son las partes que intervienen, lo cual genera una distinción con los principios que guían los procesos ordinarios. De este modo, como señala el mismo autor:

En los procesos substanciadados ante un Tribunal de Garantías, el principio de contradicción debe captarse de manera diferente, porque la calidad de parte, en sentido procesal, no corresponde a sujeto alguno. En estos mecanismos concentrados el proceso se desenvuelve sin tener, necesariamente, la forma del contradictorio. Una vez iniciada la causa, no existen más interesados que el que promovió la demanda y los organismos que representan al Estado (Gozaíni 1995, 177).

Es por lo anterior que resulta inadecuado afirmar, como lo hizo la Sala Regional Toluca, que en dichos procesos debe respetarse el principio de imparcialidad del órgano de decisión e igualdad de las partes (ST-JDC-118/2014, 48), pues, como se ha dicho, en los procesos de defensa de derechos humanos no existe tal igualdad, ya que se trata de una controversia entre ciudadanos y órganos del Estado, en la cual los primeros se encuentran en una situación de desventaja.

Aunado a eso, y como se dijo en apartados precedentes, los derechos humanos son irrenunciables y se erigen como un área prioritaria del Estado, por lo que su vigencia y aplicación no pueden depender de la impericia de los accionantes o de apreciaciones subjetivas de los jueces acerca de la idoneidad o no de los planteamientos de una demanda.

Por lo anterior, se considera que el principio de estricto derecho debe ser sometido a un nuevo y minucioso examen a la luz de las nuevas condiciones que privan en el país, de manera que se pueda evaluar serenamente si debe mantenerse intocado, o bien si merece ser derogado o en su caso atemperado, de acuerdo con una nueva perspectiva.

En la sentencia debieron plantearse esas cuestiones. Se puede afirmar que un gran porcentaje de medios de impugnación que se estiman infundados obedece, en buena medida, a la vigencia del principio de estricto derecho, y de ahí la necesidad de reflexionar acerca de su vigencia.

Desde la década de 1950, Felipe Tena Ramírez señalaba que

si en aras de la seguridad jurídica tiene que sacrificarse a veces la justicia intrínseca, hay lugar a pensar que en el amparo de estricto derecho no es la seguridad jurídica, **sino un formalismo inhumano y anacrónico el victimario de la justicia** (Tena citado en Sánchez 2004, 16).

Ante todo lo mencionado, cabe concluir con palabras de la entonces ministra Olga Sánchez Cordero, en 2004, que ya desde esa época observaba el problema que implica el principio de estricto derecho en los procedimientos constitucionales:

es necesario abandonar este principio para buscar uno más importante: el acceso efectivo a la justicia de miles de mexicanos que la requieren de manera apremiante.

Es tiempo de que el principio de estricto derecho sea abandonado. Es tiempo de incorporar nuevos principios que representen el

auténtico acceso a la justicia constitucional —que es la justicia por excelencia— para toda nuestra población, sobre todo la más vulnerable (Sánchez 2004, 14).

VII. Conclusiones

Los temas apuntados, a grandes rasgos, constituyen, más que una postura concluyente, una reflexión en torno a aspectos relevantes en la práctica judicial que, al final, lo que busca es abonar a la crítica y al debate, con la idea de que la materia electoral siga transitando por el sendero de la consolidación.

La crítica es imprescindible en cualquier Estado constitucional, porque, como ha señalado Eduardo García de Enterría,

en la materia constitucional es necesario un diálogo permanente entre el tribunal y la doctrina jurídica, un diálogo franco y abierto, con elogios y con censuras, con desarrollos y justificaciones generales, con reservas y advertencias. La jurisprudencia y la doctrina han de caminar conjuntamente para que la legitimidad de la primera se afiance y se afirme, presentándose como la expresión inequívoca y autorizada de la Constitución y de sus valores fundamentales (García 2001, 264).

VIII. Fuentes consultadas

- Alexy, Robert. 2005. Los derechos fundamentales en el Estado constitucional democrático. En *Neoconstitucionalismos*. 2.^a ed., coord. Miguel Carbonell, 31-47. Madrid: Editorial Trotta.
- Aragón Reyes, Manuel. 2001. Principios constitucionales. En *Temas básicos de derecho constitucional*, t. I, 39-43. México: Civitas.
- Bobbio, Norberto. 1996. *El futuro de la democracia*. 2.^a ed. México: FCE.
- Bovero, Michelangelo. 2002. *Una gramática de la democracia*. Madrid: Editorial Trotta.
- Castro y Castro, Juventino Víctor. 1993. *Hacia el amparo evolucionado*. México: Porrúa.

- CEEM. Código Electoral del Estado de México. 2015. Disponible en <http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/52/> (consultada el 9 de febrero de 2015).
- Código Procesal Civil. 1908. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/842/20.pdf> (consultada el 9 de febrero de 2015).
- Corte Constitucional de Colombia. 2010. Sentencia T. 851/10 del 28 de octubre. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/T-851-10.htm> (consultada el 9 de febrero de 2015).
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2005. Caso Yatama vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de junio. Serie C No. 127. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf (consultada el 9 de febrero de 2015).
- . 2009. Caso Usón Ramírez vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 20 de noviembre. Serie C No. 207. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_207_esp.pdf (consultada el 9 de febrero de 2015).
- . 2010. Caso Vélez Loo vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre. Serie C No. 218. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf (consultada el 9 de febrero de 2015).
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf (consultada el 9 de febrero de 2015).
- Eraña Sánchez, Miguel. 2006. ¿Jueces de constitucionalidad o miniaturización dictaminadora llana del TEPJF? En *La calificación presidencial de 2006*, 105-26. México: Porrúa/Universidad Iberoamericana.
- Ferrajoli, Luigi. 2001. Derechos fundamentales. En *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, 19-137. Madrid: Editorial Trotta.
- Fix-Zamudio, Héctor. 1993. *Ensayos sobre el derecho de amparo*. México: UNAM.

- García de Enterría, Eduardo. 2001. *La Constitución como norma y el tribunal constitucional*. 3.^a ed. España: Civitas.
- Gozáini, Osvaldo Alfredo. 1995. *El derecho procesal constitucional y los derechos humanos (vínculos y autonomías)*. México: UNAM.
- Guastini, Ricardo. 2001. La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano. En *Estudios de teoría constitucional*, 153-83. México: Fontamara.
- Huerta Ochoa, Carla. 2003. *Conflictos normativos*. México: IIJ-UNAM. [Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2485> (consultada el 9 de febrero de 2015)].
- LOPJF. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 2015. Disponible en <http://sitios.te.gob.mx/legislacion/page/seleccion/10> (consultada el 9 de febrero de 2015).
- Nieto Navia, Rafael. 2014. *La aplicación del principio jura novit curia por los órganos del sistema interamericano de derechos humanos*. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r33025.pdf> (consultada el 9 de febrero de 2015).
- Prieto Sanchís, Luis. 2003. *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta.
- Sánchez Cordero, Olga. 2004. *El principio de estricto derecho en el juicio de amparo. Abandonar un principio para buscar otro*. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20PRINCIPIO%20DE%20ESTRICTO%20DERECHO%20EN%20EL%20JUICIO%20DE%20AMPARO.pdf> (consultada el 9 de febrero de 2015).
- Sentencia ST-JDC-118/2014. Actor: Humberto González Gaistardo, en representación del folio siete en la elección de presidente, secretario y consejeros municipales, del Partido de la Revolución Democrática en Coacalco de Berriozábal, Estado de México. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de México.
- Silva Meza, Juan. 2011. Palabras del ministro presidente en la sesión pública solemne del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el martes 4 de octubre de 2011. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/presidencia/Documents/2011/04OCT11.pdf> (consultada el 9 de febrero de 2015).

- Tesis 1a./J. 191/2005. MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE. Disponible en http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=175053&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=175053&Hit=1&IDs=175053&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 9 de febrero de 2015).
- Informe 1969. AGRARIO. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN EL AMPARO EN MATERIA AGRARIA. NATURALEZA. Autoridad responsable: Sala Auxiliar. Disponible en http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=388066&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=0&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=388066&Hit=1&IDs=388066&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 9 de febrero de 2015).
- P./J. 57/2004. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ IMPEDIDA PARA SUPLIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ Y PARA FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). Disponible en http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e10000000000&Apendice=1000000000000&Expresion=180743&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=180743&Hit=1&IDs=180743&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 9 de febrero de 2015).

- P./J. 97/2009. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. CUANDO SE IMPUGNAN NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLENIR LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, PERO NO PUEDE FUNDAR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN LA VIOLACIÓN A CUALQUIER PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 71 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL). Disponible en http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=167045&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=167045&Hit=1&IDs=167045&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 9 de febrero de 2015).
- P./J. 20/2014. DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL. Disponible en http://200.38.163.178/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e100000000000&Apendice=10000000000000&Expresion=20%2F2014&Dominio=Rubro,Texto&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=8&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,50,7&ID=2006224&Hit=6&IDs=2010000,2008935,2008663,2007672,2006921,2006224,2005884,2005822&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema= (consultada el 9 de febrero de 2015).
- S3EL 026/2008. CONVENIOS. LOS REALIZADOS EN CONTRAVENCIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES, ASÍ COMO A LOS PROCEDIMIENTOS Y REGLAS PREVISTAS PARA LA INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, DEBEN DECLARARSE NULOS. Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=XXVI/2008> (consultada el 9 de febrero de 2015).

Sátira política en un medio público durante periodo electoral.

Comentario a la sentencia
SRE-PSC-70/2015

Francisco Javier Díaz Revorio

Sumario: I. Planteamiento del caso; II. Aspectos generales de la libertad de expresión; III. Límites a las libertades de expresión e información; IV. Libertad de expresión, honor y sátira política; V. Libertades de expresión e información y sátira política en periodo electoral; VI. Conclusiones, VII. Fuentes consultadas.

I. Planteamiento del caso

El objeto del presente comentario es la sentencia dictada en el expediente SRE-PSC-70/2015 de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Esta decisión resolvió una reclamación presentada por Claudia Artemiza Pavlovich Arellano y el Partido Revolucionario Institucional frente al Partido Acción Nacional (PAN), Guillermo Padrés Elías, Javier Gándara Magaña y Televisora de Hermosillo, S. A.; el ponente fue el magistrado Felipe de la Mata Pizaña. En síntesis, la cuestión analizada fue si un conjunto de emisiones del programa "Chacoteando la noticia", de la citada emisora de televisión pública estatal, difundido en periodo electoral y que conllevaba ciertas críticas a candidatos del partido reclamante, infringía la normativa electoral.

El caso plantea notable interés, ya que para su solución fue necesario afrontar algunas de las cuestiones medulares en materia de libertad de expresión. Se trata, en definitiva, de un asunto que requiere perfilar hasta dónde debe llegar la protección de esta libertad en un Estado democrático, para lo cual hay que resolver algunos puntos, como la delimitación entre la libertad de expresión y otras libertades próximas, entre estas, la de información; el relativo al ámbito de la libertad de expresión en un contexto político, es decir, el ámbito admisible de la crítica política, en particular el caso de la sátira; y, más específicamente, si la protección de la libertad de expresión en periodo electoral requiere de algún tipo de especificidad, en el sentido de ampliación o limitación específica. Desde luego, el análisis de todas estas cuestiones conduce a establecer cuáles son los límites de la libertad de expresión que operan en un supuesto como el presentado, para determinar si estos fueron o no sobrepasados por las emisiones en examen.

En opinión del autor de este trabajo, la Sala resuelve adecuadamente las cuestiones centrales de acuerdo con la legislación y la jurisprudencia aplicables en México. Pero en el presente estudio, parece de mayor interés adoptar una perspectiva más amplia y general, centrandó el análisis en conceptos o principios generales que van más allá de una legislación específica, y que hoy son parte más bien de la teoría de la Constitución, formada a su vez mediante un análisis comparado de algunos tribunales que han resultado pioneros en esta materia, o bien de tribunales internacionales u otras instituciones que pueden resultar una referencia para el caso mexicano. Todo ello sin olvidar la doctrina general que ha ido estableciendo, a juicio del autor, los parámetros fundamentales para enjuiciar un caso como este, que sin duda puede figurar en el futuro como una referencia señera en materia de libertad de expresión y crítica política en periodo electoral. Se puede avanzar, dejando clara esta perspectiva de partida, en el análisis de las cuestiones generales que permitirán valorar el caso en examen.

II. Aspectos generales de la libertad de expresión

No es posible en el contexto del presente estudio llevar a cabo un análisis global y exhaustivo de los diferentes contenidos y problemas que plantea la libertad de expresión como derecho fundamental. Será necesario limitarse, por tanto, a abordar brevemente aquellas cuestiones que resultan necesarias como presupuestos de análisis.

Como punto de partida, hay que apuntar la enorme trascendencia de la libertad de expresión, que de una u otra forma se encuentra ya en los primeros textos históricos que reconocen derechos y libertades. Así, el punto 9 del Bill of rights (1689) reconoce “la libertad de expresión, discusión y actuación parlamentarios” (Bill of rights 1689), mientras que la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia (1776), en su artículo 12, proclama mucho más solemnemente que “la libertad de prensa es uno de los más grandes baluartes de la libertad y solo un gobierno despótico puede restringirla” (Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, artículo 12, 1776). No es de extrañar que sea la primera enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América (1791), cuatro años posteriores al propio texto constitucional, la que reconozca, entre otras libertades, la de palabra o imprenta. Para entonces ya se encontraba una declaración igualmente enfática en la Europa continental, en concreto en el artículo 11 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que afirma:

La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre; todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir e imprimir libremente, a salvo la responsabilidad que el abuso de esta libertad genere en los casos determinados por la Ley (DDHC, artículo 11, 1789).

Desde entonces, prácticamente todo texto constitucional incluye un reconocimiento de esta libertad, que también aparece en textos internacionales, como el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que se refiere a la libertad de opinión y de expresión, o el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (PIDCP, artículo 19, 1966).

También cabe citar otros textos de ámbito regional, tales como el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (Convenio de Roma), de 1950; el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), de 1969, que se refiere a la libertad de pensamiento y de expresión, o el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), de 2000.

Las menciones anteriores ponen de relieve, por un lado, la presencia de la libertad en examen en la práctica total de las declaraciones de derechos, constitucionales o internacionales, desde el origen de estas, lo cual, sin duda, da idea de la trascendencia de esta libertad, que es uno de los pilares del sistema entero de derechos fundamentales. Pero, por otro lado, también se manifiesta una cierta variación terminológica, que hace que la denominación no haya sido única ni constante en la historia. Se encuentran así términos como libertad de prensa, de imprenta, de expresión, de información, o incluso de pensamiento o de opinión.

Actualmente, parece que la denominación libertad de expresión es la más utilizada, aunque ciertamente convive con otras, como libertad de información o libertad de comunicación (García 2013, 151). En realidad, parece que la propia denominación libertad de expresión se utiliza a veces en un sentido amplio, omnicomprensivo de diversos derechos y libertades, y otras de forma más estricta. Se tratará de delimitar estos sentidos.

Libertad de expresión en sentido amplio

La expresión puede servir para transmitir diversos objetos, por distintos medios. Resulta difícil clasificar estos objetos de manera precisa y con criterios nítidos, ya que, además, en la práctica la mayor parte de las veces se mezclan varios contenidos u objetos en una misma expresión determinada. Al atender la dicción de los distintos textos que reconocen esta libertad, puede en todo caso apuntarse la posibilidad de transmitir pensamientos, ideas, opiniones o informaciones, entre otros. Un poco más adelante, se verá si es posible reconducir la enorme multiplicidad de contenidos susceptibles de ser expresados a categorías, y sobre todo si la pertenencia a alguna de estas tiene consecuencias jurídicas determinadas. Ahora basta con apuntar que la terminología libertad de expresión se utiliza en ocasiones en un sentido muy amplio, que engloba la transmisión de cualesquiera de estos contenidos, por las distintas vías que ahora se mencionan.

En efecto, la transmisión de esos pensamientos, ideas, opiniones, informaciones (y cabe añadir sentimientos, datos, obras científicas y artísticas, por ejemplo) puede hacerse por muy diversos medios. En los orígenes del constitucionalismo se pensaba sobre todo en la imprenta, vía utilizada para difundir los entonces nacientes medios de comunicación, y de ahí que se utilizase la terminología libertad de imprenta, por ejemplo, en las más tempranas regulaciones españolas, vinculadas a las Cortes de Cádiz (López 2011, 99) o libertad de prensa. Desde luego, hoy los medios o soportes de la expresión pueden ser mucho más variados, incluyendo radio, televisión y cualquier medio adecuado para dicha transmisión, y en especial internet y las nuevas tecnologías. Pero también se ejerce la libertad de expresión cuando esta no se canaliza por un medio específico, sino que se hace de forma directa, por ejemplo, en una conferencia, o de forma libre en un espacio público.

Esto hace que la libertad de expresión, aun entendida en este sentido amplio, deba distinguirse con precisión de otros derechos y libertades, aunque estos puedan resultar próximos. Para empezar, las nuevas tecnologías lo aproximan a la libertad de comunicación (de hecho, es muy frecuente la expresión tecnologías de la información y

la comunicación), pero dicha libertad está protegida por un derecho fundamental de finalidad contraria, como es el secreto. De ahí que la comunicación (los textos más antiguos hablan de correspondencia) se protege como vía adecuada para transmitir informaciones, ideas o datos de forma opaca para terceros, mientras que la libertad de expresión (en este sentido amplio que abarca la información) pretende justamente lo contrario, es decir, transmitir de forma abierta —y habitualmente con la máxima difusión posible— esas ideas o informaciones. Y ello, como se ha apuntado, aunque el proceso de convergencias de las nuevas tecnologías hace que cada vez sea más difícil establecer la frontera entre ambas libertades, por ejemplo, en supuestos como redes sociales configuradas de forma más o menos privada, o plataformas restringidas o semicerradas en internet (Díaz 2009, 165).

Por otro lado, también es necesario distinguir la libertad de expresión de otra muy próxima, como es la de pensamiento. Si se entiende que esta es la denominación de otra libertad de contenido amplio, que comprende la posibilidad de mantener las propias ideas, convicciones o creencias y actuar conforme a estas, englobando así la libertad de religión y la de ideología —a veces llamadas libertad de conciencia (Díaz 1997a, 205)—, es evidente que dicha libertad tiene, además de una vertiente interna que se reduce a la posibilidad de profesar o mantener tales creencias o convicciones, una externa, que permite actuar en consecuencia, y que incluye de forma indudable la posibilidad de expresar o transmitir esas convicciones o creencias. Cuando dicha transmisión se produce por algunos de los medios antes mencionados, o incluso de forma directa, se está ante un ejercicio doble, que afecta a ambas libertades, lo que puede tener consecuencias en la línea del reforzamiento o mayor protección de la expresión que es, además, manifestación de una libertad de pensamiento.

Por último, otra libertad próxima a la de expresión sería la de manifestación, ya que en esta se encuentra en realidad la expresión colectiva y pública de ideas, opiniones o reivindicaciones de cualquier tipo, estando en ese elemento grupal la diferencia entre ambas libertades. La libertad de manifestación se reconoce en general como una variante de la libertad de reunión, ya que en definitiva una manifestación es una reunión de personas que utilizan la vía pública, desplazándose

en esta para transmitir (normalmente mediante la voz o mediante pancartas) un pensamiento, idea, opinión o reivindicación que comparten.

Manifestaciones de la libertad de expresión. Opinión, creación e información

Al centrarse ya en la libertad de expresión, como se ha dicho en sentido amplio, esta abarca toda transmisión de ideas, opiniones o informaciones, pero de las declaraciones de derechos antes apuntadas, a pesar de su terminología heterogénea, se deduce que hay al menos dos posibles dimensiones claramente diferenciadas, como son las relativas a las ideas y opiniones, por un lado, y a lo que sería expresión de hechos o informaciones, por otro. A veces la terminología libertad de expresión queda reservada a la primera de estas manifestaciones, mientras que para la segunda se utiliza libertad de información. Pero hay, además, otra vertiente que puede tener, a su vez, cierta autonomía en la libertad de expresión, relativa a la creación literaria, artística, científica o tecnológica. Se van a analizar, de forma breve y separada, estas tres grandes vertientes de la libertad de expresión en sentido amplio.

- 1) En primer lugar, estaría la transmisión de ideas y opiniones. En ocasiones a esta libertad se da la denominación de libertad de expresión, pero en este caso el término tendría un sentido más estricto y específico —por ejemplo, el artículo 20, párrafo 1, inciso a, de la Constitución Española (CE)—. Más apropiada parece la expresión libertad de opinión en el artículo 10 del Convenio de Roma y en el artículo 11 del CDFUE. En su redacción actual, el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se refiere, en el párrafo 1, a la manifestación de las ideas, distinguiéndolo de la libertad de información a que se refiere el siguiente. De forma acaso un tanto reiterativa, el artículo 7 de la CPEUM proclama: “Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio” (CPEUM, artículo 7, 2016). Si bien parece que el elemento de la difusión es lo que diferencia este

artículo del anterior, en realidad dicha difusión estaría también implícita en el contenido del artículo 6, como pone de relieve el desarrollo de los siguientes párrafos de este. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tratado de sistematizar ambos preceptos, señalando que la libertad de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión, encaminada a garantizar su difusión (tesis 1a. CCIX/2012 [10a.]), de modo que se referiría a la creación y utilización de medios. En cualquier caso, aunque los artículos 6 y 7 incluyen las ideas, opiniones e informaciones, cabe hacer la distinción entre ideas y opiniones, por un lado, e informaciones, por otro, y en este sentido parece más correcto el artículo 6, el cual las separa en párrafos diferentes. De manera quizá algo confusa, el artículo 13 de la CADH parece englobar en la misma expresión ambas manifestaciones, al hablar de libertad de pensamiento y expresión, y afirma que esta “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole” (CADH, artículo 13, 1969). Es verdad que, en la práctica, opiniones e informaciones pueden ir juntas, e incluso hay quien ha defendido que no hay ningún criterio válido de diferenciación entre información y opinión

porque toda opinión lleva, de forma más o menos explícita, un contenido informativo, y toda información, un contenido valorativo de opinión, sin el cual la información ni siquiera se justifica como tal actividad social (Balaguer 1992, 187).

Pero su distinción teórica no solo es posible, sino necesaria, ya que su régimen jurídico no siempre es coincidente, debido a que a las opiniones e ideas, como se verá, no puede exigírseles el requisito de la veracidad.

- 2) Una segunda manifestación o vertiente de la libertad de expresión, que no suele enunciarse de forma explícita, se podría denominar dimensión creativa, que protegería no ya la mera expresión de opiniones e ideas, sino las obras originales derivadas del espíritu humano o de la actividad científica. El artículo 9 de la Constitución de la República Italiana (CRI), por ejemplo, dispone: “La República promoverá el desarrollo de la cultura y la investigación científica y

técnica”. Por su parte, el artículo 5.3 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania (LFRFA), de forma muy amplia, establece: “El arte y la ciencia, la investigación y la enseñanza científica son libres”. Por su parte, la Constitución Española protege en un apartado específico a “la producción y creación literaria, artística, científica y técnica”. Y el artículo 13 de la CDFUE dispone que “Las artes y la investigación científica son libres. Se respeta la libertad de cátedra”. Desde luego, este tipo de obras humanas merecen su protección como derecho fundamental, aunque no todas las constituciones lo reconocen así de manera explícita. Podría entenderse que este tipo de creaciones se incluyen de todos modos en la libertad de expresión en su sentido más amplio, o en algunos casos en el más específico de ideas, o bien algunas de estas son objeto de protección en otros preceptos, como los que puedan proteger la investigación científica o la propiedad intelectual —por ejemplo, artículos 3, V, y 28, párrafo 9, de la CPEUM—. En cualquier caso, además de que esta equiparación no es del todo exacta —por ejemplo, la propiedad intelectual tiende a centrarse en los aspectos más patrimoniales, mientras que la libertad de creación artística o científica protege, sobre todo, el reconocimiento del autor—, parece en todo caso conveniente reconocer la autonomía de estas manifestaciones, por la especialidad de su contenido y naturaleza, ya que este tipo de creaciones tiene cierta especificidad en relación con la transmisión de ideas y opiniones.

- 3) La tercera de las manifestaciones de la libertad de expresión, en sentido amplio, sería la que aquí se ha llamado libertad de información. Esta protegería, como sugiere su nombre, la transmisión de informaciones, es decir, hechos, noticias o datos, cuya protección suele requerir su veracidad. Probablemente este requisito justifica que el derecho suela protegerse no solo en su vertiente activa (transmisión de información), sino también en la pasiva (recepción de información). Esta doble vertiente parece encontrarse en los artículos 10 del Convenio de Roma y 11 de la CDFUE. Sin embargo, en los últimos tiempos, al lado de esa dimensión pasiva, que inicialmente tendía a configurarse como una mera consecuencia o

correlación de la vertiente activa, empieza a reconocerse un nuevo derecho (o nueva dimensión) que protegería el acceso a la información. Este derecho es algo diferente (y algo más) que el derecho a recibir información, ya que tiene también una dimensión activa, de manera que es el ciudadano quien puede instar el ejercicio del derecho, que por lo demás tiende a ejercerse ante los poderes públicos, y es una consecuencia del principio de transparencia, que en tiempos recientes viene enfatizándose como un criterio de actuación insoslayable de estos. De este modo, frente a la libertad de transmitir información veraz, está el derecho a recibirla, y relacionado con este, pero como un derecho autónomo, se encuentra el derecho de acceso a la información (que en ocasiones se adjetiva como pública). Así, el artículo 6 de la CPEUM, párrafo 2, reúne en la misma frase, pero en enunciados diferentes, ambos derechos, al proclamar: “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión” (CPEUM, artículo 6, 2016). Se aprecia aquí que hay un derecho de acceso a la información, que no puede ser meramente pasivo, pero también un derecho a recibir información, que viene a ser la otra cara de la moneda del derecho a difundirla.

Libertad de expresión en el Estado social y democrático

Una vez analizadas las distintas dimensiones de la libertad de expresión, procede destacar que esta, desde sus orígenes en el inicio del constitucionalismo contemporáneo, ha ido evolucionando, al igual que otras libertades clásicas, hasta el punto de que no puede ya entenderse como un mero derecho de libertad que pudiera satisfacerse con la simple abstención y garantía por parte de los poderes públicos, ya que estos deben “suprimir los obstáculos de orden económico y social” que limitan de hecho dicha libertad (CI, artículo 3, 1947) para lograr que esta sea “real y efectiva” (CE, artículo 9, párrafo 2, 1978).

La libertad de expresión siempre ha sido uno de los pilares del Estado constitucional contemporáneo. Pero si en el Estado liberal la

satisfacción de esta libertad solo requería una actitud de *laissez faire* por parte de los poderes públicos, en el Estado social y democrático todos los derechos tienen una doble dimensión, subjetiva y objetiva, e incluyen dimensiones prestacionales (Cossío 1989; Díaz 1997a). En esta faceta prestacional, junto a su vertiente axiológica e institucional, justifican la adopción de medidas tendentes a facilitar el ejercicio de este derecho, entre estas, la creación de medios de comunicación de titularidad pública, que se configuran, así, como un instrumento al servicio de dicho derecho y de los valores que este incluye. Algunos autores afirman que este cambio supone la transformación de la libertad de expresión en su concepción liberal, en un derecho a la información que comprende “un haz de facultades jurídicas que, incluso, reclaman la actividad del Estado para la salvaguarda del intercambio de información” (Parra 2013, 16). En efecto, “el Estado social debe garantizar que la transmisión de ideas y de informaciones sea ejercida efectivamente por todos y no sólo por unos pocos” (Magdaleno 2006, 58-9).

Por esta razón, algunos textos constitucionales, junto al reconocimiento de la libertad de expresión, incorporan incisos tendentes a asegurar la accesibilidad de este derecho, tanto en su vertiente activa como pasiva. Así, el artículo 20.3 de la CE reconoce la existencia de medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público, y establece que la ley “garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España” (CE, artículo 20, párrafo 3, 1978).

Por su parte, el artículo 6 de la CPEUM incluye diversos mandatos de actuación para los poderes públicos en esta materia, de cara a facilitar el acceso de los ciudadanos a este derecho. Así, impone al Estado la garantía del “derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet” (CPEUM, artículo 6, 2016), y establece diversas medidas institucionales y garantistas para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información, por un lado, y diversos derechos en materia de telecomunicaciones, por otro, imponiéndose una “política de inclusión digital universal con metas anuales y sexenales” (CPEUM, artículo 6, 2016).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha distinguido entre dimensión individual y dimensión social de la libertad de expresión, al ser esta última el derecho a recibir y acceder a la comunicación de terceros.

Con respecto a la segunda dimensión del derecho consagrado en el artículo 13 de la Convención, la social, es menester señalar que la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e informaciones entre las personas; comprende su derecho a tratar de comunicar a otras sus puntos de vista, pero implica también el derecho de todas a conocer opiniones, relatos y noticias. Para el ciudadano común tiene tanta importancia el conocimiento de la opinión ajena o de la información de que disponen otros como el derecho a difundir la propia (Corte IDH 2001).

Libertad de expresión, pluralismo y democracia. La cuestión del valor preferente

Ya se ha destacado que la libertad de expresión, además de un derecho individual, es un valor constitucional que posee una dimensión institucional. Si bien esto puede decirse, en gran medida, de la mayoría de los derechos constitucionales, en este caso, esta dimensión parece más notoria y trascendental que en otros. Ello porque, a diferencia de otros derechos esencialmente prestacionales, en la libertad de expresión también la dimensión subjetiva e individual alcanza un sentido objetivo y axiológico, toda vez que dicha libertad es esencial para que exista una opinión pública libre, base de un verdadero pluralismo social y político, elemento esencial de cualquier Estado democrático.

A estos fines obedece la garantía de la libertad de expresión, que conlleva necesariamente la existencia de medios de comunicación privados, diferentes a los creados por los poderes públicos, sin más trabas que las que deriven de la necesidad de preservar otros valores constitucionales u ordenar, en lo que sea necesario, el mercado de las telecomunicaciones. Todo esto es, a juicio personal, compatible con la existencia adicional de otros fines de la libertad de expresión,

como la búsqueda de la verdad, que requiere el flujo libre y constante de ideas, o la necesidad que tiene el ser humano de comunicarse con sus semejantes (Díez-Picazo 2013, 313-4). Como señala Carbo-nell (2004, 465): “La posibilidad de que todas las personas participen en las discusiones públicas es uno de los bienes más preciados para una sociedad”. Lo anterior, con fundamento en el libre desarrollo de la personalidad (García 2013, 156).

Como ya se ha anticipado, en el Estado social y democrático los poderes públicos han de poner los medios para facilitar el ejercicio de todos los derechos. Esto, en el ámbito de la libertad de expresión, no solo significa facilitar el acceso a la información, sino también el acceso a los propios medios de comunicación, para que cualquier persona no solo pueda recibir informaciones, ideas u opiniones, sino emitir las. Desde luego, en este punto los avances que ha posibilitado lo que se ha dado en denominar la “galaxia Internet” (Castells 2001) han sido revolucionarios. Ello genera un gran impacto en el entendimiento y perfiles de la libertad de expresión e información, aunque también nuevas amenazas para los derechos de privacidad (Corredoria y Cotino 2013).

En cualquier caso, hoy son mayores que nunca las posibilidades de toda persona que tenga acceso a internet de transmitir un mensaje con una extraordinaria difusión de ámbito mundial. Con pocos medios es posible transmitir un mensaje que puedan recibir miles de millones de personas en el mundo. El grado de accesibilidad es tal que este es uno de los casos en los que un enorme cambio cuantitativo se convierte en un cambio cualitativo, de manera que se podría decir que la libertad de expresión, que nació como libertad burguesa, se democratiza definitivamente en esta era de la globalización. Sin embargo, no hay que olvidar que la actual difusión del acceso a internet, al ser más elevada que nunca, está lejos de ser universal y, de hecho, en 2014 menos de 40% de la población mundial disfrutaba de ese acceso (Newsroom 2015), aunque en la actualidad dicha cifra parece haber sobrepasado ya la mitad (Wikipedia 2016).

Por lo demás, las posibilidades reales de difusión y la accesibilidad de los mensajes en internet varían en función de muchos factores, de manera que no todos los contenidos tienen iguales opciones de ser descubiertos y llegar al mismo número de destinatarios. En su-

ma, si bien internet abre un escenario de pluralismo de ideas e informaciones exponencialmente más intenso que en cualquier otro momento anterior de la historia, también es cierto que la igualdad en el acceso está lejos de haberse producido.

En todo caso, ahora interesa destacar que la trascendencia de la libertad de expresión, como pilar del sistema democrático, fue enfatizada desde los orígenes del constitucionalismo. Tanto es así que el especial valor de esta libertad, junto a las demás reconocidas en la primera enmienda, fue tempranamente reconocido por la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, al afirmar que dichos derechos tienen un valor preferente, desde *Murdock v. Pennsylvania* (1943) y en muchas sentencias posteriores (Wolfe 1991, 342). La idea de la *preferred position*, aplicada especialmente a la libertad de expresión, ha sido utilizada por muchos otros tribunales encargados de la interpretación constitucional. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España la ha repetido en numerosas ocasiones, si bien es cierto que con el tiempo la ha ido matizando o debilitando en el contexto de la necesaria ponderación entre esta libertad y sus límites, como los derechos al honor, la intimidad o la propia imagen, aspecto este al que más adelante se hará referencia.¹

Aunque no hay un acuerdo total acerca de sus consecuencias, suele entenderse que el valor preferente implica un escrutinio más estricto de las restricciones a la libertad de expresión. Pero esto no resuelve la cuestión de si esta preferencia es absoluta, o requiere en todo caso de una ponderación, cuestión objeto de amplio debate en la doctrina estadounidense (Rotunda y Nowak 1992, 21). En puridad, cuando se

¹ Entre las sentencias que recalcan el valor preferente, como ejemplo, están las STC 6/1981, del 16 de marzo; 104/1986, del 17 de julio; 159/1986, del 12 de diciembre, 165/1987, del 27 de octubre; o 121/1989, del 3 de julio; pero muchas otras decisiones tratan de conjugar el valor preferente con la necesaria ponderación: STC 240/1992, del 21 de diciembre, foja 3 (se refiere a posición prevalente, aunque no jerárquica); 336/1993, del 15 de noviembre, foja 4; 15/1993, de 18 de enero. La STC 321/1994, del 28 de noviembre, foja 2, que se sitúa claramente en el ámbito de la ponderación: "No se trata, sin embargo, de establecer jerarquías a priori, sino de conjugar, desde la situación jurídica creada, ambos derechos o libertades, ponderando, pesando cada uno de ellos, en su eficacia recíproca, para terminar decidiendo y dar preeminencia al que se ajuste más al sentido y finalidad que la Constitución señala, explícita o implícitamente" (Tribunal Constitucional de España 1994).

elaboró la doctrina del valor preferente no se seguían aún los criterios hoy dominantes en la interpretación de los derechos. En la actualidad, si se entienden los derechos como principios, los conflictos entre estos deben resolverse mediante la ponderación, que empata peor con la idea de una preferencia previa de alguno de los principios en conflicto.

Ponderación es incompatible con jerarquización, y aunque la posición preferente no signifique necesariamente eso, es cierto que apunta a una cierta preferencia previa de uno de los derechos en conflicto. Por ello, algunos autores consideran que esta teoría carece de respaldo en el ámbito constitucional (Marciani 2004, 453), ya que no hay fundamento objetivo “para admitir una prevalencia *per se* o una preferencia *a priori* de un determinado derecho sobre otros” (Eguiguren 2004, 235). Por lo demás, si dicha preferencia deriva de la especial conexión entre libertad de expresión, pluralismo y democracia, tampoco hay que olvidar que igual existe una estrecha relación entre los límites de la libertad de expresión (en particular, el honor y la intimidad) y la dignidad de la persona. Y si bien se mira, la dignidad es el fundamento último de todos los derechos, lo que precisamente dificulta la posibilidad de establecer no solo jerarquías, sino también claras preferencias entre estos. Quizá por ello algunos tribunales —como el Tribunal Constitucional español— han ido poco a poco diluyendo la idea del valor preferente.

Libertad de expresión y crítica política

Una vez destacada la trascendencia de la libertad de expresión en un Estado democrático, se entiende que su ejercicio debe protegerse especialmente cuando se utiliza como crítica política; es decir, cuando las opiniones o informaciones que se van a transmitir tienden a cuestionar al poder o resultan desfavorables para este, o para las personas que en un momento determinado desempeñan cargos vinculados al ejercicio del poder o de las instituciones.

La libertad de expresión, en un sentido meramente favorable o indiferente para el poder o para quien lo ostenta en un momento determinado, no es prueba de democracia ni de pluralismo, pues incluso

los regímenes dictatoriales la han reconocido en ese contexto. Puede mencionarse el ejemplo del artículo 12 del Fuero de los Españoles de 1945, que afirmaba: “Todo español podrá expresar libremente sus ideas mientras no atenten a los principios fundamentales del Estado” (Fuero de los Españoles, artículo 12, 1945).

Por tanto, lo que verdaderamente da valor y se convierte en presupuesto imprescindible de un régimen democrático es la posibilidad de utilizar la libertad de expresión en un contexto de crítica política. El valor básico representado por la libertad de expresión es, antes que nada, político (Sánchez 1992). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha afirmado expresamente que la libertad de expresión

no vale solamente para las «informaciones» o «ideas» acogidas favorablemente o consideradas inofensivas o indiferentes, sino también para aquellas que chocan, inquietan y ofenden al Estado o a una fracción cualquiera de la población. Tales son las demandas del pluralismo, la tolerancia y el espíritu de apertura, sin las cuales no existe una «sociedad democrática» (TEDH, párrafo 49, 1976).

Particularmente, el Tribunal ha especificado la especial protección de la libertad de expresión cuando es ejercida con una finalidad de crítica política. Por ello, hay menor ámbito para las restricciones basadas en el artículo 10, párrafo 2, del Convenio de Roma cuando estas afectan el discurso político o las cuestiones debatidas de interés público (por ejemplo, TEDH 1986 y 1998). El TEDH ha afirmado literalmente que

los límites de la crítica admisible son más amplios con respecto al gobierno que a un simple particular, o incluso a un político. En un sistema democrático, sus acciones u omisiones deben estar puestas bajo el control atento, no sólo de los poderes legislativo y judicial, sino también del de la prensa y de la opinión pública (TEDH, párrafo 46, 1992).

El sentido crítico de la libertad de expresión no se refiere solo a las instituciones, sino también a las personas de relevancia pública, sobre todo si ocupan cargos o responsabilidades políticas. Como acertada-

mente destaca la sentencia que se comenta, con cita de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

El debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Estas son las demandas de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia (tesis 1a./J. 32/2013 [10a.]).

Este ejercicio de crítica política no debe entenderse solo como la posibilidad de criticar al gobierno o a sus miembros, o a otras instituciones del Estado, sino también como la posibilidad de cuestionar los principios y los valores fundamentales de un sistema. Si toda Constitución ha de ser susceptible de reforma o incluso de revisión total, la libertad de expresión ha de permitir la crítica a cualquiera de sus postulados. Esto conduce a la paradoja de que una Constitución democrática ha de permitir precisamente el cuestionamiento o la crítica de los principios de democracia, separación de poderes o derechos fundamentales que le sirven de sustento. Eso, aunque suponga exponer la democracia a posibles ataques o cuestionamientos. Como expresó hace ya muchos años el juez Oliver Wendell Holmes junior, de la Corte Suprema de los Estados Unidos:

Si, a la larga, las creencias expresadas en la dictadura del proletariado están destinadas a ser aceptadas por las fuerzas dominantes en la comunidad, el único significado de la libertad de expresión es que se les debía dar una oportunidad para intentarlo (SCOTUS 1969).

Como comenta Wolfe (1991, 260), esta idea supone que “Los enemigos de la libertad de expresión deben ser libres de usar la libertad de expresión para preparar la destrucción de ésta”.

Desde luego, lo anterior no implica que la libertad de expresión con una finalidad de crítica política, especialmente si es contraria a los fundamentos del sistema, carezca de límites. La mayoría de los tratados internacionales prohíben expresamente el abuso de los derechos, y las legislaciones nacionales suelen incorporar figuras delictivas o infracciones consistentes en ese ejercicio abusivo del derecho en contra de valores fundamentales del sistema constitucional, cuando se producen determinados requisitos —por ejemplo, la incitación al odio racial, a la xenofobia o a la violencia están penados en muchos ordenamientos—. A partir de ahí, los distintos sistemas fijan esos límites de forma más o menos estricta, y así se habla de democracias militantes cuando existen prohibiciones estrictas de casi cualquier ejercicio de los derechos que esté encaminado a pervertir el sistema o sus valores fundamentales, mientras que otros sistemas no regidos por el principio de democracia militante tienden a permitir el ejercicio de los derechos en contra del sistema constitucional y democrático, salvo que ese ejercicio sea violento o incite directamente a cualquier forma de violencia.

En cualquier caso, y fuera del debate de estos casos extremos, en todo sistema democrático se ha de reconocer la posibilidad de ejercer la libertad de expresión con una finalidad de crítica política, o en un sentido contrario a determinados valores.

Parámetros para la interpretación y solución de conflictos

Como ya se ha indicado, y se tiene ocasión de desarrollar algo más adelante, la libertad de expresión, ya sea en sentido amplio o en el más específico de las tres manifestaciones antes apuntadas (opinión, creación e información), puede entrar en conflicto con otros bienes o valores constitucionales, o con derechos de terceros. La forma de resolver esos conflictos depende del sentido y la interpretación que se den a los derechos fundamentales.

Hoy las corrientes más extendidas (Alexy 2007; Zagrebelsky 1995) entienden que los derechos son principios y, con independencia de que el propio texto constitucional establezca límites expresos a estos, pueden ser limitados en atención a otros derechos o principios. Ello

supone una labor de contrapeso que suele denominarse ponderación. La ponderación no es, por tanto, el único sistema para resolver conflictos, pero sí es el más utilizado en el caso de conflictos entre principios constitucionales, como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1. Ponderación y conflictos entre principios

Primer elemento	vs.	Segundo elemento	Criterio
Principio constitucional.		Principio constitucional.	Ponderación.
Principio constitucional.		Regla constitucional.	Especialidad.
Regla constitucional.		Regla constitucional.	Criterios, solución, antinomias (argumentación).
Principio constitucional.		Principio legal.	Rango y ponderación.
Principio constitucional.		Regla legal.	Juicio de razonabilidad (proporcionalidad).
Regla constitucional.		Principio legal.	Rango jerárquico (+ especialidad).
Reglas constitucionales.		Regla legal.	Rango jerárquico.

En todo caso, los límites a los derechos pueden ser establecidos por el legislador, cuya labor, desde luego, será sometida a control de constitucionalidad. En ese escrutinio, para que la ley sea considerada conforme a la Constitución, debe superar un triple análisis, que en sentido amplio se puede denominar test o juicio de razonabilidad, y cuyos elementos reciben diversas denominaciones (finalidad-congruencia-proporcionalidad o idoneidad-necesidad-proporcionalidad), pero que en definitiva implica:

- 1) La existencia de un fin legítimo, ya sea establecido expresamente en la Constitución, o sea al menos compatible con esta, en función del escrutinio que se utilice.
- 2) La adecuación entre el medio y el fin, medida en términos de mera congruencia o, en la mayoría de los casos y de forma más estricta, como necesidad de ese medio; es decir, inexistencia de otro

medio menos invasivo del derecho para conseguir el mismo fin.

- 3) La proporcionalidad en sentido estricto, es decir, una relación equilibrada entre el medio y el fin.

Cuadro 2. Juicio de razonabilidad y principio de proporcionalidad

Elementos	Escrutinio normal	Escrutinio estricto
Finalidad.	Constitucionalmente admisible; interés apremiante.	Constitucionalmente impuesta.
Congruencia.	Idoneidad o adecuación.	Necesidad (ausencia de un medio alternativo menos invasivo del derecho).
Proporcionalidad <i>stricto sensu</i> .	Equilibrio.	Equilibrio.

El juicio de razonabilidad se aplica a la ley que, desarrollando un derecho, establece límites a este. Desde esta perspectiva, se encuentra en cierto modo una forma de ponderación entre principios realizada por el legislador, que establece límites a un derecho constitucional en el entendimiento de que la regulación aprobada es conforme a la Constitución. Aunque, desde luego, esta ponderación inicial puede ser revisada y, en su caso, corregida por el tribunal constitucional o por los órganos judiciales que tienen encomendado el control de constitucionalidad.

Pero más allá de eso, en la práctica también se encuentran casos de actos de los poderes públicos o de particulares, que afectan al derecho fundamental de una persona, y será preciso determinar si dichos actos suponen su vulneración, es decir, si son o no constitucionalmente legítimos. En estos supuestos, hay que aplicar la Constitución y la ley —siempre que se haya determinado que esta no vulnera la norma fundamental— para determinar si se ha producido o no tal vulneración. Normalmente, ello implicará una forma distinta de ponderación, en la que hay que contrastar el principio, el valor o el derecho que sirve de justificación al acto, y el derecho que se ve afectado por este. Esta es una ponderación que necesariamente ha de hacerse caso a caso, y

que llevarán a cabo directamente los juzgados y tribunales integrantes del Poder Judicial.

En otros supuestos, como es el caso en análisis en este comentario, lo que hay que valorar es si un acto que *prima facie* se considera ejercicio de un derecho fundamental resulta definitivamente amparado por este, o, por el contrario, supone una extralimitación al sobrepasar los límites legítimos, establecidos por la propia Constitución (o declaración internacional), o por el legislador de acuerdo con un criterio de razonabilidad y proporcionalidad, al derecho en cuestión. En estos casos, la ponderación va a ser realizada también habitualmente por el Poder Judicial.

Estos serán los parámetros para analizar el caso: hay que determinar si una emisión televisiva, que *prima facie* supone el ejercicio de la libertad de expresión, es legítima o sobrepasa los límites de este derecho, vulnerando o lesionando otros derechos o valores. Es, en suma, otra forma de ponderación que, partiendo del posible conflicto entre principios y valores, debe determinar cuál de estos prevalece en el caso concreto. Si prevalece la libertad de expresión, el ejercicio de este derecho habrá sido legítimo. Si prevalecen sus límites, el acto en cuestión será censurable por lesionar los otros principios en juego. Lo anterior lleva a la cuestión de los límites a la libertad de expresión.

Para resolver los dos últimos tipos de conflicto mediante la ponderación, los distintos tribunales han formado criterios específicos o estándares que, según los casos, permiten establecer elementos para priorizar, siempre en un análisis casuístico, alguno de los derechos o principios en juego. Algunos de estos serán referidos más adelante.

III. Límites a las libertades de expresión e información

Entendidos de la forma sucintamente descrita, no hay derechos absolutos, de forma que todo derecho fundamental tiene sus límites. Ahora bien, estos límites pueden ser, por una parte, explícitos o implícitos y, por otra, ser otros derechos, o bien principios o valores generales no vinculados al ejercicio concreto de derechos por terceros. Además

de los límites en sentido estricto, hay que distinguir los criterios o elementos de delimitación: mientras los límites son siempre externos, la delimitación supone un proceso de precisión del contenido de un derecho, de tal manera que los elementos o los criterios utilizados en tal labor forman parte interna del derecho delimitado.

Por otro lado, si —como se ha señalado— la libertad de expresión en sentido amplio comprende tres dimensiones o manifestaciones diferentes, que en cierto sentido se pueden configurar como derechos autónomos, los límites y los criterios de delimitación de cada uno de estos pueden ser distintos. Se verán estas cuestiones, si bien —a los efectos del presente comentario— habrá que centrarse en las dos vertientes más relevantes, como son la libertad de expresión en sentido estricto (o de opinión), y la de información.

Cuadro 3. Libertad de expresión y derechos.
Criterio para resolución de conflictos

Criterios generales
Valor preferente de las libertades de expresión e información. Interés público. Actitud de la persona.
Libertad de información vs. derecho al honor
Criterios generales. Veracidad.
Libertad de información vs. derecho a la intimidad
Criterios generales. Consentimiento expreso o tácito. No es válido el criterio de la veracidad (no cabe la <i>exceptio veritatis</i>).
Libertad de información vs. derecho a la propia imagen
Criterios generales. Consentimiento expreso o tácito.
Libertad de expresión vs. derecho al honor
Criterios generales. <i>Animus iniuriandi</i> (jurisprudencia penal).

Límites generales

Se mencionan como límites generales, en un sentido amplio, aquellos que son predicables de todas las dimensiones de la libertad de expresión (opinión, creación e información), si bien —en un sentido algo más estricto— puede utilizarse el calificativo para referirse en especial a los principios generales que actúan como límite a estos derechos, sin ser otros derechos.

En cualquier caso, como se ha apuntado, estos límites pueden estar explicitados en el texto constitucional o en la declaración internacional de que trate, o bien ser límites implícitos (también el legislador puede, en los márgenes del juicio de razonabilidad, explicitar límites que no aparecen expresamente en dichos textos, siempre que no sean contradictorios con ningún precepto constitucional o internacional). En todo caso, la primera guía para encontrar estos límites será el propio enunciado del texto de que trate.

Así, por ejemplo, en el artículo 19, párrafo 3, del PIDCP se señala expresamente:

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (PIDCP, artículo 19, párrafo 3, 1966).

De esta manera, dicho precepto marca algunos principios que pueden ser utilizados como límites a la libertad de expresión por los legisladores nacionales, que constituyen, en unos casos, derechos de terceros (derechos o reputación de los demás) y, en otros, principios generales (seguridad nacional, orden público, salud o moral públicas).

En sentido parecido, aunque con una enumeración aún más amplia, el artículo 10, párrafo 2, del Convenio de Roma señala:

El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial (CEPDHLF, artículo 10, párrafo 2, 1950).

Por su parte, el artículo 13 de la CADH reproduce, en su apartado 2, muy de cerca la redacción del PIDCP ya transcrita, si bien añade la prohibición de censura previa, así como otros tres apartados de gran interés:

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (CADH, artículo 13, 1969).

Como se ve, aparte de la prohibición de un ejercicio del derecho que constituya incitación a la violencia, en los términos ya comentados, la CADH establece no solo límites, sino de algún modo límites a los

límites, con esa prohibición de censura previa y de determinadas restricciones del derecho.

Por su parte, y a título de muestra, el artículo 20, párrafo 4, de la CE establece como límites a la libertad de expresión y sus diversas manifestaciones:

el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia (CE, artículo 20, párrafo 4, 1978).

En fin, el artículo 6 de la CPEUM dispone:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público (CPEUM, artículo 6, 2016).

Como se ve, entre estos límites expresos, además del ejercicio de otros derechos fundamentales, el cual será referido de inmediato, se encuentran también principios generales, como la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicos, entre otros. No es posible entrar en un análisis detallado del complejo significado de estos principios que actúan como límites a la libertad de expresión, pero cabe apuntar dos ideas relevantes al respecto:

- 1) Son valores generales o colectivos que no pueden interpretarse al margen del resto de los derechos, principios y valores constitucionales (o del tratado internacional de que trate). En particular, el ambiguo y a veces peligroso concepto de orden público debe interpretarse como un orden público constitucional, es decir, como el conjunto de los valores fundamentales derivados de la norma constitucional, y no como un orden ciudadano que hubiera que imponer precisamente a costa del sacrificio de dichos valores.
- 2) En relación con lo anterior, no hay que olvidar que la interpretación de estos límites debe hacerse en el contexto de un Estado democrático. Por ello, el Convenio de Roma, en este y otros preceptos,

al enunciar los numerosos principios que pueden justificar límites y restricciones a un derecho, los introduce con la expresión “medidas necesarias, en una sociedad democrática”.

Con estos parámetros, y si se sitúa en el caso que sirve de objeto a este comentario, no parece apreciarse, al menos en principio, que las emisiones de la Televisora de Hermosillo y los restantes sujetos señalados hayan lesionado estos principios que constituyen límites generales a la libertad de expresión.

Otros derechos fundamentales

Como se acaba de ver, algunos de los preceptos que reconocen la libertad de expresión se encargan de señalar de forma genérica los derechos de terceros como límites a esta. En realidad, si bien se mira, los derechos se limitan recíprocamente, de manera que todos estos son susceptibles de entrar en conflicto entre sí. Como también se ha sugerido con anterioridad, aunque tradicionalmente se ha reconocido el valor preferente de las libertades de expresión e información, parece un poco delicado proclamarlo de forma genérica frente a otros derechos fundamentales que poseen el mismo rango, y que igualmente resultan vinculados a valores fundamentales de la Constitución.

Aunque eventualmente este tipo de conflictos pueden surgir entre los más diversos derechos, en el caso de los que forman parte en sentido amplio de la libertad de expresión, el conflicto más frecuente se produce con lo que se ha dado en llamar el honor o la reputación, y los restantes derechos vinculados a la vida privada. Estos derechos son objeto de reconocimiento de los textos internacionales, desde el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación” (DUDH, artículo 12, 1948). En sentido casi idéntico se encuentra el artículo 17, párrafo 1, del PIDCP. En el ámbito europeo, hay que citar el artículo 8, párrafo 1, del Convenio de Roma, que

establece: “Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia” (CEPDHLF, artículo 8, párrafo 1, 1950). Este precepto ha sido objeto de un amplio desarrollo por el TEDH, que ha entendido incluidas las más diversas manifestaciones, desde la identidad sexual a las relaciones familiares, desde la protección de datos personales a la de un ambiente doméstico sano frente a contaminación acústica o por olores, entre otros ejemplos. Más recientemente, el artículo 7 de la CDFUE contiene una redacción muy similar, si bien el término *correspondencia* se sustituye por el más amplio y actual de *comunicaciones*, y el artículo 8 se dedica directamente a la protección de los datos personales. Estos derechos, con algunas variantes, se encuentran en la mayoría de las constituciones de Europa occidental (por ejemplo, los artículos 14 y 15 de la CI; los artículos 10 y 13 de la LFB, y el artículo 18 de la CE, si bien en los dos primeros casos la protección expresa se limita al domicilio y las comunicaciones).

En el continente americano, hay que citar el artículo 11 de la CADH, que contiene tres apartados dedicados a la protección de estos derechos.

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques (CADH, artículo 11, 1969).

Por su parte, la CPEUM, como ya se vio, establece en su artículo 6 la vida privada como límite a la libertad de expresión. Pero, además, el artículo 16 reconoce expresamente que

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento [antes de establecer el derecho de protección de datos personales] (CPEUM, artículo 16, 2016).

Aunque, como se ve, los diversos textos establecen una variedad de derechos en este ámbito, parece que estos se pueden englobar en dos grandes grupos.

- 1) Primeramente, un derecho que se podría denominar al honor (por ejemplo, el artículo 18 de la CE), la honra o la reputación, que la doctrina define a veces en términos objetivos (derecho a un respeto derivado de la igual dignidad) y otras desde consideraciones subjetivas (efectiva imagen o consideración social, que puede variar en cada caso), y que si bien se relaciona con los derechos de la vida privada, tiene clara autonomía (Vidal 2000). En cualquier caso, este derecho tendrá siempre unos perfiles variables en función de la concreta consideración social de una persona, que puede depender de su propia actitud y de otros factores, aunque como tal derecho implica siempre un mínimo de respeto y reconocimiento.
- 2) Un gran conjunto de derechos vinculados a la protección de la vida privada, *privacy* o *riservatezza*, que implican la protección de los más variados ámbitos de la vida individual o familiar, los cuales deben quedar preservados de toda injerencia externa. Este gran bloque tendría, en principio, una protección material y subjetiva, es decir, que abarca aquellos aspectos, facetas o elementos que, en un momento y lugar determinados, la sociedad considera que deben ser privados. A esta idea responde el llamado derecho a la intimidad, cuyo ámbito finalmente protegido dependerá de aspectos materiales y subjetivos, susceptibles de ir cambiando o evolucionando en función de determinadas circunstancias variantes. Pero algunos ámbitos particularmente sensibles, en la medida que son idóneos para el desarrollo de diversas facetas concretas de la vida privada, han sido objetos de protección específica, de carácter formal y objetivo. Esto quiere decir que esa protección se brinda, aunque en un caso concreto la vida privada no se esté desarrollando en ese ámbito, ya que se ha considerado que la especial sensibilidad o la fragilidad de este amerita una protección global que le dé opacidad frente a terceros. A estos parámetros responde, desde hace mucho tiempo, la protección como derechos autónomos de la inviolabilidad del domicilio y el secreto de las comunicaciones.

Pero más recientemente se han ido añadiendo otros ámbitos que han ido alcanzando la categoría de derechos específicos, también de índole formal y objetiva, como el derecho a la propia imagen, la protección de datos personales o, más recientemente, la llamada intimidad informática.

En todo caso, son el honor, la vida privada (privacidad o intimidad, aunque este último término suele tener un sentido más restringido), la propia imagen y el derecho de protección de datos personales los que con más frecuencia entran en conflicto con las libertades de opinión e información, actuando como límite de estas. Ello da lugar a una variedad de conflictos que deben resolverse, como ya se ha dicho, mediante una ponderación caso por caso, lo que ha llevado a los tribunales a establecer ciertos estándares aplicables a estos. A ello se hará referencia a continuación.

La cuestión del interés público

Uno de los parámetros habitualmente utilizados en la ponderación llevada a cabo en los conflictos entre libertades de opinión e información, por un lado, y honor e intimidad, por otro, es el relativo al interés público de la noticia, la información o el mensaje que se transmite. Se trata de un criterio vinculado a la vertiente institucional de la libertad de expresión, de la que ya se ha hecho referencia. En esencia, siendo la libertad de expresión un elemento imprescindible de un Estado democrático, en la medida en que contribuye a la formación de una opinión pública libre, se da mayor protección a aquellas opiniones o informaciones que revistan un mayor interés público.

Obviamente, al situarse en el marco de la ponderación, no se trata de que este criterio (que además podría darse en mayor o menor medida) implique la definitiva protección de toda información u opinión que lo cumpla, ni la desprotección absoluta de aquellas que carezcan de este requisito. Pero sí se puede afirmar que el ámbito protegido de las expresiones (en sentido amplio) que revisten interés público es mayor, teniendo en cuenta la función institucional que cumplen.

Es importante destacar que, en este contexto, interés público no coincide con interés del público; es decir, no se trata de que aquellas informaciones o temas más demandados o que generan más audiencia y, por ese mismo hecho, tengan mayor protección constitucional. Aspectos objetivamente triviales, intrascendentes o baladíes —mucho más si están vinculados a la vida privada— no adquieren interés público por el simple hecho de que su publicación o difusión haya generado amplia audiencia. Como ha señalado el Tribunal Constitucional español, la preservación de ese reducto de inmunidad

sólo puede ceder, cuando del derecho a la información se trata, si lo difundido afecta, por su objeto y su valor, al ámbito de lo público, que no coincide, claro es, con aquello que pueda suscitar o despertar, meramente, la curiosidad ajena (Tribunal Constitucional de España 1992a y 2000).

Cuestión distinta es que, como luego se apuntará, la actitud de una persona puede legitimar un mayor ámbito de afectación en su vida privada. Pero en todo caso, el criterio del interés público debe entenderse en un sentido objetivo, referido a las cuestiones que tienen mayor trascendencia en una sociedad democrática.

También ha de añadirse que el criterio del interés público es aplicable a los hechos o a las opiniones que se refieren a personas concretas, cuando estas tienen una clara proyección pública, en particular cuando deriva de una actividad que reviste tal proyección por el ejercicio de funciones públicas. Esta es una idea muy reiterada por la jurisprudencia en diversos países. La sentencia en examen, siguiendo en esto a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (jurisprudencia 1ª./J. 38/2013 [10ª]), afirma al respecto:

En esa jurisprudencia, la Primera Sala, en adopción del sistema dual de protección al cual se refirió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, precisó que el umbral de protección se relaciona con el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.

También precisó que la proyección pública de aquellas personas que desempeñan funciones públicas, o bien, se involucran en temas de interés general, no implica que se les prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública.

Igualmente, la Suprema Corte ha señalado que la proyección pública se adquiere debido a que la persona de que se trate, su actividad, o el suceso con el cual se le vincula, tenga trascendencia para la comunidad en general, esto es, que pueda justificarse razonablemente el interés que tiene la comunidad en el conocimiento y difusión de la información.

En esa medida, **las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública, o ellos la hayan voluntariamente difundido.**

Si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma (SRE-PSC-70/2015, 28).

Por tanto, la proyección pública de las personas que desempeñan funciones públicas justifica una mayor afectación de sus derechos al honor y a la vida privada, aunque esta no pueda ser total. Se entiende que este requisito se cumple también en el caso de los candidatos al ejercicio de los cargos públicos y, por tanto, se cumple incuestionablemente en el caso en examen.

La actitud de la persona

Distinto al criterio anterior es el relativo a la actitud de la persona titular de los derechos al honor y la privacidad. Hay que partir de que estos derechos, si bien como todos son irrenunciables en lo relativo a la titularidad, sí permiten renunciaciones al ejercicio. Estas, desde luego,

son por esencia temporales y revocables, pero permiten, por ejemplo, la transmisión consentida de informaciones que afecten a la vida privada de una persona, y que normalmente no tendrían protección constitucional.

Ahora bien, toda vez que la renuncia puede ser total o parcial, con las condiciones que el titular desee establecer, y también puede ser expresa o tácita, ciertos actos del titular se entienden como un consentimiento implícito a la difusión de informaciones u opiniones acerca de su persona o su privacidad. Entre dichos actos puede estar la exposición voluntaria a entrevistas, preguntas o programas que afecten a su privacidad.

Cuando dicha exposición de la vida privada, o de cualesquiera aspectos personales, es producida de forma reiterada, se podría decir que el titular genera un interés en esta, que eventualmente puede justificar una menor protección ante nuevas noticias o ante opiniones acerca de las noticias o los hechos que se difundieron previamente. Como ya se dijo, hay que distinguir netamente esta cuestión con el interés público, que en realidad nunca existe respecto de aspectos propiamente privados o íntimos de una persona (aunque, como se ha visto, el hecho de que esta desempeñe determinados cargos públicos sí es un dato objetivo que implica una menor protección frente a las libertades de expresión). En este caso, se habla de la actitud de la persona, que cuando es de exposición de su vida privada o ha generado interés en determinados aspectos personales, puede conllevar una menor protección de su privacidad. Obviamente, ello no implica que las personas que, de forma previa, han consentido exponer aspectos de su vida privada estén obligadas a hacerlo en el futuro, ni que ninguna persona, por mucho que haya expuesto su privacidad al conocimiento general, pueda perder este derecho. Ya se ha dicho que todo consentimiento, incluso el que pueda considerarse implícito o reiterado, es revocable. Pero ello es compatible con el hecho de que quienes han mantenido una actitud de mayor exhibición de aspectos personales o privados —lo que en modo alguno puede equipararse con toda persona famosa por el hecho de serlo—, en principio, han de afrontar un mayor interés en el conocimiento de estos.

Límites y criterios de delimitación aplicables a la libertad de información. Honor, intimidad, propia imagen y veracidad

Procede a continuación abordar la cuestión de los límites específicamente aplicables a la libertad de información. Si se entiende esta en sentido estricto, y a diferencia de otras vertientes de la libertad de expresión, la libertad de información se caracteriza por la transmisión de hechos o noticias. Desde luego, en no pocas ocasiones (y el caso en examen es buena prueba de ello) los hechos y las opiniones vinculados a estos aparecen unidos hasta tal punto que resulta difícil delimitar el ámbito de cada uno.

Esta delimitación es necesaria porque, como se verá, los criterios aplicables al conflicto no son los mismos en uno y otro caso, lo que implica que en un mismo contenido expresivo (artículo, texto, emisión radiofónica, programa televisivo, blog o página web, por ejemplo, o sucesión de varios de estos, como en el caso en examen) será necesario a veces delimitar los hechos y las opiniones que se transmiten, pues puede que la valoración no sea igual en ambos casos. Así, por ejemplo, puede que acerca de hechos veraces se viertan opiniones ofensivas innecesarias (véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Constitucional español STC 105/1990, del 6 de junio), o bien que una crítica a una persona con proyección pública, en principio admisible, se vuelva ilegítima si está basada en hechos no veraces.

Por tanto, procede analizar los derechos que pueden entrar en conflicto con la libertad de información en sentido estricto. Dado que la difusión de unos hechos puede afectar la reputación o la consideración social de las personas que han participado en estos, el primer derecho que puede entrar en conflicto con esta libertad es el derecho al honor (honra o reputación en la terminología de otros textos).

Por otro lado, en la medida en que los hechos que se transmiten puedan afectar la vida privada de algunas personas, aparece la intimidad como segundo derecho, que puede limitar la libertad de información o verse afectado por esta.

En tercer lugar, y siempre que una información venga acompañada de fotografías, videos u otro tipo de ilustraciones gráficas que

contengan imágenes personales, se encuentra el derecho a la propia imagen como posible derecho afectado. Aunque en este caso también cabe que se vea afectado el derecho del autor, como parte de la creación artística, si se utiliza una fotografía o un video sin su consentimiento (algo por desgracia muy frecuente hoy en internet). Y ello, porque en toda imagen de una persona concurren dos derechos: el de la persona cuya imagen se muestra y el del autor. El primero es un derecho de privacidad, aunque —como antes se apuntó— es una vertiente que se ha formalizado y objetivado, de tal modo que dicha imagen, aun cuando no muestre aspectos íntimos, está siempre protegida (si esta mostrase aspectos o partes del cuerpo humano que en un contexto social determinado se consideren íntimas, además concurriría la protección que dispensa el derecho a la intimidad). El segundo es un derecho que protege al autor de la fotografía o el video, y que constitucionalmente consiste en ser reconocido como autor por terceros, con independencia obviamente de que tal imagen refleje a otras personas o cualquier otro motivo u objeto. Como ya se sugirió, es este un derecho de creación artística y, por tanto, una de las dimensiones de la libertad de expresión.

Se encuentra así que la libertad de información puede entrar en conflicto, principalmente con estos cuatro derechos: honor, intimidad, propia imagen y derecho de autor. Pero, además de ello, hay que considerar un criterio que antes se ha denominado de delimitación, ya que no se trata de un límite externo, sino de un criterio interno que ha de cumplir la información legítima, como es el de la veracidad. Este es un criterio que algunas constituciones mencionan expresamente (CE, artículo 20, párrafo 1, inciso d, 1978), pero que también ha sido reconocido por la jurisprudencia. Así, la sentencia en examen, siguiendo a la Suprema Corte, establece la aplicabilidad de este criterio, si bien solo a los hechos o las informaciones, estando excluido para las opiniones:

La libertad de expresión no tutela la manifestación de hechos falsos; sin embargo, por su naturaleza propia, la exigencia de un canon de veracidad no debe requerirse cuando se trate de opiniones, ni cuando exista una unión inescindible entre éstas y los hechos manifestados

que no permitan determinar la frontera entre ellos (SRE-PSC-70/2015, 19, SUP-RAP-192/2010 y 193/2010).

La veracidad es, por tanto, un criterio de delimitación interno, pero aplicable solo a los hechos, así como únicamente a los conflictos con la libertad de expresión en sentido estricto. Aun así, y como se verá, este criterio actúa solo en algunos de estos conflictos, no en todos.

Pero antes de describir sintéticamente los criterios aplicables a estos conflictos, hay que apuntar que la jurisprudencia ha interpretado, al menos en algunos lugares, que el criterio de veracidad no puede conllevar una exigencia estricta y absoluta de verdad en todas las informaciones, sino más bien el deber de toda persona que transmite una información (y en especial si se trata de profesionales del periodismo) de contrastarla diligentemente antes de difundirla. Aunque habrá habitualmente una correspondencia básica entre la información veraz y la realidad de los hechos, ello permite que en algunos casos determinadas inexactitudes no conlleven necesariamente la ilegitimidad de toda la información, siempre que se demuestre que se llevó a cabo esa labor diligente de comprobación (Tribunal Constitucional de España 1990b y 1990c).

Ahora se pueden señalar sintéticamente los criterios que han de aplicarse a cada uno de los posibles conflictos que pueden formar parte la libertad de información:

- 1) En primer lugar, el conflicto entre libertad de información y derecho al honor. Es obvio que se dé en la medida en que determinados hechos o informaciones puedan menoscabar la consideración social de las personas implicadas en estos. A tal conflicto serán, sin duda, aplicables los criterios generales antes apuntados, y en especial el interés o la relevancia pública de los hechos noticiosos, así como, en su caso, la proyección pública de la persona afectada, que darán más trascendencia a la noticia y tenderán a legitimar, aunque —como ya se dijo— hay que huir del automatismo según el cual el cumplimiento de este criterio pudiera permitir todo tipo de noticias. Este conflicto será el ámbito más típico, en

el que el criterio de veracidad desplegará todas sus consecuencias, ya que si se cumple el requisito del interés público, las personas afectadas en su honor deberán soportar dicha afectación cuando los hechos objeto de información sean veraces, y no obviamente en caso contrario.

- 2) En segundo lugar, también es posible un conflicto entre la libertad de información y el derecho a la intimidad, pero en este caso la veracidad no puede actuar como un criterio legitimador de la información. Ello, porque las noticias que afectan la intimidad de la persona no pueden difundirse, aun cuando fueran veraces. En el ámbito de la intimidad, no cabe alegar la veracidad. Lo anterior porque, así como toda noticia no veraz es ilegítima, no puede afirmarse lo contrario; es decir, no toda noticia veraz es legítima, pues la veracidad es condición necesaria, pero no siempre suficiente para poder difundir una información. Tanto es así que la llamada *exceptio veritatis*—que la jurisprudencia penal suele considerar como causa de improcedibilidad en los delitos de calumnias— no es aplicable si la información afecta a la intimidad de la persona. Naturalmente, lo anterior es compatible con la circunstancia de que el ámbito definitivamente protegido por la intimidad puede variar caso a caso, en aplicación de los criterios generales antes apuntados; es decir, del interés público (que en este caso sería la proyección pública de la persona) o de la actitud del sujeto titular del derecho. En cuanto a lo primero, si bien el ámbito que se considera íntimo puede variar en los diversos sistemas en función de criterios sociales diferentes y cambiantes, en general tiende a admitirse que el ámbito protegido por la intimidad es menor en las personas que ocupan altas magistraturas o la jefatura del Estado; o incluso sus familiares en el caso de los sistemas monárquicos, aunque siempre habrá un espacio de intimidad que debe protegerse.

Otro posible conflicto podría producirse entre la libertad de información y el derecho a la propia imagen. Desde luego, también en este caso son aplicables los criterios generales que ya se han comentado reiteradamente, como el interés público o la actitud de la persona. Y en general, el criterio fundamental para la difusión de imágenes es el del

consentimiento, expreso o tácito, del titular del derecho. Pero incluso a falta de ese consentimiento, cabe entender que la publicación de la imagen es legítima si se trata de una persona con proyección pública en un lugar público, o incluso de una persona privada también en un lugar de acceso público, cuando su imagen no resulte fundamental o sea captada de forma accidental en un contexto más amplio. Por último, cabría pensar si es aplicable a la propia imagen el criterio de la veracidad, dado que en la actualidad es perfectamente posible alterar o manipular la imagen de terceros. En principio, esa alteración haría en todo caso ilegítima la publicación de la imagen si no ha sido consentida por su titular, aunque la respuesta puede no ser la misma si dicha alteración se produce de forma evidente, es decir, sin tratar de engañar, y tiene, por ejemplo, una finalidad humorística. En estos supuestos hay que estar a la casuística variada, pero no se puede descartar en principio la legitimidad de la publicación. También se ha planteado si la propia imagen protege la publicación de otras que no son propiamente reproducción de la imagen física, sino elaboración humana, como es el caso de dibujos, pinturas o caricaturas. Aquí el conflicto podría producirse más bien con la libertad de expresión en su vertiente de opinión, y eventualmente con el honor más que con la imagen, y habría de resolverse, caso por caso, aplicando los criterios generales ya conocidos y los que luego se apuntarán para la libertad de expresión. El Tribunal Constitucional español, en un caso concreto relativo a la utilización de un dibujo sintético que trataba de representar a un personaje famoso, afirmó:

No estamos ante la reproducción del rostro o de los rasgos físicos de la persona del recurrente, sino ante la representación imaginaria de las características externas de un personaje televisivo. La imagen del recurrente que se representa en el anuncio controvertido, como sostiene el Ministerio Fiscal, constituye una representación ajena al espacio de privacidad de su creador, a su propia imagen como individualidad y como persona y, en definitiva, a su dignidad personal. Y si bien el valor asociado a la persona de su creador por lazos jurídicos y económicos es susceptible de protección jurídica en nuestro Ordenamiento, estos

vínculos no se insertan en la dimensión constitucional del derecho a la propia imagen (ce, artículo 18, párrafo 1, 1978) porque no pertenecen a la esfera reservada y propia de aquél (Tribunal Constitucional de España 2001).

En el caso ahora en examen, los programas emitidos por la Televisora de Hermosillo incluyen tanto informaciones como comentarios, opiniones o valoraciones de estas.² El Tribunal —considerando que los hechos que aparecen como base de los comentarios difundidos en dichos programas son noticiosos y revisten interés público— analiza el asunto desde la perspectiva general de la libertad de expresión, en su vertiente de libertad de opinión —ya que además estos hechos parecen estar estrechamente unidos a las opiniones satíricas que se vierten—, que es sin duda la predominante en las emisiones en examen. A quien esto escribe le faltan elementos de juicio para valorar esa afirmación, o para pronunciarse acerca de si los hechos eran en el contexto y el lugar concretos ampliamente conocidos, pero en todo caso podría haberse valorado la veracidad de tales hechos o informaciones, que están en la base de buena parte de los comentarios y opiniones difundidos en los programas.

Límites a la libertad de expresión en su vertiente de transmisión de opiniones e ideas. El honor y la cuestión del *animus iniuriandi*

Si se hace referencia a la libertad de expresión en su sentido más estricto de transmisión de ideas u opiniones, se puede apreciar que en este caso las posibilidades de conflicto son más reducidas. Ello, porque las opiniones como tal, no siendo hechos, no afectan directamente la intimidad (salvo que estén basadas en informaciones o hechos, y entonces serían estos los que afectarían al derecho). Por la misma razón, tampoco cabe un conflicto entre la libertad de opinión y el de-

² Véase la transcripción de los contenidos en las páginas 30-6 de la sentencia SRE-PSC-70/2015.

recho a la propia imagen (valdría el mismo razonamiento respecto a las opiniones relativas a imágenes).

Por otro lado, y por su propia naturaleza, tampoco es aplicable el criterio de la veracidad a la libertad de opinión, toda vez que las opiniones no pueden ser ciertas o falsas. Como mucho podría hablarse de acertadas o erróneas, y esto, en términos jurídicos, tampoco puede discernirse en un Estado basado en la libertad y el pluralismo de ideas.

De este modo, el conflicto que parece más probable en caso de ejercicio de la libertad de opinión se daría con el derecho al honor, toda vez que las opiniones acerca de terceras personas sí pueden resultar ofensivas, dañando la reputación o consideración social de otras personas.

Lo anterior se relaciona si se circunscribe a los conflictos entre derechos, porque no puede dejar de mencionarse que en el ámbito de la libertad de opinión tienen cierta relevancia los límites generales que más arriba se han señalado, y en particular algunos valores o principios que aparecen en la Constitución y los tratados, como la seguridad nacional, el orden público o la protección de los símbolos o las instituciones del Estado. Por eso, en algunos sistemas existen sanciones o penas para las conductas que suponen una lesión de esos valores generales, como serían las que pueden realizarse a las banderas u otros símbolos, o las injurias a los representantes de las más altas instituciones del Estado, aunque estas figuras suelen plantear dudas y problemas desde el punto de vista de la correcta ponderación de principios, toda vez que, como ya se ha dicho, debe admitirse siempre la libertad de expresión en un sentido crítico de los gobiernos, de las instituciones o incluso de los sistemas políticos, pues lo contrario sería menoscabar las ideas de libertad y pluralismo.

En cualquier caso, y si se centra ya en los conflictos entre derechos, como se ha apuntado, el más típico en el ámbito de la libertad de opinión es el que lo enfrenta con el honor. Este es un derecho que se predica de las personas físicas, aunque —según algunas tendencias jurisprudenciales— su titularidad se va extendiendo también a personas jurídicas, o al menos se protege en estas la reputación o consideración social (Balaguer 1992, 145).

Sin entrar en esa cuestión, lo que interesa destacar es que los titulares del derecho al honor tienen derecho a que este no sea lesionado de forma injustificada, irrazonable o desproporcionada por otras personas en el ejercicio de su libertad de opinión, lo cual se ubica en el ámbito de la ponderación entre ambos derechos. Desde luego, a este conflicto también le son aplicables los parámetros generales que se han venido comentando, lo que conlleva, entre otras consecuencias, a que el interés público de la persona y del asunto a tratar sea un aspecto relevante a considerar a la hora de llevar a cabo esa ponderación. Por otro lado, y como ya se ha apuntado, cuando la libertad de opinión tiene un significado político —en el sentido amplio del término—, esta es objeto de un cierto reforzamiento.

Pero en este conflicto conviene introducir un elemento específico que suele ser considerado por los tribunales, relativo a la finalidad de la expresión, de tal forma que cuando esta no es de manera principal o preponderante la lesión o el menoscabo del honor, suele aumentarse el ámbito protegido de la libertad de expresión, resolviendo el conflicto a favor de esta, sobre todo si se pone de relieve que la finalidad primordial ha sido otra muy diferente, como la de una expresión humorística, literaria o figurada, artística o de otro tipo. En esta línea, la jurisprudencia penal, a la hora de valorar la existencia de un delito de injuria, exige un específico *animus iniuriandi*, y considera que este no existe cuando la finalidad excluyente o principal de la expresión es otra, en particular el *animus iocandi*.

Desde luego, las conclusiones utilizadas en la jurisprudencia penal no pueden trasladarse sin más al ámbito constitucional, en el que no se valora la comisión de un delito (lo que exige siempre parámetros muy estrictos de razonamiento y de prueba), sino la licitud de una conducta que prima facie forma parte del ejercicio de un derecho fundamental, pero que afecta a otros posibles derechos fundamentales de terceros, siendo necesario determinar si esa afectación se convierte o no en vulneración. Por ello, el *animus iniuriandi* no es constitucionalmente un criterio determinante, pero sí un límite relativo que hay que considerar: la Constitución no ampara el derecho al insulto, pero no es insulto todo lo que sea molesto o hiriente (Ortega 1999, 128-9). En

cualquier caso, en términos constitucionales la cuestión ha de objetivarse, es decir, lo ilícito no sería intención o finalidad de injuriar, sino las manifestaciones objetivamente ofensivas. Dada la trascendencia de esta cuestión para el caso en examen, habrá que considerarla algo más detenidamente en el siguiente apartado.

IV. Libertad de expresión, honor y sátira política

Sentada la idea de que la libertad de expresión —en su sentido más amplio— debe ser reforzada cuando se utiliza en un contexto de crítica política, se encuentra un género específico de crítica que es la sátira; ha sido utilizado muy frecuentemente a lo largo de la historia y caracterizado por una forma concreta de la expresión, que incluye el humor y la ironía.

Según el *Diccionario de la lengua española*, sátira se define como “composición en verso o prosa cuyo objeto es censurar o ridiculizar a alguien o algo”, y en una segunda acepción, como “discurso o dicho agudo, picante y mordaz, dirigido a censurar o ridiculizar”. Como señala la sentencia en examen,

si en un principio se pudo identificar la sátira con un género, en la actualidad se corresponde más con un modo artístico, una actitud o un estilo. En todo caso se habla de sátira cuando se encuentran dos ingredientes: la comicidad y la censura (SRE-PSC-70/2015, 23).

En el caso de la sátira se produce una curiosa paradoja: al tener una finalidad explícita de ridiculización, la persona afectada por esta verá siempre afectada su imagen o consideración social, es decir, lo que se ha llamado honor; incluso de forma más intensa que con otro tipo de críticas. Pero, por otro lado, la sátira merece una protección especial por su propia finalidad, contenido y estilo, ya que, como se ha dicho, ha sido utilizada siempre como crítica hacia las instituciones con más peso en una sociedad (sirviendo a veces como vía de escape frente a otras alternativas menos toleradas).

Como lo ha destacado Valero (2014, 87-8):

La sátira es el arma idónea para hacer crítica social desde la inteligencia humana, y como tal, una manifestación más de la libertad de expresión y de la creación artística, derechos fundamentales concebidos, desde el primer constitucionalismo, como límites a los desmanes en el ejercicio del poder.

[...]

Y la mayor o menor laxitud con que la sátira es aceptada por una determinada sociedad es proporcional al mayor o menor nivel de compromiso de la misma con las señas de identidad de los sistemas verdaderamente democráticos.

La sátira, en suma, se mueve a medio camino entre la libertad de opinión y la creación literaria, y posee unas características especiales que han de considerarse a la hora de valorar su licitud cuando afecte al honor de terceras personas, lo que suele resultar el caso más usual. En opinión de quien escribe, y con todas las cautelas que puedan señalarse a una afirmación general de este tipo, la sátira tiende a requerir una consideración más indulgente, por varios motivos:

- 1) Existe siempre una finalidad distinta y preponderante, la de ofender o injuriar (aun cuando no pueda afirmarse que la misma está excluida, de hecho suele tener cierta presencia en toda sátira). Tal finalidad es la crítica sociopolítica y la búsqueda del humor o la ironía.
- 2) En ese contexto de humor o de ironía, lo que normalmente podría resultar ofensivo puede ser más tolerable en la medida en que no debe entenderse la expresión de forma literal. La sátira tiene un estilo propio, en el que incluso a veces se quiere decir algo diferente o contrario a lo que literalmente se afirma (la definición de ironía, un tipo de recurso muy usado en la sátira, es, según el *Diccionario*, “Expresión que da a entender algo contrario o diferente de lo que se dice, generalmente como burla disimulada”).
- 3) Como se ha apuntado, la propia finalidad de crítica política hace que el uso de la sátira resulte saludable en términos de democracia y pluralismo, y en cambio su prohibición, en términos generales, pue-

de ser un síntoma de intento de control de la libertad de expresión por parte del poder.

Muchos tribunales han reconocido, de una u otra forma, esta especial consideración de la sátira y de la ironía, y ello con independencia del mayor o menor acierto o gusto estético que tenga una crítica determinada. Así, por ejemplo, es conocida la sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América en el asunto *Hustler Magazine, Inc. vs. Falwell*, que defiende la protección constitucional, con la primera enmienda, de una parodia a una figura pública, aun cuando resulte ultrajante o pueda causar graves efectos emocionales.

Desde luego, esto no significa que no existan límites a las parodias satíricas, ya que quedarían fuera de la protección constitucional aquellas que inciten a la violencia o se basen en el discurso del odio, o manifiesten una finalidad predominantemente insultante, peyorativa o despectiva hacia personas o colectivos. Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional español, al valorar la constitucionalidad de un cómic de inspiración nazi que resultaba manifiestamente vejatorio del pueblo judío:

La lectura pone de manifiesto la finalidad global de la obra, humillar a quienes fueron prisioneros en los campos de exterminio, no sólo pero muy principalmente los judíos.

Cada viñeta —palabra y dibujo— es agresiva por sí sola, con un mensaje tosco y grosero, burdo en definitiva, ajeno al buen gusto, aun cuando no nos corresponda terciar en esta cuestión, que se trae aquí como signo externo de su talante ofensivo. [...] En tal contexto, en lo que se dice y en lo que se calla, entre líneas, late un concepto peyorativo de todo un pueblo, el judío, por sus rasgos étnicos y sus creencias. Una actitud racista, contraria al conjunto de valores protegidos constitucionalmente [...].

[...] La apología de los verdugos, glorificando su imagen y justificando sus hechos, a costa de la humillación de sus víctimas no cabe en la libertad de expresión como valor fundamental del sistema democrático que proclama nuestra Constitución (Tribunal Constitucional de España 1995).

Pero fuera de estos supuestos que se enmarcan en el llamado discurso del odio, en general puede afirmarse, al menos, un cierto reforzamiento de la libertad de expresión cuando la sátira tiene una finalidad de crítica política.

Ello resulta plenamente aplicable al caso en examen, ya que el programa "Chacoteando la noticia" —cuyo nombre ya da idea de su tono humorístico— emitió una serie de contenidos que, si bien estaban basados en hechos y opiniones acerca de algunos sujetos políticos, se caracterizaban por la utilización de la ironía y la parodia, constituyendo ejemplos más o menos afortunados —ello es irrelevante para los efectos— de parodia.

V. Libertades de expresión e información y sátira política en periodo electoral

Analizados los parámetros principales para resolver todo conflicto entre libertad de expresión y honor y derechos de privacidad, así como las peculiaridades de la sátira, queda aún por considerar una marcada especialidad del caso comentado, relativa a que la expresión que, se cuestiona, se produjo en el contexto de un periodo electoral, siendo, tanto los promoventes como las partes señaladas, sujetos político-electorales, motivo por el cual el asunto es objeto de conocimiento del TEPJF en su Sala Regional Especializada. Todo conduce a realizar algunas consideraciones específicas acerca de la libertad de expresión (y en concreto, la sátira) en periodo electoral.

¿Reforzada o limitada? Las paradojas de la libertad de expresión en periodo electoral

Al igual que se ha señalado al referir la sátira política, aunque por motivos diferentes, se produce también una paradoja en la respuesta que ha de darse a las posibles especialidades de la libertad de expresión en periodo electoral, ya que existen razones para el reforzamiento de

dicha libertad, pero también otras que podría justificar restricciones específicas.

Para empezar, hay que destacar la obvia trascendencia de las elecciones desde la perspectiva democrática, toda vez que son el conducto por el cual se expresa la voluntad popular, y desde esta perspectiva constituyen una base fundamental de todo sistema democrático. No puede haber democracia sin elecciones, de la misma manera que tampoco hay democracia sin libertad de expresión. Pero sí puede haber elecciones sin democracia, y es que estas son requisito necesario, pero no suficiente, ya que para hablar propiamente de sistema democrático estas elecciones tienen que celebrarse en un contexto de pluralismo y transparencia, y rodeadas de garantías.

Lo anterior puede afectar el ejercicio de la libertad de expresión en periodo electoral. En principio, se piensa que esta libertad debe reforzarse para asegurar un contexto democrático para las elecciones. Y en general, cuantas mayores sean las posibilidades de ejercicio de la libertad de expresión, más libres serán las elecciones, ya que se celebrarán en un contexto en el que las diferentes opciones políticas pueden plantear libremente sus programas, y los ciudadanos igualmente de modo libre manifestar sus opiniones acerca de las propuestas de las distintas candidaturas. No es de extrañar, por tanto, que en general un mayor grado de libertad de expresión redunde en elecciones más libres (y a la inversa), mientras que las restricciones excesivas o injustificadas de estos dos elementos suelen ir también acompañadas en sistemas de baja o nula calidad democrática. Como señala Aguilera (2009, 613), “la libertad de expresión debe reforzarse en este momento del ciclo electoral, ya que esta es determinante para la buena marcha de las elecciones”.

Con todo, en ciertos casos es posible que la libertad de expresión precise de ciertas restricciones en periodo electoral. Es esta una etapa particularmente delicada, en la que es muy importante garantizar un proceso limpio y neutral que no pueda verse alterado por la intervención de los poderes públicos ni de determinados sujetos cuyo peso o poder pueda afectar la apertura y la igualdad de oportunidades que deben presidirlo. Por ello, a veces resultan necesarias algunas restricciones a la libertad de expresión “de un tipo que normalmente no se-

ría aceptable” (TEDH, párrafo 43, 1998b). Como destaca Eguiguren (2004, 57), la mayoría de los países latinoamericanos impone en periodo electoral algunas restricciones a la realización de propaganda electoral y a la difusión de encuestas o sondeos, con la finalidad de otorgar a los electores un periodo final de reflexión a salvo de presión o saturación, prevenir enfrentamientos o alteraciones del orden público, y evitar que se intente alterar el sentido del voto.

En periodo electoral, además del pleno ejercicio de todos los derechos por los ciudadanos, es preciso garantizar un contexto de pluralismo político y social real. Desde luego, este pluralismo podría verse afectado si existe una restricción desproporcionada de cualquier derecho o libertad pública, pero eventualmente también resultaría distorsionado si la ausencia de toda regulación o control conduce a una situación anárquica o desequilibrada, en la que quienes tengan más poder político, social o económico, y en particular quienes tengan en sus manos los grandes grupos mediáticos, intenten controlar la situación o manipular al electorado en beneficio de sus partidos o candidatos preferidos. Las posibilidades reales de esa alteración son menores en sociedades democráticas maduras, en las que existe una cultura política consolidada en la mayoría de la población. Cuanto mayor sea el nivel educativo y cultural de la población, menor será el riesgo de manipulación de esta, y probablemente en ese contexto tengan menor justificación las restricciones a la libertad de expresión. Pero de cualquier forma, la conveniencia de salvaguardar un proceso electoral limpio y equitativo suele aconsejar un control más estricto de las intervenciones de determinados sujetos. En particular, es posible que se vean afectados, en el sentido de ver restringida su libertad de expresión en periodo electoral miembros del gobierno, de los partidos y de terceros, o bien puede darse una regulación específica del ejercicio de esta libertad (y posteriormente de otras libertades, como la de reunión y manifestación).

Por ello, resulta procedente un breve análisis específico de la situación de estos sujetos en periodo electoral, relativo específicamente al ejercicio de la libertad de expresión con una finalidad de crítica política, y en especial al caso de la sátira política, que es el objeto del presente comentario.

Libertad de expresión de los ciudadanos

En principio, hay que considerar la posición general de cualquier ciudadano en el ejercicio de la libertad de expresión en periodo electoral. Para empezar, la regulación jurídica que se establezca con alcance general llega a cualquier ciudadano, incluyendo, por supuesto, a los titulares de los medios de comunicación, sean personas físicas y jurídicas. Pero también puede haber restricciones que se establezcan específicamente para partidos políticos, candidatos o medios de comunicación, y que no afectarían a los ciudadanos que no se incluyan en alguno de estos grupos.

Con carácter general, las finalidades de mantener la equidad y el pluralismo del proceso electoral tendrían menos peso para restricciones de la libertad de expresión de particulares, siempre que estas se puedan lograr estableciendo las mismas restricciones solamente para partidos políticos o medios de comunicación. Con independencia de lo anterior, es claro que algunas restricciones o prohibiciones aplicables a medios de comunicación, como las que pudieran existir respecto a la publicidad electoral, afectan también a otros particulares si se establecen con carácter general, en la medida en que, si se prohíbe a los medios emitir este tipo de propaganda, tampoco terceros podrían contratarlo en los supuestos en que esté prohibido. Pero no parece que ello justifique con carácter general las limitaciones o prohibiciones impuestas directamente a particulares, cuando el mismo objetivo se pueda alcanzar permitiendo a estos otra manifestación cualquiera de la libertad de expresión.

Por ello, parece razonable someter a un escrutinio más estricto las limitaciones que afectan directamente a otros ciudadanos diferentes a aquellos sujetos que tienen un papel más directo y relevante en la campaña electoral —como serían los partidos y los medios de comunicación audiovisual—, pues a aquellos no les resulta aplicable la especial responsabilidad que podrían tener los otros para la preservación de la equidad y el pluralismo, y en la medida en que sus posibilidades de influencia o alteración político-social son habitual e individualmente menores, su libertad de expresión no debería limitarse.

Lo anterior no significa que este tipo de restricciones, aplicables indiscriminadamente a toda la población, no exista, o que cuando se establezcan sean por definición lesivas de la libertad de expresión. En el caso de México, el artículo 47, fracción III, apartado A, de la CPEUM, tras establecer los criterios para el reparto de tiempo en los medios de comunicación dedicado a los partidos políticos y candidatos independientes en periodo electoral, añade:

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Aunque esta previsión parece justificada en el gran poder alcanzado por algunos grupos mediáticos, con posibilidad de realizar campañas cuya influencia en el resultado final de las elecciones podía ser notoria, quizá su alcance haya podido llegar demasiado lejos desde el punto de vista de la injerencia generalizada que supone en la libertad de expresión. De ahí que se haya propuesto una interpretación rigurosa y restrictiva de la prohibición (Carbonell 2008, 48 y ss.).

Libertad de expresión de los sujetos electorales en periodo electoral

En sentido propio, se entiende por sujetos políticos a los candidatos y a los representantes de los partidos políticos que concurren en las elecciones. Estos pueden ver afectada su libertad de expresión en los términos que serán señalados. Pero antes hay que hacer una mención aparte de los representantes del gobierno o de otros poderes públicos, que desde el punto de vista de las restricciones a la libertad de expresión están en el nivel máximo, ya que el deber de neutralidad a que están obligadas las instituciones del Estado, en periodo electoral, puede imponer muy serias limitaciones en el ejercicio de estas liber-

tades, incluso aunque en la misma persona pueda darse, además, la condición de sujeto electoral en el sentido antes apuntado. Es obvio que ha de garantizarse que el gobierno y otras instituciones públicas no favorezcan a ninguna de las opciones políticas en juego (en particular, es importante evitar todo favorecimiento al partido político al que pertenece el presidente o el gobierno).

Entrando ya a considerar la posición de los candidatos desde la perspectiva de la libertad de expresión, hay que afirmar que durante la campaña electoral ha de garantizarse la concurrencia libre y equitativa de distintos candidatos, que pueden dar a conocer al electorado sus programas y propuestas políticas. Por ello, durante este periodo, y con carácter general, la libertad de expresión de los candidatos y de los partidos u organizaciones que pueden presentar candidaturas resultará reforzada, y las restricciones a esta requerirán una justificación más estricta. Incluso fuera del periodo electoral, los cargos públicos representativos suelen gozar de una especial protección en su libertad de expresión, en particular cuando se utiliza con una finalidad o en un contexto político. Por ejemplo, la mayor parte de los ordenamientos jurídicos protegen las afirmaciones que los parlamentarios realizan en el ejercicio de su función, mediante la prerrogativa de la inviolabilidad, que tiene la finalidad de preservar la trascendental función que en un sistema democrático cumplen los representantes políticos. La protección de su libertad de expresión supone también la del derecho de participación política de sus electores, así como la apertura y el pluralismo político consustanciales al juego democrático. Por ello, esta especial protección de su libertad de expresión tiene en general plena justificación.

El TEDH ha proclamado esta protección especialmente intensa de la libertad de expresión de los representantes políticos, así como la necesidad de someter a un escrutinio más estricto a las medidas que tienden a su limitación:

Preciosa para todos, la libertad de expresión lo es muy particularmente para un cargo elegido por el pueblo; él representa a sus electores, da a conocer sus preocupaciones y defiende sus intereses. Por lo tanto,

las injerencias en la libertad de expresión de un parlamentario de la oposición, como el demandante, impone al Tribunal llevar a cabo un control más estricto (TEDH, párrafo 42, 1992; párrafo 36, 2001; párrafo 65, 2009).

Sin embargo, esta especial protección es compatible con la idea de que los representantes políticos tienen también una especial responsabilidad a la hora de defender la democracia y evitar un discurso intolerante y racista. Con gran precisión, el TEDH, en el asunto Féret, ha señalado:

Si, en un contexto electoral, los partidos políticos han de gozar de una amplia libertad de expresión al objeto de tratar de convencer a sus electores, en el caso de un discurso racista o xenófobo, tal contexto contribuye a avivar el odio y la intolerancia ya que, por la fuerza de las cosas, la posición de los candidatos a las elecciones tiende a fortalecerse y los eslóganes o fórmulas estereotipadas tienden a imponerse sobre los argumentos razonables. El impacto de un discurso racista y xenófobo es entonces mayor y más dañino (TEDH, párrafo 76, 2009).

Por tanto, la especial protección de la libertad de expresión de los representantes políticos parece invertirse cuando se trata de discursos que incitan al odio o la intolerancia, o que puedan considerarse racistas o xenófobos, lo cual plantea algunos problemas y dudas.

Además de estas peculiaridades de la libertad de expresión de los candidatos, en muchos estados existen también relativas a la utilización, por parte de los partidos y candidatos, de determinados medios de comunicación durante la campaña para la transmisión de mensajes de contenido electoral. A estos efectos, algunos ordenamientos prevén la cesión gratuita de espacios en medios públicos para la propaganda electoral, mientras que en otros ámbitos rige un principio de libre contratación de este tipo de propaganda, o bien la misma es objeto de algún tipo de restricción o prohibición.

El papel de los medios de comunicación

Si los medios de comunicación facilitan un ejercicio de la libertad de expresión con posibilidades muy superiores de difusión de cualquier información o mensaje, es obvio que en el ámbito electoral dichos medios juegan un papel muy destacado. Desde luego, y en el ámbito de los medios, en los últimos años se ha vivido un desplazamiento vertiginoso del protagonismo que tenían el radio y, sobre todo, la televisión, hacia internet, y en particular las redes sociales, que ocupan hoy un espacio central en la difusión de mensajes electorales, sobre todo en el electorado más joven. Pero, siendo esto cierto, aún juegan también un papel importante la televisión, el radio y la prensa escrita. Y es precisamente este rol fundamental el que justifica, en no pocas ocasiones, una regulación que trata de asegurar el pluralismo, la equidad y, ocasionalmente, la neutralidad —esta última al menos en los medios públicos o en los que gestionan un servicio público, que en algunos países son todas las emisoras de televisión, ya que esta se considera como servicio público esencial—, lo que en ciertos supuestos conlleva restricciones para los medios o para los sujetos que puedan intervenir en estos, especialmente los partidos políticos y los candidatos.

En cuanto a las restricciones, en todo caso, es preciso distinguir nítidamente los medios públicos y los privados. Respecto a estos últimos, cualquier restricción ha de someterse a un escrutinio estricto, en el que se demuestre su finalidad, idoneidad y necesidad. Pero, respecto a los medios de titularidad pública, puede entenderse la imposición de un estado que garantice la neutralidad y el pluralismo. Exigencias que, con algunos matices, pueden trasladarse a veces a medios privados que gestionen un servicio público.

La variedad de regulaciones en este punto puede ser muy acusada, pues depende de muchos factores, como la mayor o la menor presencia pública en el mercado de las telecomunicaciones, los posibles oligopolios privados en este ámbito, la consideración y el régimen jurídico de los medios, el sistema electoral o el modelo de partidos que pueden aconsejar, según los casos, una regulación más intervencionista, o bien una que deje más ámbito a la libertad de los medios para

configurar sus contenidos y programas, e incluso para transmitir sus posicionamientos en el ámbito político-electoral.

La cuestión de la propaganda electoral

Una cuestión específica, que tiene particular relevancia en el caso en examen, es la relativa a la posibilidad de contratar propaganda o publicidad electoral, por parte de los sujetos político-electorales, en los diversos medios de comunicación. Hay que partir de que la publicidad electoral es una forma de ejercicio de la libertad de expresión, ya que en general toda publicidad es una manifestación de este derecho fundamental. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo, lo ha reconocido de forma especialmente nítida: la sentencia del 20 de noviembre de 1989, caso *Mark Intern Verlag GMBH y Klaus Beermann vs. Alemania*, destaca que la información de naturaleza comercial forma parte de la libertad de expresión; la sentencia del 28 de marzo de 1990, caso *Groppera Radio AG y otros vs. Suiza*, considera expresamente que la música y los anuncios están comprendidos en la libertad de expresión; la sentencia del 22 de mayo de 1990, caso *Autronic AG vs. Suiza*, señala que la libertad de expresión y el derecho a la igualdad —artículo 14 del Convenio de Roma— no permiten distinguir entre mensajes que persiguen obtener un beneficio económico y otros que busquen otras finalidades.

Desde luego, la publicidad electoral tiene unas características específicas, entre otras, que no persigue una finalidad comercial o lucrativa, pero en todo caso se mantiene la idea de que esta forma parte de la libertad de expresión, lo que implica que cualquier restricción que se le imponga debe tener una justificación objetiva y razonable. Con todo, es cierto que muchos ordenamientos establecen algún tipo de limitación o requisito a la libertad de contratación (aunque, como se ha dicho, por otro lado, a veces se establecen como contrapartida la cesión, en medios públicos, de espacios gratuitos, o la cesión de tales espacios del Estado a los partidos políticos).

Y es que en este ámbito juegan, por un lado, los mencionados principios de libertad de expresión, pero, por otro, la necesidad de respetar

el pluralismo y la equidad entre las distintas candidaturas. Además, las restricciones pueden tener como justificación adicional la conveniencia de regular y limitar los gastos electorales de los partidos, tomando en cuenta, además, que existen otras formas menos costosas económicamente (y habitualmente también más abiertas y con menor posibilidad de orientación o tendenciosidad) de ejercer esa misma libertad de expresión.

Por ello, en este punto el derecho comparado ofrece las más variadas regulaciones. Para el caso europeo, la sentencia del TEDH del 11 de diciembre de 2008, caso *TV Vest As y Rogaland Pensjonistparti vs. Noruega*, lleva a cabo un repaso de las principales regulaciones jurídicas en la materia, señalando cuatro grupos de países a estos efectos (TEDH, párrafos 24 y 67, 2008):

- 1) Un primer grupo de 13 países tiene una prohibición de contratación de propaganda política de pago en emisoras de radio y televisión. Se citan en este grupo, por ejemplo, Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Noruega y Suecia.
- 2) Un segundo grupo está compuesto por 10 países que permiten la contratación de propaganda política en las emisoras, y figuran Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, Austria, Finlandia y Luxemburgo.
- 3) En el tercer grupo se encuentran 11 países en los que se prevé la cesión de espacios gratuitos para la transmisión de propaganda electoral durante la campaña (si bien 5 de estos combinan la regulación con la prohibición de contratar fuera de esos espacios). Figuran aquí países como la República Checa, Estonia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda o Italia.
- 4) Por último, otros países carecen de regulación acerca de espacios gratuitos para los partidos políticos. En algunos de estos, como Bulgaria, Noruega o Suecia, no existe en ningún caso tal cesión de espacios. En otros, como Suiza, Finlandia o Chipre, la situación depende de las emisoras, que a veces permiten voluntariamente esta práctica.

En el supuesto de México, como es sabido, una importante reforma constitucional en materia electoral tuvo lugar en 2007, afectando tanto las posibilidades de los partidos políticos como las de los ciudadanos.³ Si bien algunos de estos aspectos volvieron a ser modificados en 2014 y luego en 2016, en lo que atañe a los partidos políticos se mantiene la prohibición, contenida en el apartado A, fracción III, del artículo 41 de la CPEUM, de que puedan “contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”. Se trata de una restricción a la libertad de expresión que puede encontrar justificación en el principio de equidad y en la conveniencia de contener los gastos electorales. Por lo demás, dado que se trata de una reforma constitucional, no puede plantearse con rigor jurídico la posibilidad de que esta sea inconstitucional. Otra cosa es la valoración que pudiera merecer la aplicación de estas medidas desde el punto de vista de los convenios internacionales.

Por otro lado, hay que destacar especialmente el artículo 134 de la CPEUM, que establece un deber de imparcialidad gubernamental en la asignación de los recursos públicos, sin influir en la competencia entre los partidos, y añade que

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público (CPEUM, artículo 134, 2016).

Este es el precepto que la Sala Regional Especializada utiliza especialmente en el caso en examen para valorar si las emisiones de Televisora de Hermosillo constituyen un tipo de propaganda gubernamental constitucionalmente prohibido. La respuesta dada es negativa, pues, a

³ Véanse Carbonell (2008, 43 y ss.), Temkin y Salazar (2010), Roldán (2011, 15 y ss.) y Buendía y Azpiroz (2011).

pesar del carácter público de este medio de comunicación, no aprecia algo en el contenido de los programas sometidos a enjuiciamiento que permita entender que estas son una forma de propaganda gubernamental, o que violen el principio de imparcialidad constitucionalmente impuesto (SRE-PSC-70/2015, 46-8). Expresamente, concluye la Sala que

con independencia de que “Chacoteando la noticia” sea un programa de noticias producido con recursos públicos, la elección de su contenido y tratamiento informativo se encuentra amparada por la libertad comunicativa, en razón de su carácter de agente noticioso y del papel que juega como difusor de la información de interés público (SRE-PSC-70/2015).

Por lo demás, se señala que el contenido calumnioso que denuncian en ningún caso procedería de las partes señaladas, sino de terceros (SRE-PSC-70/2015, 41-2). Desde luego, el estricto cumplimiento del deber de neutralidad por parte de la emisora pública requeriría una valoración global de su programación que permita contextualizar estas emisiones con el resto de las que realiza, para valorar si dicho programa en examen —o, de forma más amplia, la televisora pública— adopta una posición neutral, o bien se inclina de forma parcial a favor o en contra de alguno de los partidos o de los candidatos en liza.

Pero ni quien esto escribe tiene elementos de juicio para llevar a cabo una valoración de este tipo, ni correspondía este análisis a la Sala Regional Especializada. Esta debía limitarse a valorar si las actuaciones del PAN, la Televisora de Hermosillo, S. A., y el resto de las partes señaladas han incumplido el deber de neutralidad o han vulnerado de algún modo la legislación electoral —o, en términos de derechos fundamentales, han lesionado el honor, la reputación, u otros derechos de los promoventes— mediante las concretas emisiones que se describen como conducta señalada.

En suma, los programas objeto de análisis en la sentencia en comentario permanecen en el ámbito de la libertad de expresión, toda vez que son un ejercicio de sátira política que goza de especial protección, y aunque son emitidos en periodo electoral en una televisión pública,

no puede hacerse responsable de estos al gobierno ni a algún partido político, ni cabe su consideración como propaganda gubernamental.

VI. Conclusiones

El caso resuelto por la sentencia SRE-PSC-70/2015 plantea un problema típico de límites de libertad de expresión, lo que en definitiva supone la necesidad de ponderarla con respecto a otros principios o derechos fundamentales. Desde esta perspectiva iusfundamental y de teoría de la Constitución se ha abordado el análisis de la corrección del enjuiciamiento llevado a cabo en esta decisión. Para ello, ha sido preciso un breve estudio previo de las principales manifestaciones o derechos que derivan de la libertad de expresión, y de los que actúan como límites a esta. El siguiente paso ha sido considerar las peculiaridades del proceso de ponderación en el contexto de la sátira política, así como las especialidades del conflicto en el ámbito electoral. Con esos parámetros, se ha valorado la corrección de la decisión judicial en examen. Las principales conclusiones obtenidas a lo largo de este proceso han sido:

- 1) La libertad de expresión es un concepto amplio que se define por la posibilidad de transmitir y difundir todo tipo de mensajes, incluyendo informaciones, datos, ideas y opiniones, y la correlativa posibilidad de recibirlos.
- 2) La libertad de expresión engloba, en realidad, tres derechos o manifestaciones que gozan de cierta autonomía, aunque compartan la mayoría de elementos comunes: la libertad de opinión (transmisión de ideas y opiniones), la libertad de creación científica, artística y literaria, y la libertad de información.
- 3) Es necesario enfatizar en la gran trascendencia de la libertad de expresión en un Estado social y democrático. Por un lado, no es una mera libertad que se garantice con la abstención, sino que requiere actuaciones positivas por parte de los poderes públicos para su efectividad. Por otro, como todos los derechos, tiene una vertiente objetiva o axiológica, pero en este caso su perfil institu-

- cional es más intenso por su carácter esencial para la formación de una opinión pública libre, la democracia y el pluralismo.
- 4) Como consecuencia de lo anterior, tradicionalmente la jurisprudencia ha afirmado el carácter preferente de esta libertad, pero en este trabajo se defiende que dicho carácter no debería tener consecuencias jurídicas en un modelo de ponderación entre principios, pues esa labor no cuadra bien con preferencias previas, y además todo derecho tiene un vínculo estrecho con algún valor fundamental.
 - 5) En esta investigación se defiende la consideración de los derechos como principios y la necesidad de resolver los conflictos entre estos mediante la ponderación, que primero realiza el legislador cuando desarrolla y establece límites —cuya constitucionalidad debe valorarse por medio de un juicio de razonabilidad que incluya un principio de proporcionalidad—, y luego, en último término y de forma casuística, por los tribunales que deben establecer, mediante esa ponderación, la preferencia en cada caso concreto de uno de los derechos en juego.
 - 6) En esa labor de ponderación judicial y casuística existen, a veces, estándares que han ido estableciendo los tribunales, algunos de los cuales son aplicables directamente al conflicto entre libertad de expresión y otros derechos fundamentales.
 - 7) Por eso es esencial, para llevar a cabo ese proceso de ponderación, conocer los límites a la libertad de expresión. Los tratados y los textos constitucionales suelen establecer algunos límites generales, aunque existen también específicos para cada uno de los derechos o manifestaciones de la libertad de expresión, así como posibles límites implícitos, y otros criterios de delimitación.
 - 8) Entre los límites generales suelen mencionarse el orden público, la seguridad o la salud pública. Estos actúan como principios generales en caso de ponderación y deben ser interpretados en un sentido y contexto democrático, para evitar límites abusivos, y, como todo límite general, de forma restrictiva.
 - 9) Otros límites de la libertad de expresión son derechos específicos de terceros y, en particular, el honor, la honra o la reputación, la intimidad o la vida privada, y la propia imagen. Esos conflictos también se resuelven mediante la ponderación.

- 10) Para afrontar esos conflictos entre derechos, la jurisprudencia suele establecer dos criterios generales que ayudan a llevar a cabo la ponderación en cada caso concreto: uno es el interés público del mensaje, la información y la expresión que se transmite, el cual, en lo personal, se cumple cuando se habla de personas de relevancia pública, lo que se da en todos los representantes políticos o institucionales. El segundo es la actitud de la persona, quien puede libremente consentir de forma expresa o tácita una mayor afectación de su vida privada.
- 11) A partir de ahí, existen conflictos específicos entre las distintas libertades que forman parte de la libertad de expresión y los tres derechos que principalmente le sirven de límite, los cuales pueden requerir, además de los aludidos criterios generales, algunos particulares.
- 12) Los conflictos entre libertad de información y derecho al honor se resuelven, además de los criterios generales, con un criterio de delimitación propio de la información, consistente en la veracidad, que ha de entenderse como contrastación diligente y razonable de la información. Esta, cuando es veraz y de relevancia pública, tiende a aparecer justificada, aunque afecte el honor de un tercero.
- 13) En cambio, cuando el conflicto se produce entre libertad de información e intimidad, no es aplicable el criterio de la veracidad, pues incluso una información veraz es ilegítima si afecta el ámbito íntimo de la persona. Sí podría tener relevancia la aceptación o el consentimiento expreso o tácito del afectado.
- 14) En los conflictos entre libertad de información y derecho a la propia imagen, el consentimiento será el criterio prioritario, aunque a veces la imagen puede captarse y difundirse lícitamente sin este (por ejemplo, personajes públicos en lugares públicos). En cambio, puede ser ilícita la publicación de imágenes manipuladas o alteradas sin consentimiento del afectado.
- 15) El conflicto entre libertad de expresión y derecho al honor se resuelve con los criterios generales, pero también es importante valorar la finalidad objetiva del mensaje. En el ámbito penal se exige el *animus iniuriandi* para que concurren los delitos de injuria. En términos constitucionales, el razonamiento sería diferente, pero

- en todo caso una finalidad predominantemente jocosa, humorística o satírica puede implicar una mayor protección de la expresión.
- 16) En esta línea, la sátira política tiene características específicas que han de considerarse en su tratamiento constitucional. La sátira es un tipo de discurso mordaz para ridiculizar, realizado desde un punto de vista irónico o humorístico, casi siempre con una finalidad crítica. Esa cualidad hace que la posibilidad del discurso satírico, sobre todo en materia política, resulte saludable para la democracia y el pluralismo. La mayoría de los tribunales han reconocido que la libertad de expresión especialmente tiene sentido en el caso de opiniones críticas con el gobierno o los poderes políticos, y la sátira responde a esta característica. Su peculiar estilo hace que su valoración no parta solo de la literalidad del discurso, sino que considere su tono humorístico y a veces irónico.
- 17) Otra peculiaridad considerada es la relativa al periodo o contexto electoral. En este ámbito, se da la paradoja de que la libertad de expresión debe, en principio, reforzarse para favorecer un debate amplio, plural y abierto, en el que todos puedan participar y acceder a la mayor variedad de las propuestas y los mensajes político-electorales; pero, por otro lado, dicha libertad ha de someterse a restricciones específicas para evitar que sujetos poderosos —como los gobiernos, las entidades públicas o las grandes empresas que disfruten de un oligopolio en las televisiones u otros medios de comunicación— puedan intentar dirigir, controlar o limitar el debate político.
- 18) Desde esta perspectiva, es preciso valorar la posición de los diversos sujetos en el ámbito político-electoral a la hora de ejercer la libertad de expresión. Para la generalidad de los ciudadanos, debe estar reforzada no solo en su vertiente de transmisión de mensajes, sino también en la del acceso a la mayor parte de estos.
- 19) Similar conclusión puede aplicarse a los candidatos y partidos políticos, que deben tener opciones suficientes para transmitir sus propuestas y participar en el debate, aunque en este caso sí cabe apreciar algunas restricciones en lo relativo a la contratación de propaganda, para garantizar la igualdad de oportunidades y la limpieza del proceso.

- 20) También ocupan una posición especial los medios de comunicación, como instrumentos imprescindibles para la canalización del debate político-electoral. Hoy, junto a la prensa escrita, el radio y la televisión, hay que destacar el papel de internet, que en los últimos tiempos viene actuando como un medio protagonista en las campañas electorales. En todo caso, conviene distinguir la situación de los medios privados y los públicos: en el primer caso, los titulares pueden, en principio, ejercer su libertad de expresión sin ningún tipo de restricción específica, aunque en algunos supuestos (especialmente la televisión) la consideración del medio como servicio público en algunos países puede imponer a sus titulares ciertas restricciones en aras de garantizar el pluralismo político.
- 21) Pero es en el ámbito de los medios públicos que las restricciones pueden ser más intensas, particularmente en el medio televisivo. A esa posible consideración de servicio público se une que la titularidad del medio está en manos públicas, lo que puede suponer cierta relación con el gobierno o la mayoría parlamentaria. Aunque la regulación jurídica debe evitar, a toda costa, cualquier dependencia política del medio, la relación y el carácter público no dejan de existir y añaden al deber de favorecer el pluralismo político una estricta obligación de neutralidad.
- 22) Esos deberes, en todo caso, son compatibles con el hecho de que, como medio público, en este pueden participar diversos sujetos privados, ejerciendo la libertad de expresión con un mayor margen o amplitud, y que como tales no estarían individualmente afectados por esas restricciones. Por ello, es importante valorar las características de cada programa, y el deber de neutralidad de los poderes públicos debe hacerse compatible con la libertad individual de los sujetos privados que puedan participar en la programación de estos.
- 23) Lo anterior afecta a la propaganda electoral, que sin duda está *prima facie* amparada por la libertad de expresión, pero también tiene unos perfiles muy peculiares. Por ello, en muchos sistemas jurídicos es objeto de un favorecimiento, al posibilitar el acceso a espacios gratuitos en medios públicos, repartidos con criterios

equitativos que eventualmente tendrán en cuenta el anterior apoyo electoral de cada fuerza. Pero este apoyo público a esta forma de propaganda suele estar acompañado de otro tipo de limitaciones, como la prohibición de contratarla por otras vías, o la prohibición a algunos sujetos públicos de llevar a cabo por iniciativa propia algún tipo de propaganda o campaña distinto al que pueda tener un sentido institucional, con la finalidad de incentivar el voto.

Las anteriores conclusiones son aplicables al caso en examen. De este modo, puede afirmarse que la emisión de diversos programas en la Televisora de Hermosillo, que pudieron contener diversas críticas a determinados candidatos electorales, es sin duda un ejercicio *prima facie* de la libertad de expresión. Por su contenido, prevalece la opinión ante la información, aunque dicha opinión se basa, a veces, en algunos hechos más o menos conocidos. Frente a dichas libertades, aparece el honor o la reputación de las personas afectadas por las críticas.

Es necesario, así, una ponderación para saber si se trata de un ejercicio legítimo de la libertad de expresión. En dicha labor, diversos elementos abogan por la legitimidad de la expresión y la ausencia de vulneración de los derechos invocados: se trata de asuntos de interés público relativos a personas de relevancia política y con proyección pública. Los programas utilizan, además, un discurso satírico, en el que existe una finalidad de ridiculizar y hacer humor por medio de un estilo determinado, cuya protección constitucional es mayor en la medida en que sirve al pluralismo, y es propio de democracias saludables cierta tolerancia con este tipo de discursos.

Por último, aunque se trate de una televisora pública, los responsables de las expresiones que aparecen no son directamente los poderes públicos ni algún partido político, sino otros sujetos particulares. La responsabilidad de los poderes públicos sería solo la de respetar su deber de neutralidad y no ofrecer propaganda electoral a favor o en contra de determinados candidatos, lo que se cumple en el presente caso, pues esta programación no puede considerarse propaganda como tal.

El TEPJF, si bien, como es obvio, fundamenta su decisión de una manera más directa en la CPEUM y la legislación mexicana, en general se mantiene en el ámbito de un razonamiento por principios en la línea explicada, realizando una adecuada ponderación de los derechos en juego. Acaso se echa de menos alguna consideración de las informaciones o los hechos que a veces están en la base del discurso satírico, pero el Tribunal considera que se trata de hechos conocidos públicamente e inescindibles de las opiniones críticas o humorísticas.

Por otra parte, hay que destacar que el objeto del juicio no era llevar a cabo una valoración global de la programación de un medio público desde la perspectiva de la neutralidad, sino solamente determinar si la Televisora de Hermosillo, el PAN y los concretos sujetos señalados eran responsables de una aparente lesión de los derechos de los recurrentes, que hipotéticamente se habría producido mediante los concretos programas que forman parte de la conducta señalada. Y a esta cuestión, la Sala responde negativamente de una manera fundada y correcta.

VII. Fuentes consultadas

- Aguilera Vaqués, Mar. 2009. Derechos de participación política: el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento europeo y en las municipales. En *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a uno integrado*, coords. Javier García Roca y Pablo A. Fernández Sánchez, 589-619. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alexy, Robert. 2007. *Teoría de los derechos fundamentales*. 2.^a ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Balaguer Callejón, María Luisa. 1992. *El derecho fundamental al honor*. Madrid: Tecnos.
- Bill of rights. 1689. Disponible en <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/gb4.htm> (consultada el 1 de septiembre de 2016).

- Buendía Hegewisch, José y José Manuel Azpiroz Bravo. 2011. *Medios de comunicación y la reforma electoral 2007-2008: un balance preliminar*. México: TEPJF.
- CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm (consultada el 8 de noviembre de 2016).
- Carbonell, Miguel. 2004. La libertad de expresión en la Constitución mexicana. En *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 3-59. Disponible en <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/3/art/art1.pdf> (consultada el 20 de junio de 2016).
- . 2008. *La libertad de expresión en materia electoral*. México: TEPJF.
- Castells, Manuel. 2001. *La galaxia internet. Reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*. Madrid: Areté.
- CDFUE. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. 2000. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf (consultada el 8 de noviembre de 2016).
- CE. Constitución Española. 1978. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (consultada el 21 de agosto de 2016).
- CRI. Constitución de la República Italiana. 1947. Disponible en <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/ci1947.html> (consultada el 8 de noviembre de 2016).
- CEPDHLF. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. 1950. Disponible en http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SPA.pdf (consultada el 8 de noviembre de 2016).
- Corredoira y Alfonso, Loreto y Lorenzo Cotino Hueso, dirs. 2013. *Libertad de expresión e información en internet. Amenazas y protección de los derechos personales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2001. Caso La última tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Sentencia del 5 de febrero. Fondo, Reparaciones y Costas. Disponible en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf (consultada el 10 de diciembre de 2016).

- Cossío Díaz, José Ramón. 1989. *Estado social y derechos de prestación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2016. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/9.htm?s=> (consultada el 21 de agosto de 2016).
- Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia. 1776. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf> (consultada el 12 de octubre de 2016).
- DDHC. Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. 1789. Disponible en http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf (consultada el 14 de agosto de 2016).
- Díaz Revorio, Francisco Javier. 1997a. La libertad de ideología y religión. En *Parlamento y Constitución*. Anuario N° 1.
- . 1997b. *Valores superiores e interpretación constitucional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- . 2009. *Los derechos humanos ante los nuevos avances científicos y tecnológicos. Genética e internet ante la Constitución*. Valencia/México: Tirant Lo Blanch/CNDH.
- Díez-Picazo Giménez, Luis María. 2013. *Sistema de derechos fundamentales*. 4.ª ed. Madrid: Civitas/Thomson Reuters.
- DUDH. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948. Disponible en <http://www.un.org/es/documents/udhr/> (consultada el 5 de junio de 2016).
- Eguiguren Praeli, Francisco. 2004. *La libertad de expresión e información y el derecho a la intimidad personal. Su desarrollo actual y sus conflictos*. Lima: Palestra.
- Fuero de los Españoles. 1945. Disponible en www.cervantesvirtual.com/.../fuero-de-los-espanoles-de-17-de-julio-de-1945-/ (consultada el 3 de octubre de 2017).
- García Guerrero, José Luis, dir. 2013. La libertad de comunicación. En *Los derechos fundamentales. La vida, la igualdad y los derechos de libertad*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- LFRFA. Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. 1949. Disponible en <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206000.pdf> (consultada el 8 de noviembre de 2016).

- López de Lerma, Jesús. 2011. *Prensa y poder político en las Cortes de Cádiz*. Madrid: Cortes Generales.
- Magdaleno Alegría, Antonio. 2006. *Los límites de las libertades de expresión e información en el Estado social y democrático de derecho*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Marciani Burgos, Betzabé. 2004. *El derecho a la libertad de expresión y la tesis de los derechos preferentes*. Lima: Palestra.
- Newsroom. 2015. Disponible en <http://newsroom.fb.com/news/2015/02/the-state-of-global-connectivity/> (consultada el 25 de abril de 2016).
- Ortega Gutiérrez, David. 1999. *Derecho a la información versus derecho al honor*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Parra Trujillo, Eduardo de la. 2013. *Libertad de expresión y acceso a la información*. México: CNDH.
- PIDCP. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. 1966. Disponible en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx> (consultada el 8 de noviembre de 2016).
- RAE. Real Academia Española. 2014. *Diccionario de la lengua española*. 23.^a ed. Madrid: Espasa Libros.
- Roldán Xopa, José. 2011. *Libertad de expresión y equidad: ¿la Constitución contra sí misma?* México: TEPJF.
- Rotunda, Ronald R. y John E. Nowak. 1992. *Treatise on constitutional law. Substance and procedure*. Vol. IV. Minnesota: West Publishing Corporation.
- Sánchez González, Santiago. 1992. *La libertad de expresión*. Madrid: Marcial Pons.
- SCOTUS. Supreme Court of the United States. 1925. *Gitlow v. New York*. Disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/268/652/case.html> (consultada el 10 de agosto de 2016).
- . 1943. *Murdock v. Pennsylvania*. Disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/319/105/cas.html> (consultada el 8 de julio de 2016).
- . 1969. *Brandenburg v. Ohio*. Disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/395/444/case.html> (consultada el 21 de julio de 2016).

- , 1988. *Hustler Magazine, Inc. v. Falwell*. Disponible en <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/485/46/case.html> (consultada el 10 de agosto de 2016).
- Sentencia SUP-RAP-192/2010. Actor: Partidos Acción Nacional y del Trabajo. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/coleccion/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00192-2010.htm> (consultada el 10 diciembre 2016).
- SRE-PSC-70/2015. Actor: Claudia Artemiza Pavlovich Arellano y Partido Revolucionario Institucional. Autoridad responsable: Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En *Relativa al procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CAPA/JL/SON/130/PEF/174/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/PRI/CG/133/PEF/177/2015, en la que se determina que no se acreditan las infracciones a la normatividad electoral imputadas a Partido Acción Nacional, Guillermo Padrés Elías, Javier Gándara Magaña y Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., Felipe de la Mata Pizaña* (comentador). 2015. México: TEPJF. [Disponible en <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0070-2015.pdf> (consultada el 10 de septiembre de 2016)].
- TEDH. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 1976. *Handyside vs. Reino Unido*. Sentencia del 7 de diciembre. Disponible en https://www.u-cursos.cl/derecho/2007/1/D129B0439B/1/material_docente/bajar? (consultada el 3 de noviembre de 2016).
- , 1986. *Sentencia Lingens vs. Austria*. Estrasburgo, sentencia del 8 de julio. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/internacional/content/caso-lingens-vs-austria-juicio-de-julio-de-1986-serie-no-103-p%C3%A1rr-41-corte-europea-de-derech> (consultada el 4 de julio de 2016).
- , 1989. *Caso Mark Intern Verlag GMBH y Klaus Beermann v. Alemania*. Estrasburgo, sentencia del 20 de noviembre. Disponible en [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-62172"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (consultada el 5 de marzo de 2016).
- , 1990a. *Sentencia Groppera Radio AG y otros vs. Suiza*. Estrasburgo, sentencia del 28 de marzo. Disponible [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-57623"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (consultada el 5 de marzo de 2016).

- . 1990b. Sentencia Autronic AG v. Suiza. Estrasburgo, sentencia del 22 de mayo. Disponible en <http://freecases.eu/Doc/CourtAct/4555462> (consultada el 5 de marzo de 2016).
- . 1992. Sentencia Castells contra España. Sentencia del 23 de abril. Disponible en <https://vlex.com.pe/vid/sentencia-23-castells-365669918> (consultada el 21 de agosto de 2016).
- . 1998a. United Communist Party of Turkey and others v. Turkey. Gran Sala, sentencia del 30 de enero. Disponible en [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"fulltext":\["United Communist Party of Turkey"\],"document collectionid2":\["GRAN DCHAMBER"\],"CHAMBER":\["CHAMBER"\],"itemid":\["001- 58128"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{) (consultada el 10 agosto de 2016).
- . 1998b. Sentencia Browman vs Reino Unido. Estrasburgo, sentencia del 19 de febrero. Disponible en http://portales.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/SRCE_11_Bowman%20vs.%20el%20Reino%20Unido.pdf (consultada el 6 de julio de 2016).
- . 2001. Sentencia Jerusalem vs. Austria. Estrasburgo, sentencia del 27 de febrero. Disponible en <http://freecases.eu/Doc/CourtAct/4548590> (consultada el 6 de julio de 2016).
- . 2008. Sentencia TV Vest As y Rogaland Pensjonistparti v. Noruega. Estrasburgo, sentencia del 11 de diciembre. Disponible en [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-108142"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{) (consultada el 6 de julio de 2016).
- . 2009. Sentencia Féret vs. Bélgica. Estrasburgo, sentencia del 16 de julio. Disponible en <https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/feret-v-belgium/> (consultada el 6 de julio de 2016).
- Temkin Yedwab, Benjamín y Rodrigo Salazar Elena. 2010. *Libertad de expresión y campañas negativas*. México: TEPJF.
- Tesis 1a. CCIX/2012 (10a.). LIBERTAD DE IMPRENTA. SU MATERIALIZACIÓN EN SENTIDO AMPLIO EN DIVERSAS FORMAS VISUALES, ES UNA MODALIDAD DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ENCAMINADA A GARANTIZAR SU DIFUSIÓN. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XII, tomo 1 (septiembre): 509.

- 1a./J. 32/2013 (10a.) LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, libro XIX, tomo 1 (abril): 540.
- 1a./J. 38/2013 (10a.) LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA. Disponible en <https://suprema-corte.vlex.com.mx/vid/-471651178> (consultada el 20 de junio de 2016).
- Tribunal Constitucional de España. 1981. STC 6/1981. Caso Alfredo Felú Corcuera, don Manuel González Gómez, don Francisco Pedro Ezquiaga Calvo, don Manuel Vázquez Martín, doña Gregoria Martínez de Odoñana y López de Arbina, don Gorka Joseba Reizabal Arruabarrena, don Sebastián Valencia Abete, don Miguel Vidaurre Alonso, don Antonio Ruiz Cervero, doña Paloma González de Amezua Carrión, don Antonio González González, doña María Francisca Fernández Vallés y don José Benigno Rey Rodríguez, representados por la Procuradora doña María Luisa Ubeda de los Cobos, bajo la dirección del abogado don Joaquín Ruiz-Giménez Cortés contra el acuerdo del Consejo de Dirección del Organismo Autónomo. Sentencia del 16 de marzo por el que se suspendió la publicación de los diarios *La Voz de España y Unidad*, de San Sebastián. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/6> (consultada el 6 de mayo de 2016).
- 1986a. STC 104/1986. Morales Vilanova, en nombre y representación de don Antonio Hernández García, contra sentencia del Juzgado de Instrucción de Soria, dictada en apelación contra la del Juzgado de Distrito de la misma capital en juicio de faltas. Sentencia del 17 de julio. Disponible en <http://ocw.usal.es/ciencias-sociales-1/derecho-a-la-informacion/contenidos/SENTENCIAS/2do%20BLOQUE/PDF/STC%20104-1986%2C%20de%2017%20de%20julio.pdf> (consultada el 12 de noviembre de 2016).
- 1986b. STC 159/1986. Caso José Félix Azurmendi Badiola contra la dictada el 31 de diciembre de 1983 por la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Fondo, Derecho a comunicar libremente información. Voto particular. Sentencia del 12 de diciembre. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/722> (consultada el 18 de octubre de 2016).

- . 1987. STC 165/1987. Caso de don Manuel Rubio Cañadas y don Josep Pitarque Narejos contra la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo del 17 de marzo de 1986. Fondo, Contenido y límites del derecho a comunicar libremente información. Voto particular. Sentencia del 27 de octubre. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/el/Resolucion/Show/897#descriptores> (consultada el 18 de octubre de 2016).
- . 1989. STC 121/1989. Caso don Miguel Angel Aragés Estragués contra sentencia del Juzgado de Instrucción núm. 1 de Zaragoza, dictada en autos dimanantes de juicio de faltas, por la que se condena al recurrente como autor de una falta del artículo 570.5 C.P. Fondo, Derecho a la libertad de expresión. Voto particular. Sentencia del 3 de julio. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/el/Resolucion/Show/1327#ficha-tecnica> (consultada el 23 de octubre de 2016).
- . 1990a. STC 105/1990. Don José María García Pérez contra sentencia del 25 de noviembre de 1987 de la Audiencia Provincial de Zaragoza. Sentencia del 6 de junio. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1530> (consultada el 5 de diciembre de 2016).
- . 1990b. STC 171/1990. Caso Juan Luis Cebrián Echarri y la sociedad mercantil anónima contra sentencia de la sala primera del Tribunal Supremo del 7 de marzo de 1988. Sentencia del 12 de noviembre. Sobre protección del derecho al honor. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/it/Resolucion/Show/1596#descriptores> (consultada el 29 de octubre de 2016).
- . 1990c. STC 172/1990. Caso don Pedro J. Ramírez Codina, don Juan Tomás de Salas Castellano, don Fernando Baeta Gil y la Entidad Información y Prensa, Sociedad Anónima contra la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo del 7 de marzo de 1988. Sentencia de 12 de noviembre. Sobre protección del derecho al honor. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/el/Resolucion/Show/1597> (consultada el 25 de octubre de 2016).
- . 1992a. STC 29/1992. Doña Josefina Marzoa Loureda contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia. Sentencia

del 9 de marzo. Disponible en http://hj.tribunalconstitucional.es/el/Resolucion/Show/1916#complete_resolucion (consultada el 21 de febrero de 2016).

- 1992b. STC 240/1992. Caso don Juan Luis Cebrián Echarri, doña María José Porteiro García y Promotora de Informaciones, S.A, contra sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, por la que se declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la dictada por la Audiencia Territorial de Madrid en apelación contra la dictada por el Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de los de Madrid, en autos incidentales sobre protección del derecho al honor. Fondo, Vulneración del derecho a comunicar libremente información. Sentencia del 21 de diciembre. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/it/Resolucion/Show/2127#descriptores> (consultada el 25 de mayo de 2016).
- 1993a. STC 15/1993. Caso don Joan Valls Piqué contra sentencia del Tribunal Supremo, declarando no haber lugar a recurso de casación contra la dictada por la Audiencia Provincial de Barcelona, que condenó al recurrente en amparo como autor responsable de injurias graves por escrito y con publicidad. Fondo, Vulneración del derecho a comunicar libremente información: ponderación indebida de los derechos fundamentales en conflicto; veracidad y relevancia de la información; secreto profesional. Sentencia del 18 de enero. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/2144#descriptores> (consultada el 10 de enero de 2016).
- 1993b. STC 336/1993. Don Rafael Torrente Ruiz, y asistido por la letrada doña Carmen Sánchez Morán, contra la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, de 16 de mayo de 1991, y contra la dictada por la Audiencia Provincial de Santander en el sumario núm. 5/86, que condenaron al recurrente como autor de un delito de desacato. Sentencia del 15 de noviembre. Disponible en <http://ocw.usal.es/ciencias-sociales-1/derecho-a-la-informacion/contenidos/SENTENCIAS/2do%20BLOQUE/PDF/STC%20336-1993,%20de%2015%20de%20noviembre.pdf> (consultada el 10 de mayo de 2016).

- . 1994. STC 321/1994. Caso don Eduardo Burgos Lara contra sentencias de la Audiencia Provincial de Logroño y del Juzgado de lo Penal núm. 2 de la misma ciudad sobre delito contra el deber de prestación del servicio militar. Fondo, Supuesta vulneración del derecho a la libertad de conciencia: prestación social sustitutoria. Sentencia del 28 de noviembre. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/2838#ficha-tecnica> (consultada el 10 de mayo de 2017).
 - . 1995. STC 176/1995. Don Damián Carullá Balagué contra la sentencia que la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Barcelona dictó el 11 de mayo de 1992 en procedimiento abreviado seguido por delito de injurias. Sentencia del 11 de diciembre. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/ca/Resolucion/Show/3030> (consultada el 10 de abril de 2016).
 - . 2000. STC 115/2000. Doña María Isabel Preysler Arrastia contra la sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1996, por la que se casa y anula la dictada por la Sección Decimoprimer de la Audiencia Provincial de Barcelona el 12 de enero de 1993. Sentencia del 5 de mayo. Disponible en <http://hj.tribunalconstitucional.es/it/Resolucion/Show/4099> (consultada el 4 de octubre de 2016).
 - . 2001. STC 81/2001. Sentencia de derecho a la propia imagen. Sentencia del 26 de marzo. Disponible en <http://ocw.usal.es/ciencias-sociales-1/derecho-a-la-informacion/contenidos/SENTENCIAS/1er%20BLOQUE/PDF/STC%2081-2001%2C%20de%2026%20de%20marzo.pdf> (consultada el 8 de noviembre de 2016).
- Valero Heredia, Ana. 2014. "Libertad de expresión y sátira política: un estudio jurisprudencial". *Revista internacional de Historia de la Comunicación* 2: 86-96.
- Vidal Marín, Tomás. 2000. *El derecho al honor y su protección en la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Wikipedia. 2016. Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pa%C3%ADses_por_número_de_usuarios_de_Internet; por países, <http://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.P2> (consultada el 25 de abril de 2016).

- Wolfe, Christopher. 1991. *La transformación de la interpretación constitucional*. Madrid: Civitas.
- Zagrebelsky, Gustavo. 1995. *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Trotta.

Fichas curriculares

Irina Graciela Cervantes Bravo

Doctora y maestra en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, así como especialista en derecho procesal y justicia alternativa por la misma universidad. Especialista en derecho constitucional y ciencias políticas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Se ha desempeñado como docente-investigadora de la Unidad Académica de Derecho en la Universidad Autónoma de Nayarit, jueza instructora del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit (2008-2009) y jueza proyectista del Tribunal Electoral del Estado de Colima (elecciones de 2009 y de 2012). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Actualmente es magistrada del Tribunal Electoral del Estado de Nayarit.

Raymundo Gama Leyva

Profesor de tiempo completo en el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México, donde imparte las materias: Teoría General del Proceso, Técnicas de Argumentación Jurídica —en la licenciatura en Derecho—, Interpretación y Argumentación sobre Pruebas —en la especialidad en Argumentación Jurídica—, así como Prueba y Derechos Humanos —en la maestría en Derechos Humanos y Garantías—. Coordinador del Seminario Eduardo García Máynez sobre Teoría y Filosofía del Derecho. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Edda Arrez Rebolledo

Licenciada en Informática, Educación Básica y Educación Media; maestra en Educación, y doctora en Sociedades Multiculturales y Estudios Interculturales, así como en Administración Pública. Se ha desempeñado como directora de Vinculación del Instituto de Capacitación para el Trabajo en la Secretaría de Educación de Veracruz (2007-2008), directora general del Servicio Nacional del Empleo en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Productividad de Veracruz (2008-2010) y directora del Instituto Veracruzano de las Mujeres (2010-2016).

Joel Reyes Martínez

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana y especialista en justicia constitucional y en argumentación por la Universidad de Castilla-La Mancha. Profesor de licenciatura y posgrado en diversas universidades de México, como la Panamericana y la Iberoamericana, entre otras, en las cuales ha impartido las materias de Derecho Electoral, Argumentación y Derecho Procesal Constitucional. En esas mismas áreas de especialización ha publicado libros y artículos en revistas, y ha coordinado obras colectivas especializadas en derecho constitucional. Actualmente se desempeña como consultor en las materias de Derecho Constitucional y Derecho Electoral e integra la Fundación Equilibra, Centro de Justicia Constitucional, dedicada al análisis crítico de derechos humanos y justicia constitucional. Ha ocupado distintos cargos en el Tribunal Electoral y en tribunales colegiados de circuito.

Francisco Javier Díaz Revorio

Doctor en Derecho por la Universidad de Castilla-La Mancha. Se ha desempeñado como catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Castilla-La Mancha, vicedecano de Enseñanzas Jurídicas en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo (2004-2009), y como director del Departamento de Ciencia Jurídica y Derecho Público en la Universidad de Castilla-La Mancha (2010-2012). Doctor *honoris causa* y profesor honorario en diversas universidades iberoamericanas, así como abogado honorario en distintos colegios. Autor de más de 100 publicaciones científicas en materia de derecho constitucional. Ha impartido docencia en niveles de grado y de posgrado en varias universidades de Europa y América, además de numerosas conferencias y cursos.

Comentarios a resoluciones de 2014 y 2015, de la colección Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral. Vertiente Salas Regionales, se terminó de imprimir en agosto de 2018 en Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A. de C. V. (IEPSA), calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan, CP 09830, Ciudad de México.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: SG-JRC-70/2014

ACTOR:

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

TERCEROS INTERESADOS:

COALICIÓN “POR EL BIEN DE
NAYARIT” Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:

SALA CONSTITUCIONAL-
ELECTORAL DEL TRIBUNAL
SUPERIOR DE JUSTICIA DEL
ESTADO DE NAYARIT

MAGISTRADA:

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO:

JOSÉ OCTAVIO HERNÁNDEZ
HERNÁNDEZ, TERESA MEJÍA
CONTRERAS, MARINO EDWIN
GUZMÁN RAMÍREZ

Guadalajara, Jalisco, a catorce de agosto de dos
mil catorce.

VISTOS, para resolver los autos del juicio de revisión
constitucional electoral SG-JRC-70/2014, promovido
por el Partido Acción Nacional, por conducto de
Irma Carmina Cortés Hernández, quien se ostenta
como representante propietaria de dicho instituto
político ante el Consejo Local del Instituto Estatal
Electoral de Nayarit, a fin de impugnar la resolución
de siete de agosto del año en curso, emitida por la
Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior

de Justicia del Estado de Nayarit, en el juicio de inconformidad SC-E-JIN-33/2014, por la cual, se confirmó el cómputo estatal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, así como la entrega de constancias de asignación y declaración de validez de dicha elección.

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De lo narrado por la parte actora en su escrito de demanda y de las constancias que obran en el expediente, se desprende, en síntesis, lo siguiente:

a) Inicio del proceso electoral. El siete de enero del año en curso, dio inicio el proceso electoral en el Estado de Nayarit, para la renovación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, así como la integración de los Ayuntamientos que la conforman.

b) Registro de listas de diputados por el principio de representación proporcional. El tres de junio de la presente anualidad, el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, emitió acuerdo por el que se aprobó el registro de solicitudes de las listas de candidatos a diputados locales por el principio de representación proporcional presentadas por los institutos políticos y coalición contendientes en el proceso electoral 2014.

c) Jornada electoral. El pasado seis de julio, se llevó a cabo la jornada electoral en el Estado de Nayarit, para la elección de los cargos aludidos en el inciso a).

d) Cómputo distrital. El catorce de julio siguiente, el Consejo Local de la autoridad administrativa electoral estatal, celebró sesión ordinaria en la que realizó el cómputo estatal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional arrojando los siguientes resultados:

PARTIDO POLÍTICO O COALICIÓN	VOTOS CON NÚMERO	VOTOS CON LETRA
Partido Acción Nacional 	114,198	Ciento catorce mil ciento noventa y ocho
Coalición por el Bien de Nayarit 	204,009	Doscientos cuatro mil nueve
Partido de la Revolución Democrática 	72,496	Setenta y dos mil cuatrocientos noventa y seis
Partido del Trabajo 	26,889	Veintiséis mil ochocientos ochenta y nueve
Partido de la Revolución Socialista 	5,460	Cinco mil cuatrocientos sesenta
Movimiento Ciudadano 	24,571	Veinticuatro mil quinientos setenta y uno
Candidato Independiente	4,531	Cuatro mil quinientos treinta y uno
No Registrados	312	Trescientos doce
Votos Nulos	16,604	Dieciséis mil seiscientos cuatro
VOTACIÓN TOTAL	469,070	Cuatrocientos sesenta y nueve mil setenta

e) Asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Efectuado el cómputo señalado con anterioridad, el propio Consejo Local determinó que los institutos políticos que podían concurrir a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional serían: coalición “Por el Bien de Nayarit”, Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Movimiento Ciudadano, en los siguientes términos.

Partido Político o Coalición	Por 1.5%	Por Cociente de Asignación	Por Resto Mayor	Total
Partido Acción Nacional 	1	1	1	3
Partido de la Revolución Democrática 	1	1	0	2
Coalición por el Bien de Nayarit 	1	3	0	4
Partido del Trabajo 	1	0	1	2
Movimiento Ciudadano 	1	0	0	1
TOTAL	5	5	2	12

II. Juicio de inconformidad en la instancia jurisdiccional local. En contra del cómputo estatal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, así como de la entrega de constancias de asignación y

declaración de validez de dicha elección, el instituto político actor presentó, el dieciocho de julio posterior, ante el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, escrito de demanda de juicio de inconformidad, mismo que fue remitido para su resolución a la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad federativa, y al cual le correspondió la clave de expediente SC-E-JIN 33/2014.

III. Acto impugnado. Lo constituye la sentencia de siete de agosto del año en curso, emitida por la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, en el juicio de inconformidad SC-E-JIN-33/2014, por la cual, se confirmó el cómputo estatal de la elección de diputados por el principio de representación proporcional, así como la entrega de constancias de asignación y declaración de validez de dicha elección; resolución que fue notificada al partido accionante ese mismo día.

IV. Presentación del juicio de revisión constitucional electoral. A fin de impugnar dicha determinación, el once siguiente, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante presentó ante la autoridad señalada como responsable en esta instancia, escrito de demanda de juicio de revisión constitucional electoral.

V. Remisión, turno y radicación. Una vez que fueron recibidos por este órgano jurisdiccional el escrito de demanda y documentos anexos, el doce de agosto ulterior, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional determinó registrar, mediante acuerdo de misma fecha, el medio de impugnación con la clave SG-JRC-70/2014 y turnarlo a la ponencia a su cargo, el cual, mediante proveído de trece posterior fue radicado para su sustanciación.

VI. Admisión, terceros interesados y cierre de instrucción. Por acuerdo de esta fecha la Magistrada instructora acordó la admisión del medio de impugnación que nos ocupa; además, tuvo a la coalición “Por el Bien de Nayarit”, así como a Michelle Arandine Barrón Vivanco, Alfredo Zmery de Alba, Luis Alberto Salinas Cruz y Sofía Bautista Zambrano, compareciendo al juicio que nos ocupa como terceros interesados, asimismo, se pronunció respecto de las diversas pruebas aportadas; y cerró la instrucción reservando los autos para la elaboración del proyecto de sentencia.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia y jurisdicción. Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco, es competente para conocer y resolver el presente medio de

impugnación, de conformidad con los artículos 41 párrafo segundo, base VI, 94 párrafo primero, 99 párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 fracción II, 184, 185 y 186 fracción III, inciso b), y 195 fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3 párrafos 1 y 2 inciso d), 4, 6, y 87 párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en lo dispuesto por los artículos primero y segundo del Acuerdo CG268/2011, emitido por el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, publicado el dos de noviembre del dos mil once en el Diario Oficial de la Federación, por el que establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la capital de la entidad federativa que será cabecera de cada una de ellas.

Lo anterior, por tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral, promovido por un partido político, tendiente a controvertir una resolución emitida por la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, por la cual, se confirmó el cómputo estatal de la elección de diputados y la asignación de diputados por el principio de representación proporcional para integrar el Congreso del Estado de Nayarit, entidad federativa que se ubica dentro

del ámbito territorial donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad. En la especie, se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia de la demanda de juicio de revisión constitucional electoral previstos en los artículos 8, 9 párrafo 1, 86 y 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos que a continuación se exponen:

a) Forma. El presente medio de impugnación, se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable, y en éste consta la denominación del instituto político actor, Partido Acción Nacional, así como el nombre y firma autógrafa de Irma Carmina Cortés Hernández, quien se ostenta como su representante ante el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral de Nayarit; además señala diversa cuenta de correo electrónico para oír y recibir notificaciones, se identifica la resolución impugnada, se señalan los hechos y agravios que estimó pertinentes, así como los preceptos constitucionales presuntamente violados, cumpliendo con ello los requisitos enunciados en el artículo 9 de la ley adjetiva electoral federal.

b) Oportunidad. Se aprecia que la demanda se presentó oportunamente, toda vez que la sentencia que se impugna, emitida el pasado siete de agosto, le fue notificada al partido político actor ese mismo día (tal y como consta en la foja 293 del expediente accesorio). En esos términos, si la demanda del juicio que nos ocupa se presentó ante la responsable el once siguiente, es inconcuso que tal acción tuvo lugar dentro del plazo de cuatro días que contempla el artículo 8 de la ley antes mencionada.

Lo anterior, aunado al hecho de que el acto reclamado se produce durante el desarrollo de un proceso electoral local en el Estado de Nayarit, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 párrafo 1 de dicho ordenamiento, durante los procesos electorales todos los días y horas deben computarse como hábiles.

c) Legitimación y personería. Este órgano jurisdiccional estima que el juicio que se resuelve fue promovido por parte legítima, toda vez que fue incoado por un partido político –Partido Acción Nacional– por conducto de Irma Carmina Cortés Hernández, quien tiene reconocida por la propia autoridad responsable (foja 2 del expediente en que se actúa) el carácter con el que se ostenta, además de ser quien interpuso a nombre del accionante el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada, por lo

que, conforme a lo previsto por los artículos 12 párrafo 1 inciso a) y 88 párrafo 1 del ordenamiento en cita, se tiene colmado el requisito.

d) Definitividad y firmeza. Se colma en la especie el requisito previsto en el artículo 99 párrafo cuarto fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollado en el artículo 86 apartado 1 incisos a) y f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la sentencia impugnada es definitiva y firme, en cuanto que en la legislación local aplicable no se establece la posibilidad legal de combatir dicha resolución a través de diverso medio de defensa, ni existe disposición que faculte a alguna autoridad de la mencionada entidad federativa para revisarla de oficio y, en su caso, revocarla o modificarla.

e) Violación a preceptos constitucionales. En el caso, el Partido Acción Nacional, en su escrito de demanda, expresa que la resolución impugnada viola en su perjuicio los artículos 1º, 14, 16, 17, 41, 116 base II y IV, 133 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tal suerte que se debe tener por satisfecho el requisito de procedibilidad previsto por el artículo 86 párrafo 1, inciso b) de la ley adjetiva electoral federal.

Lo anterior, tomando en cuenta que esta exigencia debe entenderse en sentido formal, es decir, como un requisito de procedencia, no como el análisis previo de los agravios propuestos por el partido político actor, en relación con una violación concreta de un precepto de la Constitución Federal, en virtud de que ello implicaría entrar al estudio del fondo del asunto; en consecuencia, dicho requisito debe estimarse satisfecho cuando en el juicio de revisión constitucional electoral se alega la violación a disposiciones constitucionales.

Encuentra apoyo a lo anterior, la jurisprudencia **02/97** de rubro: **“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA”**, la cual refiere que es suficiente con que en la demanda se precisen claramente los argumentos o razonamientos enderezados a evidenciar la afectación del interés jurídico del promovente, derivado de una indebida o incorrecta interpretación de determinada norma jurídica en el acto o resolución impugnado por virtud de los cuales se pudiera infringir algún precepto constitucional en materia electoral.

f) La violación aducida puede ser determinante. En el caso, se satisface el requisito señalado en el numeral 86 párrafo 1, inciso c) de la ley adjetiva

electoral federal, toda vez que la pretensión del partido político actor es que se revoque la resolución de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, a efecto de que se deje sin efectos la asignación de diputados por el principio de representación proporcional realizada por el referido consejo local y, en consecuencia, se haga la recomposición atinente aplicando las reglas establecidas en el artículo 116 fracción II párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues lo anterior podría traer como consecuencia la modificación en la asignación de diputados por dicho principio, por tanto, la violación reclamada en el presente juicio resulta suficiente para colmar el requisito de la determinancia.

g) La reparación solicitada es material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales. Se considera que la reparación solicitada por el Partido Acción Nacional, es material y jurídicamente posible, en razón de que la toma de posesión de los diputados integrantes del Congreso del Estado de Nayarit, se efectuará el dieciocho de agosto de dos mil catorce.

Consecuentemente, al haberse cumplido los requisitos generales y especiales de procedencia, y de que en la especie no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la Ley General del Sistema de Medios

de Impugnación en Materia Electoral, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Síntesis de agravios y planteamiento de la *litis*.

1. Los agravios hechos valer por el instituto político actor son, esencialmente, los siguientes:

Manifiesta que la autoridad responsable resolvió indebidamente confirmar la asignación de diputados por el principio de representación proporcional realizada por el Consejo Local del Instituto Estatal Electoral del Estado de Nayarit.

A juicio del partido impetrante, la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit decidió de manera incorrecta, inaplicar el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformado el diez de febrero de este año, sin fundamentar y motivar debidamente tal decisión, violando así diversas normas constitucionales.

El accionante aduce que las razones expresadas por la responsable para no aplicar la norma constitucional citada, no son válidas, como se explica a continuación:

- 1 La responsable señala como una de sus razones, la inexistencia de leyes que reglamenten dicha norma constitucional en el Estado de Nayarit, lo cual, a juicio del partido impetrante no es fundamento suficiente ya que considera que el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de nuestra Constitución es de eficacia directa y consecuentemente, no requiere de normas secundarias para su aplicación.

Adicionalmente, señala que la aplicabilidad de las normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos depende de instrumentos capaces de restablecer el orden constitucional cuando éste sea alterado siendo uno de tales instrumentos el control de las omisiones legislativas contrarias a la Constitución.

A juicio del impetrante, en el caso en estudio se actualiza tal situación, por lo que la responsable debió haber empleado dicho instrumento para subsanar el orden alterado por la falta de regulación estatal en vez de aducirla como razón para la inaplicación de la norma constitucional.

- 2 En cuanto al argumento consistente en que el citado párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional fue expedido durante el proceso electoral del que forma parte el acto impugnado y consecuentemente, en términos

del artículo 105 constitucional -que dispone que las leyes electorales se deben promulgar y publicar noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse-, no es posible aplicarlo, el actor señala que tal artículo 105 regula únicamente las reformas a leyes, no a la propia Constitución.

- 3 Respecto al razonamiento de la responsable relativo a que la aplicación de la multicitada norma constitucional es violatoria de los principios de irretroactividad de la ley, certeza electoral y seguridad jurídica, el Partido Acción Nacional señala que *“el Poder Revisor de la Constitución puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente e, incluso, puede darle efectos retroactivos”*¹. En relación con este tema, invoca, como criterio orientador, la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-14/2014.

Finalmente, señala que por esas mismas razones, la aplicación del precepto señalado no contraviene los principios de certeza electoral y seguridad jurídica, sino que, a su juicio, los respeta a cabalidad, pues si el Constituyente Permanente decidió reformar el artículo de

¹A páginas 25 y 26 de la demanda.

referencia que contiene las bases para la asignación de diputados locales por el principio de representación proporcional, y si tal modificación comenzó a surtir efectos a partir del once de febrero de este año -por decisión del mismo constituyente-, el hecho de aplicarla al proceso electoral del que forma parte el acto impugnado, implica el respeto de los citados principios y lo que resulta violatorio de éstos es la no aplicación de la multicitada norma constitucional reformada.

En adición a lo anterior, el actor expresa que la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit realizó una incorrecta ponderación de principios constitucionales, pues determinó anteponer los derechos de los terceros interesados -los candidatos de la coalición por el bien de Nayarit- en el juicio de origen, frente a los derechos de los ciudadanos nayaritas, perjudicando a éstos ya que la integración de su congreso estatal no es acorde a la multicitada norma constitucional, la cual establece las bases para una conformación plural y previene la sobrerrepresentación de un partido en las legislaturas.

Finalmente, el instituto político impetrante señala que la decisión de la responsable de no aplicar el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución reformado, implica el ejercicio de un

control constitucional jurisdiccional, control que no puede ser realizado respecto de las reformas hechas a la propia Constitución.

2. En consecuencia, la *litis* en el presente asunto, consiste en determinar si la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, actuó apegada a derecho al confirmar el cómputo estatal de la elección de diputados y la asignación de los diputados por el principio de representación proporcional, y por ende, la entrega de constancias de asignación y declaración de validez de dicha elección, o si por el contrario, le asiste la razón al partido político actor, de tal suerte que deba revocarse la resolución impugnada y, como consecuencia de ello la asignación motivo de la presente controversia.

CUARTO. Consideraciones previas. Previo al análisis de los argumentos planteados por el Partido Acción Nacional en su escrito de demanda, es importante destacar que la naturaleza extraordinaria del juicio de revisión constitucional electoral implica el cumplimiento irrestricto de ciertos principios y reglas establecidos, principalmente, en los artículos 41 base VI y 99 fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 195 fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3 apartado 2, inciso d) y 86 de la Ley

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Entre dichos principios destaca lo previsto en el artículo 23 párrafo 2, de la ley adjetiva electoral federal de la materia, relativo a que en el juicio de revisión constitucional electoral no procede la suplencia de la queja deficiente, en tanto que se está ante un medio de impugnación de estricto derecho que impide a este órgano jurisdiccional electoral suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los agravios, cuando los mismos no puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, permitiéndose únicamente al tribunal del conocimiento resolver con sujeción estricta a los agravios expuestos por el enjuiciante, siguiendo las reglas establecidas en el Libro Cuarto, Título Único, de la citada ley adjetiva electoral federal.

Ello, porque si bien es cierto que para la expresión de agravios se ha admitido que pueden tenerse por formulados, independientemente de su ubicación en cierto capítulo o sección de la demanda, así como de su presentación, enunciación o construcción lógica, puesto que el juicio de revisión constitucional electoral no es un procedimiento formulario o solemne; también lo es que, como requisito indispensable, aquéllos deben expresar con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que ocasiona el

acto o resolución impugnado, así como los motivos que originaron ese agravio, para que con tal argumento, dirigido a demostrar la ilegalidad o inconstitucionalidad en el proceder de la autoridad responsable, este órgano jurisdiccional se ocupe de su estudio con base en los preceptos jurídicos aplicables.

Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia **3/2000**, de la Sala Superior, de rubro: **“AGRAVIOS, PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**, la cual, establece que es suficiente con que el actor exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que sea procedente su estudio.

De lo anterior se advierte que aun cuando la expresión de agravios no debe cumplirse en forma sacramental inamovible, los que se hagan valer en el juicio de revisión constitucional electoral sí deben ser, necesariamente, argumentos jurídicos adecuados, encaminados a destruir la validez de las consideraciones o razones que la responsable tomó en cuenta al resolver, esto es, se tiene que poner de manifiesto que los argumentos utilizados por la autoridad enjuiciada, conforme con los preceptos normativos aplicables, son contrarios a derecho.

QUINTO. Estudio de Fondo. A juicio de los integrantes de esta Sala Regional, y tal y como se explica a continuación, resultan en algunos casos **infundados**, y en otros **inoperantes**, los agravios planteados por el partido actor, para controvertir la sentencia de mérito.

En la resolución impugnada, que confirmó el acuerdo del catorce de julio del presente año, emitido por el Consejo Local del Instituto Electoral del Estado de Nayarit, para realizar el cómputo final de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y llevar a cabo las asignaciones a los partidos que tuvieron derecho para ello, se argumentó, en síntesis, lo siguiente.

En primer término, sustentó que la norma constitucional contenida en la modificación al tercer párrafo de la fracción II del artículo 116, si bien tiene eficacia plena, al encontrarse vigente, también lo es, que en relación a su aplicabilidad en las entidades federativas tienen una eficacia diferida sustentada en las propias normas constitucionales al condicionar que el principio de integración de las legislaturas se regule en la ley que le compete realizar al legislador ordinario en un acto posterior, sin la cual, la norma constitucional no podrá surtir todos los efectos de forma plena.

Refirió que tal remisión, también es patente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electoral que emana de la misma reforma, al condicionar la regulación específica a las leyes de los Estados.

Para respaldar lo anterior, en la sentencia de mérito se transcribieron diversas porciones normativas contenidas en los artículos 116 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 26, 27 y 28 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, según los cuales, añadió el órgano jurisdiccional electoral nayarita, existe una condición a efecto de que la forma de integración de las legislaturas, con diputados por ambos principios, se regule por el legislador ordinario local, requisito indispensable para que pueda surtir efectos plenos la norma constitucional.

Así, indicó que solo con la expedición de las leyes reglamentarias respectivas se logra la adaptación del sistema normativo local a las nuevas bases establecidas por la reforma constitucional, dado que tanto la Constitución Federal, como la ley general antes referida, remiten al contenido de la legislación local para determinar la fórmula de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional

Apuntó, además que las normas nayaritas que prevén un sistema electoral de mayoría relativa y representación proporcional son plenamente

eficaces y que se requiere la emisión una diversa legislación local que haga cesar la eficacia de una preexistente, la cual, en tanto no sea derogada, regula el aludido sistema en el ámbito de dicha entidad federativa.

Asentado lo anterior, sobre la necesidad de reformar la ley local nayarita, y previo a modificar las reglas de asignación, los integrantes de la Sala Constitucional del Poder Judicial del Estado de Nayarit, discurrieron que el legislador nayarita no estaba obligado a realizar modificaciones a la ley electoral local inmediatamente después de la reforma constitucional que se publicó el 10 de febrero del presente año.

Ello, puesto que el proceso electoral de esa entidad federativa había iniciado el 7 de enero actual, esto es, con anterioridad a la entrada en vigor de la referida reforma, y ya se estaban desahogando las etapas del mismo.

En ese sentido, argumentaron que el artículo 105 fracción II último párrafo de la propia ley fundamental prohíbe expresamente la realización de cualquier modificación fundamental a las leyes electorales y que en el caso concreto, el cambio de la fórmula de asignación de diputados de representación proporcional, que impone un nuevo modelo al tope máximo y mínimo de la representación de los partidos en el congreso local,

representa una modificación legal de carácter fundamental que no puede realizarse en pleno desahogo del proceso electoral.

Consideraron que sostener lo contrario generaría una alteración en el orden jurídico, violentando los principios de certeza y seguridad jurídica que deben prevalecer durante un proceso electoral, garantizando que existan normas expedidas con anterioridad al inicio del proceso electoral, generando con ello confianza a los ciudadanos que concurren a emitir su voto, a los partidos políticos y candidatos contendientes, porque conocen las reglas que abran de aplicarse a la elección de manera anticipada, sin que se modifiquen las mismas durante el proceso de asignación de los diputados electos por el principio de representación proporcional.

Sustentaron que dicho criterio lo ha reiterado la tesis de jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.”

Asimismo, en la sentencia impugnada se sostuvo que el hecho de que el órgano reformador de la constitución no incluyera la modificación de la fracción II del artículo 116 de la carta magna, en la

excepción a la entrada en vigor de la reforma constitucional, para las entidades federativas que tuviesen proceso electoral durante el 2014, como sí lo hizo expresamente con la fracción IV, tampoco podía entenderse en el sentido de que la porción normativa en estudio, entraría en vigor al día siguiente de su publicación en las mismas condiciones.

Estimaron lo anterior, porque ante dicha omisión, con base en la interpretación por analogía, sostuvieron que podía arribarse a la conclusión de que los mismos motivos por los que se determinó excluir la aplicación de las otras modificaciones aludidas en los actuales procesos electorales locales, resultaban aplicables a la modificación de la regla del principio de representación proporcional en la composición de los congresos locales.

Aunado a ello, en la sentencia controvertida se apuntó que la reforma constitucional en que se basó el instituto político actor en su demanda primigenia, no amplía o maximiza un derecho fundamental, en los términos planteados por el promovente, sino que restringe el tope de sobre representación de los partidos políticos en los congresos locales, por lo que su aplicación en las condiciones del caso concreto, violaría el principio de no retroactividad de la norma, que es una

garantía de seguridad jurídica para todas las personas.

Se concluyó la parte argumentativa de la sentencia combatida, con el señalamiento de que la no aplicación de la reforma, en los términos solicitados, no significa que en Nayarit exista un vacío normativo o que no exista un límite al respecto, pues el artículo 27 de la constitución local establece que ningún partido político podrá contar con más de 18 diputados por ambos principios.

Para arribar a dicha determinación, se precisó que del Acta de Cómputo respectiva se desprendía que la autoridad administrativa electoral responsable había actuado correctamente al aplicar la fórmula vigente para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, prevista en el artículo 21 de la ley electoral estatal, tomando a la coalición como un solo partido durante todo el procedimiento de asignación, aplicando el límite o barrera que evita que una misma fuerza política tenga más de 18 diputados por ambos principios en el congreso local.

Con base en los planteamientos anteriores, la Sala Constitucional Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, confirmó la validez del acuerdo impugnado.

Así, dentro del cúmulo de consideraciones que sustentan la resolución recurrida, encontramos la relativa a que la norma constitucional que pretende aplicarse en la especie, esto es, la contenida en el artículo 116 párrafo II, es de aplicación diferida, puesto que no está lo suficientemente completa para aplicarse de forma directa al caso concreto, al requerir de un desarrollo o instrumentación posterior por parte de legislador local para tornarla plenamente operativa y eficaz.

Sobre el particular, la parte actora argumentó, esencialmente, que la regla de la sobre y subrepresentación prevista en el artículo señalado, tiene eficacia directa, en razón de que si bien es susceptible de una expresión reglamentaria en leyes locales, ello no es indispensable para posibilitar su aplicación, ya que por su naturaleza, su efectividad no depende de una posterior reglamentación, al ser una base o premisa para la integración de las legislaturas, sin que puedan, las leyes que lo reglamentan, ir en contra de lo previsto en la referida ley fundamental.

En ese sentido, manifestó que conforme al principio de supremacía constitucional, el poder revisor puede imprimir a una reforma constitucional el ámbito temporal de validez que estime conveniente, incluso dándole efectos retroactivos, citando como apoyo la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro,

SG-JRC-70/2014

“RETROACTIVIDAD DE LA LEY. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES NO SON IMPUGNABLES.”

Ahora bien, con independencia de que, tal y como refieren tanto la responsable como la actora, el principio de supremacía constitucional implica que la Constitución fundamenta y ordena el sistema jurídico, al contener los principios y derechos fundamentales sobre los que se sustenta el Estado mexicano, siendo necesario que todas las autoridades se sujeten a ella, también lo es, que ello no implica que se estuviera en condiciones jurídicas de aplicar la disposición normativa en la forma solicitada.

Se estima lo anterior, no porque se considere que la norma constitucional cuya aplicación directa se solicita carezca de vigencia, toda vez que, efectivamente, del análisis de los transitorios se arriba a la conclusión de que se encuentra vigente desde el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial de la Federación, al no establecerse alguna determinación específica sobre el inicio de su vigencia, quedando sujeta, por tanto, a lo dispuesto en el artículo PRIMERO transitorio del citado Decreto, que a la letra dice:

El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto en los transitorios siguientes.

Sin embargo, la consecuencia inmediata de que se encuentre vigente el precepto constitucional, según el cual, ningún partido puede tener una representación en el Congreso Local que exceda en ocho puntos porcentuales el porcentaje de la votación obtenida, es precisamente la necesidad de la provisión de la legislación secundaria para su exacta observancia.

Ello, en virtud de que esa limitante no constituye, *per se*, una regla, sino que se trata de una base sobre la cual se asentarán las normas locales, de ahí que, como señaló el tribunal nayarita tanto en la Constitución Federal (artículo 116 fracción II), como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 28), se previó que la integración de las legislaturas locales se debe realizar, conforme lo prevean las reglas contenidas en las leyes locales, pero debiendo atender, en todo momento las bases contenidas en la propia Carta Magna.

En ese sentido, existe un mandato, para los poderes locales de las entidades de la República, incluidos los del Estado de Nayarit, de realizar, en su ámbito constitucional y legal, la adecuación jurídica apuntada, con la precisión que no existe un plazo constitucional específicamente definido para ello.

Empero, tal circunstancia no significa que le asista la razón al accionante, puesto que, previo a ello, las autoridades estatales nayaritas deben realizar todas

las adecuaciones constitucionales y legales que resulten procedentes, quedando obligadas a tomar en consideración los plazos a que se refiere el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos², esto es, antes o después de un proceso electoral y no, justamente en el transcurso de éste, de ahí lo **infundado** del agravio.

Asimismo, resulta errónea la afirmación de la parte actora, cuando refiere que no le asiste la razón a la responsable al haber manifestado que el texto previsto en el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal, de aplicarse, resultaría contrario a lo previsto en los artículos 14 y 105 de la propia Carta Magna.

En ese sentido, lo que la responsable sostuvo fue que *“el legislador nayarita no estaba obligado a realizar modificaciones a la ley electoral local inmediatamente después de la reforma constitucional, justamente porque el proceso electoral había iniciado y se estaban desahogando las etapas del mismo”* y que hacerlo, resultaría contrario a la propia norma constitucional en términos del artículo 105 fracción II penúltimo párrafo.

² Se estima que dicho criterio es conforme con el sostenido por la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al emitir la opinión solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente, SUP-OP-8/2014, derivada de la acción de inconstitucionalidad 37/2014, promovida por el Partido de la Revolución Democrática contra el Congreso y Gobernador del Estado de Veracruz.

El precepto en comento dispone que las leyes electorales federales y locales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, existiendo impedimento para que, durante el mismo, se hagan modificaciones legales fundamentales.

Así, el artículo 105 efectivamente restringe la posibilidad de hacer modificaciones legales fundamentales -que son las que necesariamente habrían de hacerse en el caso de ajustar la norma local nayarita en materia de integración de las legislaturas- por ello, es que cobra relevancia la Jurisprudencia invocada por la responsable en la sentencia impugnada, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, derivada de la acción de inconstitucionalidad 139/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XX, Julio de 2004 , Materia(s): Común, Tesis: 2a./J. 87/2004, p: 415, cuestión que, por lo demás que no fue cuestionada por la parte actora.

Así las cosas, debe insistirse en que la cuestión resuelta por la responsable no se basó en la falta de vigencia de la reforma constitucional, sino en la

imposibilidad, por mandamiento expreso de la propia Constitución, de que el legislador nayarita adecuara la normativa interna a las bases recientemente reconfiguradas, en el entendido de que el actual proceso se llevó a cabo, conforme a las normas legales vigentes, ubicadas dentro del parámetro de constitucionalidad vigente al inicio del proceso electoral, de ahí que este motivo de disenso también resulte **infundado**.

Sobre esa línea argumentativa, debe insistirse también, en que tal imposibilidad, prevista por el artículo 105 de la Ley Fundamental, emana del respeto a los propios principios consagrados en ella, como rectores de la función electoral, y que todas las autoridades de las entidades federativas deben respetar, en el ámbito de sus respectivas competencias.

En ese sentido, el inciso b), fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia; asimismo, las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Así, tenemos que el principio de certeza en materia electoral, establecido en el artículo 41, fracción V,

Apartado A, de la Constitución Federal exige que al comenzar el proceso electoral los participantes conozcan oportunamente las reglas que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público³.

Este principio consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades electorales, de tal modo que todos los participantes en el procedimiento electoral, conozcan previamente, con claridad y seguridad las normas sustantivas y adjetivas a las que debe estar sometida la actuación de todos los sujetos que han de intervenir, incluidas las autoridades, electorales y no electorales, además de atender los hechos tal como acontezcan.⁴

Igualmente, su significado radica en que las acciones que se efectúen deben ser veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente verificable, fidedigno y confiable, conforme a las reglas oportunamente establecidas, de ahí que la certeza se convierta en presupuesto obligado de la democracia.

³ Al respecto, resulta aplicable la Jurisprudencia de rubro: “**CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO**”. Con datos de localización: Novena Época, Registro: 174536, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, Tesis: P./J. 98/2006, Página: 1564.

⁴ Resulta aplicable la Jurisprudencia de rubro: “**FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO**.” Consultable en la Novena Época, Registro: 176707, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Noviembre de 2005, Tesis: P./J. 144/2005, Página: 111.

Así, el principio de certeza en materia electoral significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones debe generar una convicción y una situación de confianza por parte de los actores políticos y sociales, a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente y veraz.

Por otra parte, el principio de legalidad es la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, para que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

El principio de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

En cuanto a la objetividad, obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

Por su parte, la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos

políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Cabe recalcar que fue el siete de enero del presente año, cuando inició el proceso electoral en el Estado de Nayarit, ahora bien, y que la reforma constitucional electoral de que deriva el nuevo texto del artículo 116, fracción II, párrafo tercero, que se pretende debe prevalecer dado su jerarquía, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación hasta el diez de febrero de dos mil catorce, esto es, un mes y días después del inicio del proceso electoral del Estado de Nayarit.

Ante estas circunstancias, las previsiones contenidas en los artículos 21, 22, 64, 69, 79, fracción VIII y 209, fracción III de la legislación electoral local en cuanto al procedimiento de asignación de los Diputados de Representación Proporcional, así como el tope máximo a que se refiere el artículo 27 de la Constitución local en relación con el diverso numeral 21, fracción III, de la ley electoral en comento, que prevén dieciocho Diputados por

ambos principios (Mayoría Relativa y Representación Proporcional) para integrar el Congreso del Estado de Nayarit, resultan aplicables en el momento en que inició el proceso electoral, esto es, el siete de enero del presente año.

Ahora bien, la circunstancia de que en virtud de la reforma del artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, se establezca una condición distinta en cuanto a los límites de la sobre y sub representación, sin lugar a dudas genera una situación de incertidumbre respecto de la norma aplicable para establecer los límites en el sistema de representación proporcional, respecto que, conforme al artículo 27 de la Constitución del Estado de Nayarit en relación con el numeral 21 fracción III de la ley electoral local, el límite establecido es de dieciocho diputados; mientras que en artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal prevé una hipótesis diversa que sustenta límites porcentuales de sub y sobre representación, basados en los resultados electorales.

Lo anterior, genera que la autoridad jurisdiccional tenga que establecer cuál de las normas de referencia debe aplicarse al caso concreto; en el entendido de que esa ponderación debe hacerse a la luz de otra norma de rango constitucional, esto es, el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la referida Carta Magna, que establece que

las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

El principio de certeza, como ya se vio, implica que en el proceso electoral, deben conocerse previamente con claridad y seguridad las reglas sustantivas y adjetivas a las que es sometida la actuación de todos los sujetos que en el intervienen.

Así las cosas, en el momento en que en el Estado de Nayarit inició el proceso electoral, las reglas esenciales fueron las contenidas en los artículos 21, 22, 64, 69, 79, fracción VIII y 209, fracción III de la legislación electoral local, así como el artículo 27 de la Constitución local en relación con el diverso numeral 21, fracción III, de la ley electoral en comento, reglas para los efectos del proceso electoral las que establecen el procedimiento de asignación y topes de representación legislativa.

En el caso, desarrollar una norma, a partir del artículo 116 antes referido, implicaría, indefectiblemente, una modificación a la diversa establecida en el numeral 27 de la Constitución local en relación con el precepto 21, fracción III, de la ley electoral en comento, que es un tope de dieciocho Diputados por ambos principios para integrar el Congreso del Estado de Nayarit, para los

efectos de la sub y sobre representación, tope que se vería modificado, lo cual, en acatamiento al artículo 105 Constitucional está vedado.

Además, no debe perderse de vista que la aplicación del artículo 116, fracción II, párrafo tercero de la Constitución Federal, implicaría que ante la falta de reglamentación para designar las curules a los partidos políticos sobre y sub representados, se tuviere que establecer un procedimiento que la propia ley de la materia no contempla, lo que también sería contrario al principio de certeza que debe prevalecer.

Además, esta Sala Regional estima que igualmente es imprecisa la afirmación de la actora, en el sentido de que la responsable privilegia los derechos políticos electorales de quienes obtuvieron un resultado favorable, en perjuicio del interés público de la sociedad en general, ponderando erróneamente los principios constitucionales, al anteponer la protección de los terceros interesados por encima de los nayaritas y su prerrogativa a contar con un verdadero órgano de representación que refleje la pluralidad de la soberanía derivada de la votación del seis de julio.

El error de la actora radica en sostener que la responsable únicamente vela por el respeto de los candidatos de los partidos políticos, soslayando los derechos de la sociedad en general.

Por el contrario, de la propia sentencia se advierte que la responsable razona que se trata de una garantía de seguridad jurídica para todas las personas, incluidos naturalmente los partidos políticos que contienden en los procesos electorales.

En ese sentido, en la resolución impugnada se adujo la aplicación solicitada tendría como consecuencia modificar las reglas establecidas para el actual proceso electoral, causando perjuicio a los ciudadanos, a los partidos políticos y a los candidatos, vulnerándose el principio de certeza que debe regir en toda contienda electoral.

Se indicó además, que en apego a la línea jurisprudencial delineada por la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, *“el principio de certeza implica el conocimiento de las cosas en su real naturaleza y dimensión exacta; ofreciendo seguridad, confianza o convicción a los ciudadanos y partidos políticos, respecto del actuar de la autoridad electoral.”*

Por otra parte, son **infundados** los argumentos de la actora, acerca de la inexistencia de una representación plural en el congreso nayarita, la responsable expuso que en Nayarit no existe un vacío o límite a la sobre representación de los partidos políticos en el congreso local, toda vez que de los preceptos de la constitución y legislación

local, se colige que se protege el principio de la representación legislativa mediante diputados electos por ambos principios, por medio de la barrera que entraña que ningún partido pueda tener más de dieciocho diputados por ambos principios, velando, en su esencia -continúa refiriéndose en la sentencia- por garantizar la pluralidad en la integración del órgano legislativo, a través de un tratamiento equitativo, y una debida representación de las minorías.

Sobre este aspecto, la resolución combatida despliega su argumentación en los términos que a continuación se transcriben, y que en modo alguno fueron combatidos por la parte actora.

“Cabe agregar, que a pesar de que no es posible aplicar en el actual proceso electoral de Nayarit, la reforma operada a la fracción II del artículo 116 constitucional, ello no significa, que en Nayarit exista un vacío normativo o que no exista un límite a la sobre representación de los partidos políticos en el parlamento local, en razón de que el artículo 27 de la constitución local velando por el principio de representación proporcional, cuida que los partidos políticos reflejen su verdadera representatividad en la conformación del congreso local en atención a su porcentaje votación obtenida, expresamente la parte final del citado artículo 27 constitucional expresamente señala; **“ningún partido político podrá contar con más de dieciocho diputados por ambos principios”**. Dejando a la legislación electoral el diseño del procedimiento a seguir para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. Si bien, se advierte por este órgano

jurisdiccional que dicho precepto constitucional únicamente hace referencia expresa a partido político, ello no significa que se excluya a las coaliciones para concurrir a la asignación de diputados por este principio y que el reparto de los escaños deba efectuarse sólo a los partidos políticos, dividiendo a las coaliciones para tales efectos, toda vez que el Constituyente delega a la legislación comicial, la reglamentación de la figura de la representación proporcional de diputados, legislación que en tal sentido, permite a los partidos y coaliciones concurrir a la asignación de diputados por este principio, conforme se desprende los artículos 21, 64, 69, 71 fracción VIII de la Ley Electoral para el Estado de Nayarit. En esa tesitura, este órgano enjuiciador considera que resulta falsa la afirmación esgrimida por el actor en el sentido de que la autoridad electoral responsable realizó en una indebida fundamentación y motivación del acto impugnado, sin aplicar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el límite de la sobrerrepresentación a la coalición “Por el bien de Nayarit” como una unidad, sino que lo hizo tomando en cuenta a cada uno de los partidos políticos que integran la citada coalición. La inverosimilitud de lo afirmado por el actor se desprende de la prueba documental pública consistente en el Acta de Compuo de la elección de diputados al congreso del estado por el principio de representación proporcional emitida el 14 de julio del 2014, probanza a la que otorgamos valor probatorio pleno en términos de lo establecido en el artículo 22, párrafo segundo de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit. En dicha probanza consta que la autoridad electoral responsable actuó correctamente aplicando la fórmula vigente para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, prevista en el artículo 21 de la Ley Electoral local, asignando a la citada coalición “Por el bien de Nayarit” el número de diputados por el principio de representación

proporcional que le corresponde en base a la votación obtenida, tomando la coalición como un sólo partido durante todo el procedimiento de asignación, de tal modo que la autoridad responsable si aplico a la citada coalición el límite o barrera que evita que una misma fuerza política tengas más de 18 dieciocho diputados por ambos principios en el parlamento local, barrera prevista constitucional y legalmente. Por tanto, la autoridad responsable realizo una correcta interpretación del marco jurídico aplicable. A sabiendas, que el sistema de representación proporcional consiste en transformar el conjunto de voluntades individuales expresada por los votantes a través del sufragio en una voluntad única que sirve para determinar la integración del órgano parlamentario local, tomando en cuenta una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, así como para garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría y, finalmente, para evitar los efectos extremos de distorsión de la voluntad popular, que se pueden producir en un sistema de mayoría simple. La decisión del Poder Revisor de la Constitución de adoptar el sistema mixto con predominante mayoritario a partir de mil novecientos setenta y siete, ha permitido que este sistema mayoritario se complemente con el de representación proporcional. El sistema electoral basado en el principio de representación proporcional persigue la conversión de votos en escaños, con el máximo equilibrio posible entre el porcentaje de votación obtenido por un partido político y el de los miembros del órgano de representación popular que correspondan a ese partido. El equilibrio entre los votos obtenidos por cada partido político y las diputaciones que le son asignadas, debe respetar la regla esencial de que cada curul corresponda a ciertos sufragios del partido político, para que la fuerza electoral del partido se refleje de la forma más fiel posible en el órgano colegiado de representación popular. Así lo ha

desdoblado el legislador local al establecer que el sistema electoral en Estado de Nayarit, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional se realice a través de dos métodos distintos, el primero consiste en la asignación directa de un diputado, a todo partido que alcance el porcentaje mínimo de votación y, el segundo, se refiere a la aplicación de la fórmula electoral integrada por cociente electoral y el resto mayor. El establecimiento de ambos métodos obedece a un principio de igualdad entre los partidos políticos con derecho a participar en la asignación. Así, la asignación directa de un diputado se basa en la igualdad de los contendientes, puesto que a todos los partidos que alcancen el uno punto cinco por ciento de la votación total emitida, se les asigna un diputado de representación proporcional, sin tomar en cuenta la votación obtenida por cada uno, sólo se toma en cuenta que los partidos o coaliciones alcanzan el porcentaje mínimo. En cambio, la asignación mediante la aplicación de la fórmula electoral, sí toma en cuenta la fuerza electoral de cada partido, pues en atención a ella se determina cuántos diputados les corresponden, con lo cual, los partidos políticos que alcanzan mayor votación reciben más curules. Por ello, para determinar la fuerza política de los partidos políticos y determinar a su vez los escaños obtenidos en una elección, es necesario que sea tomada en cuenta la votación total emitida, y sobre ella se realicen las diversas operaciones aritméticas establecidas en el citado artículo 22 de la Ley Electoral, para determinar el número de diputados que corresponden a cada partido político. Como se advierte de la interpretación literal y funcional del precepto antes invocado, su esencia radica en garantizar la pluralidad en la integración del órgano legislativo a través de un tratamiento equitativo, y una representación de las minorías al alcanzar un porcentaje mínimo de votación de 1.5%, respecto de la votación total emitida, pues en un verdadero Estado constitucional y democrático de

derecho las minorías deben participar en la vida pública, como representantes de sectores de la diversa y compleja sociedad contemporánea que, no obstante estar en posición numérica menor, deben ser escuchadas en la toma de decisiones aun cuando invariablemente estas deben ser y seguir siendo tomadas por la mayoría. De lo anterior se puede afirmar que la constitución y la normativa electoral local, salvaguardan el principio de representación proporcional en la asignación de diputados, estableciendo un límite a la sobre representación de los partidos políticos o coaliciones de no exceder el número de 18 diputados por ambos principios; mayoría y representación proporcional, en el parlamento local.”

No pasa desapercibido que el actor, al señalar que la aplicación del párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 constitucional -reformado el pasado diez de febrero- no contraviene el principio de irretroactividad de la ley, invoca como criterio orientador, lo señalado por la Sala Superior de este tribunal en el expediente SUP-JRC-14/2014.

Cabe precisar que la *litis* de dicho juicio, consistió determinar si la reforma constitucional en materia político-electoral, publicada el pasado diez de febrero, tenía efectos dentro del proceso de designación de los Consejeros Electorales del Instituto Electoral de Tamaulipas que comenzó en diciembre del año pasado, es decir, antes de la publicación de dicha reforma constitucional.

Al hacer el estudio de tal asunto, la Sala Superior concluyó que sí debían aplicarse al caso las disposiciones constitucionales reformadas, pues el Constituyente Permanente dispuso de manera expresa en el artículo noveno transitorio del Decreto de referencia lo siguiente: *“NOVENO.- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral designará a los nuevos consejeros de los organismos locales en materia electoral, en términos de lo dispuesto por el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de esta Constitución. **Los actuales consejeros continuarán en su encargo hasta en tanto se realicen las designaciones a que se refiere el presente Transitorio.** El Consejo General llevará a cabo los procedimientos para que el nombramiento de los consejeros electorales se verifique con antelación al siguiente proceso electoral posterior a la entrada en vigor de este Decreto”* (Énfasis añadido).

Asimismo, y no obstante que la Sala Superior afirmó que el principio de irretroactividad establecido en el artículo 14 de nuestra Carta Magna no resulta aplicable a las disposiciones de la propia Constitución, también precisó que en el caso particular, la aplicación retroactiva de la reforma constitucional mencionada, no tenía por efecto privar a quienes habían resultado designados Consejeros Electorales en los decretos impugnados, de la titularidad de sus derechos, pues dichas personas podrían resultar reelectas en sus cargos

como resultado del proceso establecido en la misma reforma cuya aplicación se determinó.

Ahora bien, como se ha apuntado, en este caso la *litis* consiste en determinar si es correcta o no, la resolución de la responsable en el sentido de no aplicar el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reformado el diez de febrero de este año, quien adujo para ello, entre otras razones, el principio de irretroactividad de la ley, así como el diverso artículo 105 constitucional -que dispone que las leyes electorales se deben promulgar y publicar noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse- pues el proceso electoral de Nayarit del que forma parte el acto impugnado comenzó el siete de enero de este año, es decir, antes de la publicación de la reforma de referencia.

De lo antes expuesto se colige que el caso analizado por la Sala Superior es esencialmente diverso al asunto señalado al rubro, pues a pesar de que ambos tienen relación con la reforma constitucional en materia político-electoral publicada el diez de febrero pasado, las disposiciones relativas al juicio SUP-JRC-14/2014 señalaban de manera expresa que quienes fueran Consejeros Electorales en la fecha de promulgación del decreto de referencia, deberían continuar en sus cargos hasta que se hicieran las designaciones

de los nuevos consejeros en términos de la propia reforma, sin que cupiera duda alguna al respecto, ni hiciera falta la realización de algún acto posterior de desarrollo legislativo para la correcta aplicación de tal disposición.

La diferencia que guarda el juicio citado al rubro con el diverso explicado en los párrafos que anteceden, consiste en que, como se ha reiterado, la norma constitucional reformada relacionada con el presente juicio -el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116-, no puede ser aplicada de manera directa al caso que nos ocupa, pues tal disposición consiste únicamente en diversas bases señaladas por nuestra Carta Magna para la integración de las legislaturas de las Entidades Federativas, siendo facultad y obligación de cada uno de los Estados, la creación de las normas reglamentarias que, en observancia de dichas bases, detallen de manera precisa los procesos y demás circunstancias atinentes a la conformación de cada legislatura local.

Finalmente, es inoperante el planteamiento del instituto político impetrante relativo a que la decisión de la responsable de no aplicar el párrafo tercero de la fracción II del artículo 116 de la Constitución reformado, implica el ejercicio de un control constitucional jurisdiccional que no puede ser realizado respecto de las reformas hechas a la propia Constitución.

En virtud de que, como ha quedado explicado, a lo largo de esta sentencia, la decisión de la Sala Constitucional Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit de no aplicar en forma directa dicho precepto, se basó, no en un control de constitucionalidad, sino en la falta de la necesaria reglamentación para hacerlo.

Por lo tanto, al haber resultado ineficaces los motivos de agravios expresados, lo procedente es confirmar la sentencia emitida por la Sala Constitucional Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit en el juicio SC-E-JIN-33/2014.

No constituye obstáculo a lo anteriormente determinado el hecho de que no se haya tramitado en forma completa el medio de impugnación que se resuelve dentro del plazo previsto en términos del artículo 17, en relación con los diversos 90 y 91 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y que fue ordenado por la responsable, toda vez que el hecho de darle publicidad a la demanda en cuestión es para el efecto de garantizar el derecho de audiencia a los posibles terceros interesados que pudiesen apersonarse, y dada la solución del presente asunto, se considera inadecuado esperar a que concluya el aludido término en perjuicio del derecho ejercido, esto si se toma en cuenta que el próximo dieciocho de agosto, los Diputados en el Estado de Nayarit

ejercerán el cargo para el cual fueron electos en términos de lo establecido por el artículo 35 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma**, la resolución emitida el siete de agosto de dos mil catorce, por la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit, en el juicio de inconformidad SC-E-JIN 33/2014.

NOTIFÍQUESE en términos de ley, devuélvanse a la autoridad señalada como responsable las constancias correspondientes y, en su oportunidad, remítase el expediente al archivo jurisdiccional, como asunto concluido.

Así lo resolvieron por unanimidad de votos, la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, así como los Magistrados José Antonio Abel Aguilar Sánchez y Eugenio Isidro Gerardo Partida Sánchez integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal Electoral con cabecera en Guadalajara, Jalisco, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe. **CONSTE.**

**MAGISTRADA PRESIDENTA
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**MAGISTRADO
JOSÉ ANTONIO ABEL
AGUILAR SÁNCHEZ**

**MAGISTRADO
EUGENIO ISIDRO GERARDO
PARTIDA SÁNCHEZ**

**RAMÓN CUAUHTÉMOC VEGA MORALES
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

El suscrito Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con fundamento en el artículo 204, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento de las instrucciones de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, Presidenta de este órgano jurisdiccional, **CERTIFICA:** Que el presente folio, con número cuarenta y nueve forma parte de la resolución de esta fecha, emitida por la Sala Regional Guadalajara, en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral con la clave SG-JRC-70/2014. DOY FE.-----

Guadalajara, Jalisco, a catorce de agosto de dos mil catorce.

**RAMÓN CUAUHTÉMOC VEGA MORALES
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

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

EXPEDIENTE: SDF-JDC-455/2014

ACTOR: FERNANDO CASTRO
BARREDA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL
REGISTRO FEDERAL DE
ELECTORES DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL, POR
CONDUCTO DE LA VOCALÍA
RESPECTIVA DE LA 08 JUNTA
DISTRITAL EJECUTIVA EN EL
DISTRITO FEDERAL

MAGISTRADO: HÉCTOR
ROMERO BOLAÑOS

SECRETARIA Y SECRETARIOS:
KAREN ELIZABETH VERGARA
MONTUFAR, JOSÉ FRANCISCO
CASTELLANOS MADRAZO Y
GERARDO RANGEL GUERRERO

México, Distrito Federal, a nueve de enero de dos mil quince.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal, en sesión pública de esta fecha, resuelve el expediente identificado en el rubro, en el sentido de ordenar a la Vocalía de la Junta Ejecutiva del 08 Distrito Electoral Federal, en el Distrito Federal, que inicie al trámite

SDF-JDC-455/2014

de reposición de credencial para votar, instado por el actor, por cambio de domicilio.

GLOSARIO

Actor	Fernando Castro Barreda
Acuerdo 1-257	ACUERDO 1-257: 28/07/2011, de la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores, por el que se aprueban medios de identificación para obtener la credencial para votar
Comisión de Vigilancia	Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Credencial	Credencial para Votar con Fotografía
Dirección Ejecutiva	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral
Instituto	Instituto Nacional Electoral
Juicio ciudadano	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley Orgánica	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

<i>Ley de Medios</i>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<i>Sala Regional</i>	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de la Cuarta Circunscripción Plurinominal
<i>Vocal Ejecutivo</i>	Vocal Ejecutivo de la 08 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el Distrito Federal
<i>Vocal Secretario</i>	Vocal Secretario de la 08 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el Distrito Federal

ANTECEDENTES DEL CASO

De la narración de los hechos que el actor hace en su demanda, así como del contenido de las constancias que obran en el expediente, se advierte:

I. Credencial.

1. Solicitud de reposición. El dieciocho de noviembre del dos mil catorce, **Fernando Castro Barreda** acudió al módulo de atención ciudadana a realizar el trámite de reemplazo de su credencial para votar con fotografía, por cambio de domicilio.

En esa misma fecha, el personal de la autoridad responsable, después de revisar la documentación que presentó el actor,

SDF-JDC-455/2014

le informó que no era posible realizar el trámite solicitado, al no contar con un comprobante de domicilio.

II. Juicio ciudadano.

1. Presentación de demanda. Inconforme con lo anterior, el veinte de noviembre siguiente, el actor presentó demanda de juicio ciudadano, a fin de controvertir la omisión de iniciar el trámite y expedirle su credencial por cambio de domicilio.

2. Trámite. Mediante oficio recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el veinticuatro de noviembre del dos mil catorce, la Vocal Secretaria remitió el escrito de demanda, el informe circunstanciado y demás documentación relacionada con el juicio de mérito.

3. Turno. Mediante acuerdo de misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala ordenó integrar el expediente **SDF-JDC-455/2014** y turnarlo al Magistrado Héctor Romero Bolaños, para que lo instruyera y, en su momento, presentara el proyecto de sentencia.

4. Acuerdo de Radicación. El Magistrado Instructor ordenó la radicación del expediente en la ponencia a su cargo en misma fecha.

SDF-JDC-455/2014

5. Acuerdo de Admisión y Primer Requerimiento. El veintiséis de noviembre, el Magistrado instructor acordó la admisión de la demanda y requirió a la Dirección Ejecutiva, para que remitiera copia certificada del expediente registral del actor.

La autoridad responsable cumplimentó el requerimiento el siguiente tres de diciembre.

6. Requerimiento e Inspecciones Judiciales. El siete de diciembre siguiente, el Magistrado instructor ordenó, entre otras cuestiones, requerir al Instituto de Asistencia e Integración Social dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a efecto de que informara si en la base de datos de alguno de los servicios y programas sociales que brinda, cuenta con algún registro relacionado con el actor.

Asimismo, con las facultades que le confiere la legislación en la materia, ordenó la realización de dos inspecciones judiciales con el objeto de contar con mayores elementos para resolver el presente juicio.

El siguiente ocho se llevó a cabo la inspección judicial solicitada a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional, tal y como consta en el acta circunstanciada que se

SDF-JDC-455/2014

elaboró para tales efectos, misma que fue remitida mediante oficio TEPJF/SRDF/SGAV/435/14.

El nueve siguiente se recibió en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional el oficio número TEPJF-SRT/PMJCSA/178/14, suscrito por el Magistrado Presidente de la Sala Regional correspondiente a la V Circunscripción Plurinominal con sede en Toluca de Lerdo, Estado de México de este Tribunal Electoral, mediante el cual envía el acta correspondiente a la diligencia de inspección judicial que le fue solicitada.

El once de diciembre del dos mil catorce, en cumplimiento del requerimiento formulado por el Magistrado instructor, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el oficio sin número, suscrito por el Director General del Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal, mediante el cual informó que en los padrones de las actividades y programas sociales del Instituto no se encontró información relacionada con el actor.

7. Proveído. Mediante acuerdo de once de diciembre, el Magistrado Instructor, entre otras cosas, tuvo por cumplidos los requerimientos realizados en el diverso de siete anterior; por tanto, dejó sin efectos el apercibimiento realizado al

SDF-JDC-455/2014

Instituto de Asistencia e Integración Social del Distrito Federal.

8. Acuerdo. El quince siguiente, se acordó realizar una diligencia de inspección de la página de internet del Instituto de Asistencia e Integración Social dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a efecto de que certificar la existencia de algún documento en el que se atendiera al concepto de situación de calle.

En misma fecha, se llevó a cabo la diligencia judicial respectiva, constando en acta circunstanciada que obra en los autos del expediente en que se actúa.

9. Cierre de instrucción. El diecinueve de diciembre del año próximo pasado, al no existir diligencias pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un juicio ciudadano promovido para controvertir la omisión de la autoridad responsable de tramitar la solicitud de renovación de

SDF-JDC-455/2014

credencial por cambio de domicilio, de un ciudadano en el Distrito Federal; por tanto, se trata de un supuesto normativo competencia de esta Sala, y entidad federativa en la que ejerce jurisdicción.

Lo anterior tiene fundamento en:

Constitución. Artículos 41 párrafo segundo Base VI y 99 párrafo cuarto fracción V.

Ley Orgánica. Artículos 186 fracción III inciso c) y 195 fracción IV inciso a) y

Ley de Medios. Artículos 79 párrafo 1 y 83 párrafo 1 inciso b) fracción I.

SEGUNDO. Autoridad responsable.

Cabe precisar que la autoridad responsable es la Dirección Ejecutiva, por conducto de la Vocalía Distrital, en virtud de que, según lo disponen los artículos 54 párrafo 1 inciso c) y 126 párrafo 1 de la Ley Electoral, es el órgano del Instituto encargado de prestar los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, entre los que se encuentra la expedición de la credencial, por lo que se coloca en el

SDF-JDC-455/2014

supuesto del artículo 12 párrafo 1 inciso b) de la Ley de Medios.

Se llega a la conclusión anterior, con base en el contenido del referido numeral 126 párrafo 1, respecto a que el Instituto presta los servicios inherentes al Registro Federal de Electores por conducto de la Dirección Ejecutiva correspondiente y de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; de ahí, que se les debe considerar como autoridades responsables de los servicios relativos al Registro Federal de Electores y, consecuentemente, los efectos de la presente sentencia trascienden y, si es el caso, obligan a las distintas partes del todo, es decir, la Dirección Ejecutiva, así como sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas; en la especie, a la 08 Junta Distrital Ejecutiva en el Distrito Federal.

Lo anterior, se sustenta en la jurisprudencia emitida por este Tribunal, identificada con la clave 30/2002, cuyo rubro es del tenor siguiente **DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES. LOS VOCALES RESPECTIVOS SON CONSIDERADOS COMO RESPONSABLES DE LA NO EXPEDICIÓN DE LA CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA,**

SDF-JDC-455/2014

AUNQUE NO SE LES MENCIONE EN EL ESCRITO DE DEMANDA¹.

TERCERO. Causal de improcedencia.

Esta Sala Regional considera que no asiste la razón a la autoridad responsable al señalar que el actor no agotó la instancia previa establecida por la Ley Electoral, y que por tanto el juicio es improcedente.

Al respecto, el párrafo 5 del artículo 143 de la Ley Electoral, prevé una instancia administrativa que deberá presentarse por quien realiza alguno de los trámites relacionados con la expedición de la credencial para votar, tales como, la inscripción al padrón electoral, cambio de domicilio, corrección de datos o reposición de credencial, cuando la determinación de la autoridad no le favorezca.

Dicha instancia administrativa se puede promover a través de los formatos denominados “Solicitud de Expedición de Credencial para Votar” o “Solicitud de Rectificación en el Listado Nominal de Electores”, que el Registro debe proporcionar a los interesados, según se desprende del párrafo 4 del citado artículo.

¹ Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Compilación 1997-2012, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 319-320.

SDF-JDC-455/2014

Tal instancia administrativa debe ser resuelta por la oficina ante la cual se formuló la solicitud respectiva, determinando si procede o no la expedición, en un plazo de veinte días naturales.

La resolución que declare improcedente dicha instancia administrativa o la falta de respuesta en tiempo, puede ser impugnada ante el Tribunal Electoral, y para tal efecto, los interesados tendrán a su disposición en las oficinas del Registro, los formatos necesarios para la interposición del juicio ciudadano, como se dispone en el párrafo 6 del invocado artículo 143.

De ahí que los artículos 10, primer párrafo, inciso b); 80, primer párrafo, inciso a), numeral 2, y 81 de la Ley de Medios, en relación con el artículo 143 del Código Electoral, establezcan que para que las personas puedan acudir ante la jurisdicción del Tribunal Electoral a través del juicio ciudadano, es necesario que previamente agoten los medios de defensa ordinarios mediante los cuales el acto reclamado pueda ser modificado o revocado.

De esta forma, para la procedencia del juicio ciudadano, cuando el interesado pretenda la expedición de la credencial

SDF-JDC-455/2014

o su inclusión en el listado nominal de electores, es necesario agotar la instancia administrativa multireferida.

Si no lo hace así, ordinariamente, el mencionado juicio resultará improcedente en términos del artículo 10, primer párrafo, inciso a), de la Ley de Medios, al no haberse agotado las instancias previas, requisito que exige el numeral 2 del artículo 80 y el artículo 81 de la referida ley adjetiva.

Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Sala Regional, que los actores no están obligados a agotar tal instancia administrativa, cuando no exista una respuesta por escrito de la autoridad administrativa electoral, debidamente fundada y motivada.

En el caso concreto, de lo narrado por el actor en su demanda y por la autoridad responsable en el Informe Circunstanciado, se advierte que éste acudió al módulo de atención a realizar la reposición de su credencial para votar por cambio de domicilio, y que al momento en que un funcionario revisó la documentación aportada para el trámite, le informó verbalmente que no procedía lo solicitado, toda vez que no había presentado un comprobante de domicilio.

Ante la imposibilidad de realizar el trámite de reposición pretendido, el actor se retiró del módulo. No obstante, no

existe una determinación por escrito emitida por la autoridad responsable, en la que hubiera fundado y motivado por qué resultaba improcedente su trámite.

Por lo anterior, en el caso, resulta innecesario obligarlo a promover la instancia administrativa prevista en el artículo 143 de la Ley Electoral antes de presentar el juicio ciudadano, puesto que no existe una respuesta por escrito de la autoridad, debidamente fundada y motivada y, como consecuencia, ni siquiera dio inicio al trámite respectivo.

Por ende, se considera infundado lo aducido por la autoridad responsable, relativo a que se debía agotar dicha instancia.

CUARTO. Requisitos de procedencia.

El medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7 párrafo 1, 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, 79 párrafo 1 y 81 de la Ley de Medios, en virtud de lo siguiente:

a) Oportunidad. El presente requisito se encuentra satisfecho, pues en el caso, el actor se inconforma con la omisión en la que incurrió la autoridad responsable, relativa a iniciar su trámite de reposición de credencial.

SDF-JDC-455/2014

En tal sentido, al ser la violación reclamada una omisión, ésta es de tracto sucesivo, por lo que el plazo para presentar cualquier medio de impugnación, se mantiene en permanente actualización; de ahí que el juicio ciudadano deba considerarse oportuno. Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia 15/2011 de rubro **“PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES².”**

b) Forma. Se tiene por satisfecho el requisito, toda vez que el medio de impugnación fue presentado por escrito; en él se hace constar el nombre del actor y señala los estrados de la 08 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto en el Distrito Federal, como domicilio para recibir notificaciones. Se identifica la omisión impugnada y la autoridad señalada como responsable. Asimismo, se mencionan los hechos, conceptos de agravio en que se basa la impugnación, los preceptos presuntamente violados y contiene la firma autógrafa del enjuiciante.

c) Legitimación. El actor tiene legitimación para promover el juicio en que se actúa, ya que es un ciudadano que promueve por su propio derecho, alegando una posible vulneración a derechos político-electorales del ciudadano.

² Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Compilación 1997-2013, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 520-521.

d) Interés jurídico. Se tiene por satisfecho el presente requisito, toda vez que la materia de controversia lo es la omisión de iniciar el trámite solicitado por el actor, correspondiente a la renovación de su credencial por cambio de domicilio, lo que considera viola su derecho político-electoral de votar.

e) Definitividad. El presente requisito se cumple, por las razones expuestas en el considerando que antecede, al momento de analizar la causa de improcedencia invocada por la autoridad responsable.

Precisado lo anterior, en razón de que se satisfacen los requisitos de procedencia en el presente juicio, lo conducente es realizar el estudio de fondo del asunto.

QUINTO. Estudio de fondo.

Ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral que, dada la naturaleza de las demandas en los juicios ciudadanos, no es indispensable que los actores formulen con detalle una serie de razonamientos lógico jurídicos con el fin de evidenciar la ilegalidad del acto u omisión reclamados. Es por ello que, tal como lo señala el artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios, **se debe suplir la deficiencia en la exposición**

SDF-JDC-455/2014

de los agravios, siempre y cuando éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

Consecuentemente, la regla de la suplencia aludida se observará en esta sentencia, pues del escrito de demanda se aprecia claramente la causa de pedir del actor, que es la de contar con su credencial, con la finalidad de ejercer su derecho al voto, lo cual es motivo suficiente para que se proceda al estudio del escrito de mérito según lo dispone la jurisprudencia 03/2000, cuyo rubro señala lo siguiente: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR³**; aunado a que formula una serie de argumentos que constituyen principio de agravio.

En el caso, el actor en su escrito inicial señala que se presentó en el módulo a realizar la renovación de su credencial por cambio de domicilio, acompañando copia certificada de su acta de nacimiento y cartilla de servicio militar; sin embargo, se le informó verbalmente que además de esos documentos, requería un comprobante de domicilio, conforme a lo previsto en el Acuerdo 1-257.

³ Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Compilación 1997-2012, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 117-118.

SDF-JDC-455/2014

Atendiendo a ello, el actor informó al funcionario que no cuenta con un comprobante de domicilio, **en razón de que presenta situación de calle desde el año 2003.**

En ese contexto, hace valer que la autoridad responsable viola en su perjuicio lo previsto en los artículos 1, 8, 14, 16, 34, 35, fracción I, 37, 41 de la Constitución, al negársele la obtención de su credencial, ya que al presentar situación de calle, no cuenta con algún comprobante de domicilio de los que refiere el Acuerdo 1-257.

Destaca que con la determinación de la autoridad responsable se viola en su perjuicio lo establecido en el artículo 1º constitucional, el cual establece que en los Estados Unidos Mexicanos, toda persona goza de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en la materia, de los que el Estado mexicano es parte.

Por último, afirma que la autoridad responsable viola en su perjuicio sus derechos civiles y políticos, tales como el de votar en las elecciones populares, formar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país a través del voto en las elecciones que se celebren, el derecho de asociación y reunión, así como participar en la dirección de los asuntos públicos; ser votado y tener acceso en condiciones generales

SDF-JDC-455/2014

de igualdad a las funciones públicas del país, máxime que todas las personas son iguales ante la ley y no deben ser discriminadas.

Como puede advertirse de la lectura de la demanda del actor, cuestiona un requisito expresamente previsto por el Acuerdo 1-257, pues considera que es contrario a diversos artículos de la Constitución.

En ese sentido, conforme a lo ordenado por el artículo 23, párrafo 1 de la Ley de Medios, supliendo el agravio en su deficiencia, esta Sala advierte que el actor pretende cuestionar la constitucionalidad de la fracción normativa del referido acuerdo (en la cual se contempla el requisito consistente en la presentación de un comprobante de domicilio para la obtención de la credencial para votar).

Por tanto, a efecto de determinar si éste es o no inconstitucional, es necesario correr el test de proporcionalidad, pues dicho ejercicio permitirá elucidar si incide o no de un modo razonable y proporcional en su esfera jurídica.

Para ello, a continuación se detallan los subprincipios que el test de proporcionalidad desdobra, en los siguientes términos:

SDF-JDC-455/2014

- a. **Idoneidad.** Se refiere a que toda intervención en los derechos fundamentales debe ser adecuada para contribuir a la obtención de un fin constitucionalmente legítimo.
- b. **Necesidad.** Toda medida de intervención en los derechos fundamentales debe ser la más benigna con el derecho intervenido, entre todas las opciones que revisten al menos la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto; y,
- c. **Proporcionalidad en sentido estricto.** La importancia de los objetivos perseguidos por la intervención en los derechos fundamentales, debe guardar una adecuada relación con el significado del derecho intervenido.

Pues bien, de conformidad con los artículos 135, numeral 2, de la Ley Electoral y Segundo, fracción III del Acuerdo 1-257, a efecto de que cualquier ciudadano mexicano pueda efectuar un trámite de inscripción o de actualización al Padrón Electoral, con excepción al de reposición, deberá presentar un comprobante de domicilio en original, cuya fecha de expedición no sea mayor a tres meses, de entre los incluidos en el catálogo previsto en el referido acuerdo,

SDF-JDC-455/2014

mismo que contempla los correspondientes a: 1. Pago de impuestos y de servicios públicos o privados; 2. Bancarios o de tiendas departamentales; y 3. Relacionados con la propiedad o arrendamiento de una vivienda.

Es decir, los preceptos tildados de inconstitucionales establecen un requisito que condiciona la obtención de un documento que, conforme al artículo 131, numeral 2 de la Ley Electoral, resulta indispensable para disfrutar del derecho político-electoral de votar y ser votado.

Bajo esta óptica, aun cuando dichas disposiciones inciden en el ejercicio del derecho de voto en sus modalidades activa y pasiva, consagrado en el artículo 35 de la Constitución, pues condicionan la obtención de la credencial que, como ya se dijo, es el documento indispensable para ejercer el derecho que nos ocupa, ello es razonable y proporcional porque:

1. Conforme al subprincipio de idoneidad, el requisito de exhibir un comprobante de domicilio para obtener la credencial, es una medida adecuada para lograr fines constitucional y legalmente legítimos, consistentes en tener certeza jurídica respecto de la integración y actualización del Padrón Electoral y de la Lista de Electores, así como incluir en la

SDF-JDC-455/2014

información básica de los ciudadanos, consignada en el referido padrón, aquella relativa a la entidad federativa, el municipio, la localidad, el distrito electoral uninominal y la sección electoral correspondientes al domicilio, elementos que son precondiciones que el propio orden jurídico prescribe en los artículos 41 Base V Apartados A párrafo primero y B párrafo primero inciso a) numeral 3 de la Constitución, así como 132 numeral 2 y 140 de la Ley Electoral, para la formación y actualización del referido instrumento electoral.

2. Al tenor del subprincipio de necesidad, exigir la presentación del comprobante de domicilio para la expedición de la credencial, es el requisito más benigno con el derecho fundamental intervenido, atento a que como se precisó en el núcleo de esta resolución, el Acuerdo 1-257 contempla un amplio catálogo de documentos con los cuales el ciudadano puede comprobar su domicilio.
3. Finalmente, por cuanto hace al subprincipio de proporcionalidad en sentido estricto, la exigencia del comprobante de domicilio guarda una relación adecuada con el significado del derecho intervenido, puesto que su imposición salvaguarda que en todo

SDF-JDC-455/2014

momento, quien al momento de solicitar su inscripción al Padrón Electoral o cualquier movimiento de actualización del mismo, como es el cambio de domicilio, acredite la ubicación del mismo en una entidad federativa, municipio y localidad determinados, pueda ejercer plenamente su derecho de voto en la sección y distrito electoral uninominal correspondientes, garantizando al mismo tiempo que, quien no lo haga, no pueda arrogarse el ejercicio de prerrogativas en una ubicación geo-electoral que no le corresponde, generando la instauración de un régimen de seguridad jurídica y legalidad que irradia al ámbito político electoral que protege tanto a los ciudadanos en lo individual, como a la sociedad en su conjunto.

Precisamente, ese régimen de seguridad jurídica en la geo-referencia electoral de los ciudadanos para ejercer su derecho de voto, se halla entrelazado con lo dispuesto en el artículo 41, Base V, párrafo segundo, de la Constitución, el cual establece que el Instituto contará en su estructura con órganos de vigilancia del Padrón Electoral, integrados mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales, con la finalidad de que éste se integre bajo los principios de legalidad y certeza jurídica.

SDF-JDC-455/2014

A ese respecto, la Ley Electoral dispone en su artículo 54, numeral 2, que para coadyuvar en los trabajos relativos al Padrón Electoral, se integrará la Comisión de Vigilancia, la cual en términos del artículo 157 del citado ordenamiento, se integra por el Director Ejecutivo del Registro Federal de Electores, quien la presidirá; un representante propietario y un suplente por cada uno de los partidos políticos nacionales; y un secretario designado por el respectivo presidente, entre los miembros del servicio profesional electoral con funciones en el área registral. Asimismo contará con la participación de un representante del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Dicha Comisión en términos de los artículos 136 numerales 2 y 4, así como 158 de la Ley Electoral, tiene las siguientes atribuciones:

- a) Establecer los procedimientos para la identificación de los ciudadanos que soliciten su registro.
- b) Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos en este Código;
- c) Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos;

SDF-JDC-455/2014

- d) Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores;
- e) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral; y
- f) Las demás que les confiera el presente Código.

(Énfasis añadido)

En virtud de lo anterior y con el objeto de garantizar la certeza de la información obtenida mediante los documentos presentados por los ciudadanos, así como su adecuada geo-referencia, **la Comisión determinó en la fracción III del punto resolutivo Segundo del Acuerdo referido**, que para cualquier trámite encaminado a la inscripción o actualización del Padrón Electoral, **los ciudadanos deben presentar un comprobante de domicilio en original y con una fecha de expedición no mayor a tres meses**, lo que se corrobora de la siguiente transcripción:

(...)

Segundo. Se aprueban los medios de identificación para obtener la Credencial para Votar, en los siguientes términos:

I. (...)

II. (...)

III. Para los trámites de inscripción o de actualización al Padrón Electoral, con excepción al de reposición, los ciudadanos deberán presentar un comprobante de domicilio original, de entre los siguientes:

1. Recibos de pago de impuestos y/o servicios públicos:

1.1 Recibo de pago de impuesto predial.

1.2 Recibo de pago de luz.

SDF-JDC-455/2014

- 1.3 Recibo de pago de agua.
- 2. Recibos de pago de servicios privados:
 - 2.1 Recibo de pago de teléfono.
 - 2.2 Recibo de pago de señal de televisión.
 - 2.3 Recibo de pago de gas.
- 3. Estados de cuenta de servicios privados:
 - 3.1 Bancarios.
 - 3.2 De tiendas departamentales.
- 4. Copia certificada de escrituras de propiedad inmobiliaria.
- 5. Contrato de arrendamiento.
- (...)

Los comprobantes de domicilio que los ciudadanos presenten al momento de realizar su trámite, deberán ser originales y con una fecha de expedición no mayor a 3 meses, con excepción del recibo de pago del impuesto predial, copia certificada de escrituras de propiedad inmobiliaria, del contrato de arrendamiento y del recibo de pago de agua cuando el pago sea anual, que podrán tener una vigencia de hasta de 1 año.

Bajo este escenario, resulta inconcuso que el requisito relativo a la presentación del comprobante de domicilio, no es inconstitucional, dado que se trata de una exigencia que, como quedó precisado en líneas anteriores, incide razonable y proporcionalmente en el derecho fundamental intervenido, pues de conformidad con los artículos 41 de la Constitución, así como 30, numeral 2, de la Ley Electoral, todos los actos que lleve a cabo el Instituto deben ser realizados conforme al principio de certeza.

De conformidad con los fundamentos jurídicos que han quedado expuestos, a juicio de esta Sala Regional, no se actualiza la inconstitucionalidad del Acuerdo 1-257; sin embargo, se arriba a la convicción de que el citado

instrumento, al no prever la posibilidad de que los ciudadanos que se encuentran en situación de calle y, por tanto, no cuentan con domicilio, puedan obtener la credencial para votar, es inconcuso que estamos frente a **una omisión parcial que produce una discriminación normativa** en agravio de esas personas, la cual debe ser reparada en esta sentencia, en términos de las consideraciones siguientes.

1. Derecho a la igualdad.

En el marco jurídico nacional y convencional se reconoce como derecho humano de las personas, el de la igualdad. Al respecto, en lo que interesa, los artículos 1° y 4° constitucional, establecen que:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las

violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley...

Por su parte, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, dispone:

Artículo 24. Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tiene derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Sobre la noción de igualdad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-4/84, estableció que:

55. La noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incurso en tal situación de inferioridad. **No es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza⁴.**

En el caso, atendiendo a las circunstancias particulares manifestadas por el actor, resulta de vital trascendencia que

⁴ Corte IDH. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la Naturalización. Opinión consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984. Serie A No. 4, párr. 55.

SDF-JDC-455/2014

esta Sala repare la discriminación parcial derivada de la omisión del Acuerdo 1-257, de prever la posibilidad de que personas en situación de calle, puedan obtener la credencial para votar con fotografía, pues solamente de esa forma será posible concretizar en favor del actor el principio de igualdad, toda vez que el mismo tiene una vinculación directa con la obligación de no discriminación a cargo de las autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales.

Con relación a la obligación de no discriminación, el artículo 1° constitucional, precisa:

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, en el artículo 1° dispone:

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

SDF-JDC-455/2014

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, **sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.**

2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las distinciones basadas en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional, también conocidas como "categorías sospechosas"⁵, requieren que el operador de la norma realice un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, en razón de que tanto el marco constitucional como convencional del Estado Mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada.

Por tanto, la interpretación del artículo 1º constitucional, en torno al principio de igualdad, requiere que ésta sea la más favorable a la persona en su protección, para precisamente

⁵ El origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

SDF-JDC-455/2014

hacer operativa y funcional la protección al sujeto desfavorecido.

Lo anterior se recoge de la esencia de la tesis aislada intitulada **IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL**⁶.

Aunado a lo anterior, resulta necesario poner de manifiesto que en el ordenamiento jurídico mexicano, los artículos 1º, 2º y 25 de la Constitución, protegen la dignidad de las personas, al establecer prohibición expresa de toda forma de discriminación que atente contra ésta.

Respecto a la dignidad como bien jurídicamente tutelado por la Constitución, es conveniente tener en cuenta la Tesis 1a. CCCLIV/2014, bajo el rubro: **DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA**

⁶ Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 09:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación. Época: Décima Época, Registro: 2007924, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Materia(s): (Constitucional), Tesis: 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.)

SDF-JDC-455/2014

UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA,⁷

en la que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que conforme a lo dispuesto en los artículos 1º último párrafo; 2º apartado A fracción II inciso c); y 25 de la Constitución, la dignidad humana es un derecho fundamental de las personas, por virtud del cual, se impone el respeto y consideración de todo individuo, prohibiendo que se le trate como objeto o sea sujeto de humillación, degradación o envilecimiento.

En relación directa con la dignidad humana, encontramos a los atributos de la personalidad, que son aquellas cualidades que identifican a los seres humanos como entes únicos, diferenciados del resto de la sociedad. Una de las consecuencias jurídicas de dichos atributos que, cabe decir, son inherentes a la condición humana y, por ende, a su especial dignidad, además de ser irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e intransferibles, es la relativa a que permiten a las personas adquirir derechos y contraer obligaciones de diversa índole.

⁷ Tesis: 1ª. CCCLIV/2014, Registro 2007731; Décima Época; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Materia Constitucional; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 11, Tomo 1, Octubre de 2014; Pág. 602; **DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.**

SDF-JDC-455/2014

En el caso, como se ha señalado con antelación, el actor afirma en su demanda que se presentó en el módulo a realizar la renovación de su credencial por cambio de domicilio, acompañando copia certificada de su acta de nacimiento y cartilla de servicio militar y que la autoridad responsable omitió iniciar el trámite, bajo el argumento de que, además de esos documentos, requería un comprobante de domicilio, conforme a lo previsto en el Acuerdo 1-257.

El solicitante informó a la autoridad que no contaba con comprobante de domicilio, porque presenta situación de calle desde 2003, razón por la cual carecía de dicho documento y no podía presentarlo para el trámite.

Lo anterior es reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, por lo que no es materia de prueba, atento a lo dispuesto por el artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.

En consecuencia, debe decirse que el proceder de la autoridad se fundó en la omisión parcial de la que adolece el Acuerdo 1-257, tal circunstancia, impidió al actor acceder al trámite para la renovación de su credencial, lo cual no lo coloca en la posición más favorable respecto a los derechos en juego, tal y como lo instruye el artículo 1º constitucional.

SDF-JDC-455/2014

En este sentido, una comprensión amplia y concretizadora de las obligaciones estatuidas en el artículo 1° de la Constitución, hubiera conducido a la autoridad responsable a entender que, si bien, el Acuerdo 1-257, exige la presentación de comprobante de domicilio para realizar el trámite de reposición de la credencial para votar con fotografía, hay casos como el del solicitante que, por encontrarse en situación de calle, debe recibir un tratamiento distinto para equipararlo al resto de los ciudadanos que sí cuentan con domicilio.

Lo anterior resultaba de la mayor relevancia, porque sólo de esta manera la responsable habría advertido que omitir iniciar el trámite de reposición de la credencial, tendría como resultado impedir el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, ante la imposibilidad que tiene de presentar un comprobante de domicilio, derivado de su condición social.

2. Derecho político-electoral de votar.

En ese sentido, asiste razón al actor cuando afirma en su demanda que la autoridad responsable vulneró su derecho político a votar y ser votado.

SDF-JDC-455/2014

Si bien lo señala de manera general, de su propio escrito inicial de demanda se advierte que se refiere a su derecho político-electoral de votar en las elecciones populares, “así como formar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, a través del voto en las elecciones que se celebren”.

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Regional, que la atribución concreta que tiene asignada el Instituto, relativa a la expedición de la credencial, no puede ser vista, únicamente, como la mera aplicación de preceptos legales a un supuesto de hecho; en virtud de que tiene un nexo directo e indisoluble con el ejercicio de los derechos político-electorales de votar y ser votado.

Amén de ello, en el caso, tal como se precisó con antelación la omisión parcial de la que adolece el Acuerdo 1-257, fue la que generó que la autoridad responsable vulnerara el derecho político-electoral de votar del actor, esto, en razón de que no se regula como las personas que presenta situación de calle, pueden cumplir con el requisito.

3. Tutela del principio de certeza.

No pasa desapercibido para esta autoridad jurisdiccional, que la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado señala que los agravios hechos valer por el actor, resultan

SDF-JDC-455/2014

infundados, ya que no se viola en su perjuicio lo normado en los artículos 1, 8, 14, 16, 34, 35 fracción I, 37, 41 constitucionales, al supuestamente negarle la obtención de su credencial, toda vez que no se le negó la realización del trámite sino que se le informó que no sería procedente, toda vez que es necesario presentar el comprobante de domicilio. Precisa que le indicó al actor que no cumplía con los requisitos establecidos en la Constitución, la Ley Electoral, así como lo previsto en el Acuerdo 1-257 y el Manual para la operación de Módulo de Atención Ciudadana, Tomo I, Enero de 2014.

Asimismo, señala que en el Manual se prevé que de acuerdo al comprobante de domicilio que presente el ciudadano, se capturarán los campos en la credencial; por lo que constituye un elemento indispensable para realizar el trámite, ya que a partir de esos datos, se geo-referencia al ciudadano en una sección electoral específica, todo ello con la finalidad de dotar de certeza la información contenida en el Padrón Electoral.

Destaca que no se viola en perjuicio del actor el artículo 1º constitucional, en razón de que si se le expidiera una credencial sin que presente todos los documentos necesarios para el trámite, el acto carecería de certeza jurídica, en virtud de que no acredita su domicilio.

SDF-JDC-455/2014

Además de que en términos del artículo 131 de la Ley Electoral la credencial es indispensable para ejercer el derecho de voto; sin embargo, es necesario que al momento de realizar el trámite correspondiente, los ciudadanos exhiban comprobante de domicilio, requisito necesario que condiciona la obtención de tal documento.

No asiste la razón a la responsable, porque en el caso, para dar cumplimiento a lo ordenado por las disposiciones constitucionales, legales y los criterios jurisprudenciales antes señalados, esta Sala Regional considera que era factible realizar las actuaciones necesarias, en primer término, para constatar si efectivamente, el ciudadano se encuentra en la situación de calle que aduce⁸.

Además, era posible dictar medidas para garantizar sus derechos constitucionales a la igualdad, a la no discriminación y político-electorales; armonizando el sistema, de tal manera que se tutelen al mismo tiempo, principios de igual jerarquía, como el de certeza, como se demostrará a continuación:

⁸ Las facultades del Registro Federal de Electores para realizar esta clase de actuaciones se derivan, entre otros, de lo dispuesto por los artículos 126 párrafos 1 y 2, 127 párrafo 1 de la Ley Electoral, mismos que señalan que el Instituto prestará por conducto de la citada dirección ejecutiva y de sus vocalías en las juntas locales y distritales ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores; que este último es de carácter permanente y de interés público, que tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral, y será el encargado de mantenerlo actualizado.

A) Verificación de la presunta situación de calle.

De las constancias de autos se desprende que la autoridad responsable determinó que era improcedente iniciar el trámite solicitado por el actor en razón de que no presentó alguno de los comprobantes de domicilio que se describen en el Acuerdo 1-257.

Asimismo, del contenido del escrito de demanda, así como del informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable, se desprende que para llevar a cabo el trámite que finalmente no fue iniciado, el actor únicamente presentó la siguiente documentación:

- Copia certificada de su acta de nacimiento, expedida por la Dirección General del Registro Civil del Gobierno del Distrito Federal; y
- Cartilla de servicio militar.

Como se ha anticipado, a juicio de esta Sala Regional, la determinación de la autoridad responsable es contraria a las obligaciones constitucionales y convencionales previstas, en

SDF-JDC-455/2014

virtud de que no es la que más favorece el ejercicio del derecho de voto del actor.

Al respecto, resulta importante destacar que el actor adujo una imposibilidad para presentar el comprobante de domicilio que la autoridad le solicita, toda vez que presenta situación de calle.

Con relación a dicha condición el Instituto de Asistencia e Integración Social, órgano administrativo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal⁹ en el documento denominado “Censo ‘Tú también cuentas’” señala que se entiende por persona en situación de calle, toda aquella que se encuentre pernoctando en lugares públicos o privados, sin contar con infraestructura tal que pueda ser caracterizada como vivienda, aunque la misma sea precaria.

Asimismo, precisa que presentan situación de calle las personas que carecen de alojamiento fijo, regular y adecuado para pasar la noche, y encuentran residencia nocturna en

⁹ Lo que se desprende de los artículos 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública; 1, 2 y 3 fracciones IV y VI del Decreto de creación del Instituto de Asistencia e Integración Social ambos del Distrito Federal.

SDF-JDC-455/2014

albergues dirigidos por entidades públicas o privadas que brinden albergue temporal¹⁰.

La anterior información, tiene sustento en la facultad prevista en la fracción XII del artículo 3 del decreto de creación del señalado Instituto¹¹.

Tomando en consideración la condición hecha valer por el actor, a efecto de contar con mayores elementos para resolver, el Magistrado Instructor ordenó la realización de dos inspecciones judiciales y ordenó un requerimiento al Instituto de Asistencia e Integración Social, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, con la facultad que le confieren, entre otros, el artículo 14 párrafo 3 de la Ley de Medios.

a) La primera de las inspecciones, consistió en que personal judicial adscrito a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional, investido de fe pública, acudiera a los

¹⁰ La información indicada se obtuvo del documento que se puede apreciar en la siguiente [página de internet](http://www.iasis.df.gob.mx/pdf/CENSO%20tu%20tambien%20cuentas%202011-2012%20n.pdf) <http://www.iasis.df.gob.mx/pdf/CENSO%20tu%20tambien%20cuentas%202011-2012%20n.pdf>, cuyo contenido fue certificado mediante la correspondiente diligencia de inspección que obra agregada a los autos del expediente a fojas 147-163.

¹¹ Dicho numeral dispone que el Instituto tiene entre sus atribuciones, realizar estudios e investigaciones sobre asistencia social, en particular aquellos tendientes al mejoramiento de los servicios, acciones y programas en la materia.

SDF-JDC-455/2014

domicilios que indicó el actor en los que suele pernoctar con el objeto de verificar su dicho.

En el acta¹² que se elaboró por el personal judicial autorizado para ello, a fin de dejar constancia de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que acontecieron durante la diligencia que se llevó a cabo el ocho de diciembre del presente año, se desprende, en términos generales que acudieron a los lugares indicados por el actor, a efecto de constatar sus manifestaciones.

Los actuarios encargados de la diligencia realizaron en dos momentos la inspección, esto es, por la mañana y por la noche. En el primer horario no pudieron constatar la presencia de personas en situación de calle, por lo que únicamente realizaron entrevistas a empleados y vecinos de los domicilios indicados, a efecto de obtener información relacionada con los hechos a constatar.

De la correspondiente acta circunstanciada se desprende que en el primer domicilio que les fue indicado, entrevistaron a una policía encargada de la vigilancia de “TELMEX”, a un vigilante de un estacionamiento público cercano, a un encargado de la seguridad del hotel con denominación

¹² Misma que obra a fojas 99 a 132 del expediente en que se actúa.

SDF-JDC-455/2014

“Holiday INN & Suites”, quienes manifestaron haber visto a un par de personas que a veces se quedaban a dormir en ese lugar y, dos de ellas, señalaron conocer al actor pero que hacía tiempo que no lo veían.

En el segundo de los domicilios que se solicitó su verificación, los actuarios entrevistaron al portero del edificio donde se encuentra la lavandería, a un recepcionista del hotel “Suites Marne”, a una empleada de un establecimiento de costura y a una de la lavandería. De la información que les fue proporcionada, sólo dos de los cuatro entrevistados afirmaron haber visto personas en situación de calle, sin embargo, ninguno reconoció al actor al ser mostradas sus fotografías.

Tomando en consideración los indicios que se obtuvieron, los actuarios encargados de la diligencia, regresaron a los domicilios indicados el mismo día, minutos antes de las veintiún horas. A ese momento, entrevistaron a dos personas, siendo un empleado de seguridad del hotel “Holiday Inn & Suites” y una encargada de seguridad del edificio de CONACULTA, quienes manifestaron haber visto a una persona que “a veces” dormía afuera del estacionamiento de “TELMEX” y al mostrarles las fotografías del actor, indicaron que lo reconocían como la persona que pernoctaba ahí.

SDF-JDC-455/2014

Siendo las veintiuna horas con cincuenta minutos, los actuarios se constituyeron en el segundo domicilio, esto es, el relativo a la lavandería, encontrando a una persona del sexo masculino, sentado afuera de la lavandería, vestido de chamarra azul marino, pantalón de mezclilla café y calzado tipo bota color negro.

Auxiliándose de las imágenes proporcionadas advirtieron que se trataba de la persona que aparece en ellas, lo que confirmaron al preguntarle su nombre completo.

En seguida, con el propósito de llevar a cabo las acciones necesarias adicionales para corroborarlo, conversaron con el ciudadano, quien les indicó:

- Tener 55 años de edad.
- Saber leer y escribir, siendo su grado máximo de estudios el primer año de vocacional en la institución número 11 del Instituto Politécnico Nacional, plantel “Wilfrido Massieu”.
- Presentar situación de calle desde el año dos mil tres, haciendo la precisión que desde el año dos mil ocho pernocta en las colonias Juárez y Cuauhtémoc.

SDF-JDC-455/2014

• **No ser indigente, por lo que no se encuentra inscrito en los programas de asistencia social.**

• Reconocer como uno de los sitios en los que duerme el de “TELMEX” establecido en la colonia Juárez; sin embargo, como resultado de que en los últimos meses fue agredido físicamente, le ha sido más conveniente refugiarse en las afueras de la lavandería, además de que las condiciones físicas para cubrirse del clima son más óptimas que en el otro lugar.

• Haberse desempeñado como marino mercante, maniobrista y el último trabajo fijo que recuerda, es el de albañil de la Catedral en esta ciudad, empleado por una constructora; asimismo, fue vendedor ambulante de férulas en el centro histórico; haciendo referencia a que se percibe como un perseguido del Estado mexicano.

• Obtener recursos económicos, para alimento y aseo, realizando actividades con los instrumentos musicales: quena y violín, en lugares del centro histórico y colonias aledañas.

• Manifiesta que su último domicilio registrado ante el Instituto Federal Electoral, fue en Naucalpan, en el que rentaba una habitación.

SDF-JDC-455/2014

- Que el trámite de reposición de la credencial, fue motivado para poder ejercer su derecho al voto, así como su intención de realizar diversos trámites ante dependencias gubernamentales, como el INFONAVIT, IMSS, SEDENA y también, para abrir una cuenta bancaria.

Adicional a ello, en una hoja escribió la fecha, su nombre, su edad, su correo electrónico e indicó que siendo las veintiún horas con cincuenta y nueve minutos atendió a los licenciados que se identificaron como actuarios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, firmando al calce.

b) La segunda inspección judicial ordenada consistió en constatar la existencia del último domicilio fijo que señaló el actor (el cual coincide con el último indicado en su expediente registral) y, en caso de ser así, si alguno de los ciudadanos que vive en el inmueble o algún vecino, conoce o conoció al ahora actor, si vive en ese domicilio o en su caso, hace cuánto tiempo vivió ahí.

Dicha diligencia la practicó el personal judicial investido de fe pública adscrito a la Sala Regional correspondiente a la V Circunscripción Plurinominal con sede en Toluca de Lerdo,

SDF-JDC-455/2014

toda vez que se llevó a cabo en una entidad federativa que no corresponde a la jurisdicción de esta Sala Regional, de conformidad con lo previsto en el acuerdo CG130/2014¹³.

En el acta circunstanciada¹⁴ que se elaboró por el personal judicial autorizado para ello, a fin de dejar constancia de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, que acontecieron durante la diligencia que se llevó a cabo el ocho de diciembre del presente año, a las diecisiete horas con treinta y seis minutos, se advierte que: se verificó la existencia del domicilio señalado; hecho lo anterior, se entrevistó a dos personas que viven en la vecindad y ambas señalaron no conocer al actor.

A efecto de no dejar duda de ello, el actuario encargado de la diligencia, puso a la vista las fotografías que le fueron remitidas; sin embargo, las personas confirmaron no conocerlo.

c) Por lo que se refiere al requerimiento realizado al Instituto de Asistencia e Integración Social dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, éste se

¹³ Aprobado en sesión del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral de 28 de marzo del presente año. En dicho acuerdo se determinó que no era factible la aprobación del proyecto de la nueva demarcación territorial de los distritos electorales federales uninominales y, en consecuencia, las relativas a las cabeceras distritales hasta una vez concluido el Proceso Electoral Federal 2014-2015, de ahí que se sigan conservando la circunscripción aprobada en el diverso CG268/2011.

¹⁴ Misma que consta a fojas 89 a 97 del expediente en que se actúa.

SDF-JDC-455/2014

hizo con el objeto de que informara si el actor se encuentra inscrito en alguno de los servicios y programas sociales que brinda. El mismo fue atendido por el Director General, en el sentido de que en sus bases de datos no se encontró registro alguno.

Tales probanzas constituyen documentales públicas con pleno valor probatorio, de conformidad con lo previsto en los artículos 14 párrafos 1 inciso a), 3 y 4 inciso d), 15 párrafo 1 y 16 párrafos 1 y 2 de la Ley de Medios, mismas que al adminicular su contenido son suficientes para acreditar que el actor presenta la situación de calle que aduce.

Adicional a ello, y tal como se refirió con antelación, el actor le manifestó a los actuarios adscritos a esta Sala Regional que no era un indigente por lo que no se encontraba inscrito en algún servicio o programa de asistencia social, además de que obtenía recursos económicos para alimento y aseo, realizando actividades con instrumentos musicales.

En ese sentido, y tomando en consideración lo informado por el Director General del citado instituto, así como lo que se entiende por persona en situación de calle, es que se estima que el actor posee esa calidad.

Como puede advertirse, era posible corroborar, en primer término, que la afirmación del solicitante era verdadera, en el sentido de que se encuentra en situación de calle, con lo cual se genera un primer elemento de certeza.

B) Medidas para establecer una geo-referencia en una sección electoral específica.

Como se ha mencionado con antelación, esta Sala Regional considera que la presentación de un comprobante de domicilio para la obtención de la credencial, constituye un requisito constitucional necesario para realizar el trámite solicitado, porque a partir de éste se obtiene la geo-referencia del ciudadano y, conforme a ésta, se le adscribe a una sección electoral específica, todo ello con la finalidad de dotar de certeza la información contenida en el Padrón Electoral.

Al respecto, señala la autoridad responsable su imposibilidad de efectuar el trámite correspondiente, pues si expidiera una credencial sin que el actor presente todos los documentos necesarios para el trámite, el acto carecería de certeza jurídica, en virtud de que éste no acredita su domicilio.

No obstante, en el caso particular es posible dictar medidas para garantizar al ciudadano sus derechos constitucionales; armonizando el sistema, de tal manera que se tutelen al

SDF-JDC-455/2014

mismo tiempo, principios de igual jerarquía, como el de certeza, como se demuestra a continuación:

a) Domicilio.

Tomando en consideración lo expuesto, en principio, resulta procedente hacer el estudio relativo al domicilio, como atributo de la persona.

En nuestro sistema jurídico, es el Código Civil Federal, en sus artículos 22, 29, 35, 58, 59 y 724, entre otros, el ordenamiento que regula los atributos de las personas, los cuales son:

- **Nombre:** se refiere al signo distintivo del individuo frente a los demás, el cual le permite identificarse y ser reconocido, tal como puede observarse en el contenido de la Tesis XXXII/2012, bajo el rubro: **DERECHO HUMANO AL NOMBRE. ES UN ELEMENTO DETERMINANTE DE LA IDENTIDAD**¹⁵.
- **Domicilio:** se refiere al lugar que la persona escoge libremente para residir.

¹⁵ Tesis 1ª. XXXII/2012, Registro 2000343; Décima Época; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Materia Constitucional; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Tomo 1, Marzo de 2012; página 275.

SDF-JDC-455/2014

- **Estado:** referido como aquel que ocupa la persona en relación con la familia (civil) y con el estado (político).
- **Patrimonio:** se refiere a los bienes y derechos de la persona en un momento dado, así como a la posibilidad o aptitud para adquirirlos.
- **Capacidad jurídica:** se refiere a la aptitud de la persona para ser sujeto de derechos y obligaciones, así como la posibilidad de ejercitar los primeros y cumplir las segundas por sí misma.
- **Nacionalidad:** se refiere a la condición legal que se adquiere en función de la nacionalidad de los progenitores, o en virtud de haber nacido dentro del territorio de un determinado Estado.

Como se ha visto, uno de los atributos de la personalidad es el domicilio, el cual se encuentra tutelado constitucionalmente en el artículo 16; y respecto del cual, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la Tesis 1a. CXVI/2012, bajo el rubro: **DOMICILIO, SU CONCEPTO**

PARA EFECTOS DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL,¹⁶

ha dicho que el concepto, se refiere a cualquier lugar cerrado en el que pueda transcurrir la vida privada, individual o familiar, aun cuando sea ocupado temporal o accidentalmente, pudiendo ser entendido como aquel en que un individuo fija su residencia indefinidamente, así como a todo espacio cerrado en el que éste pernocte y tenga guardadas las cosas pertenecientes a su intimidad, ya sea de manera permanente, esporádica o temporal.

En la sentencia dictada en el amparo directo en revisión 2420/2011, misma que dio lugar a la Tesis previamente referida, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció el concepto de domicilio desde el punto de vista constitucional, como un espacio de acceso reservado en el cual los individuos ejercen su libertad más íntima.

No obstante, con base en lo anterior, determinó que el concepto subyacente a los diversos párrafos del artículo 16 de la Constitución **ha de entenderse de modo amplio y flexible**, puesto que se trata de defender los ámbitos en los que se desarrolla la vida privada de las personas, debiendo interpretarse -de conformidad con el segundo párrafo del artículo 1° constitucional- a la luz de los principios que

¹⁶ Tesis: 1a. CXVI/2012, Registro 2000979; Décima Época; Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Materia Constitucional; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IX, Tomo 1, Junio de 2012; Pág. 258.

SDF-JDC-455/2014

tienden a extender al máximo la protección a la dignidad y a la intimidad de la persona, ya que en el domicilio se concreta la posibilidad de cada individuo de erigir ámbitos privados, que excluyen la injerencia, por regla general, de los demás y de las autoridades del Estado.

En ese orden de ideas, el destino o uso del domicilio constituye el elemento esencial para la delimitación de los espacios constitucionalmente protegidos, de ahí que resulten irrelevantes la ubicación, la configuración física, su carácter de mueble o inmueble, el tipo de título jurídico que habilita su uso o la intensidad y periodicidad con la que se desarrolle la vida privada en el mismo.

Adicionalmente a la prescripción constitucional, a nivel convencional, el artículo 22, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado, tiene derecho a circular por el mismo y a residir en él con sujeción a las disposiciones legales; esto es, dispone de manera genérica el derecho a residencia y, con él, de modo concomitante, el derecho a elegir y tener un domicilio.

Como puede verse, el domicilio y su inviolabilidad cobran una fuerza normativa especial al interior del ordenamiento, a partir del control de constitucionalidad y de convencionalidad

SDF-JDC-455/2014

ejercidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Por otra parte, los artículos 34 y 35 fracción I de la Constitución, establecen como uno de los derechos de los ciudadanos, el de votar en las elecciones populares, siempre que cuenten con dieciocho años cumplidos y tengan un modo honesto de vivir, lo que resulta acorde con lo dispuesto tanto en el artículo 25 inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, como en el diverso 23 numeral 1 inciso b), de la Convención Americana antes referida.

Asimismo, la Ley Electoral determina en su artículo 7 numeral 1 que los ciudadanos tienen el derecho de votar para integrar los órganos del Estado de elección popular.

Ahora bien, para estar en aptitud de ejercer el derecho al voto, en el ordenamiento se establece la previsión de que los ciudadanos cumplan con diversos trámites y requisitos establecidos, entre los cuales se encuentran el de inscribirse en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial, según se desprende de los artículos 9, 130 y 131 párrafo 2, de la Ley comicial en cita.

b) Armonización del principio de certeza.

SDF-JDC-455/2014

En primer término, resulta pertinente establecer que, con base en el artículo 41 Base Quinta Apartado B párrafo primero de la norma fundamental, así como en los diversos 126 numerales 1 y 2, 129, 130, 132 y 133 numerales 1, 2 y 3 de la Ley Electoral, el Registro Federal de Electores, del que derivan el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, es un instrumento cuya formación y actualización, es atribución exclusiva del Instituto.

De conformidad con lo apuntado en líneas anteriores, con fundamento en lo establecido por los artículos 135 numeral 2 y 136 numeral 2 de la referida Ley comicial, los ciudadanos interesados en solicitar y recibir la credencial, deberán acudir a los módulos que determine la Dirección Ejecutiva, identificarse con su acta de nacimiento, presentar documento de identidad expedido por autoridad o, en su defecto, identificarse a través de los medios y procedimientos que determine la Comisión Nacional de Vigilancia, misma que con base en el artículo 41 Base V Apartado A, párrafo segundo de la Constitución, es el órgano establecido para llevar a cabo la vigilancia en la integración del Padrón Electoral.

Bajo este orden de ideas, al no existir el documento de identidad previsto por el artículo 97 de la Ley General de

SDF-JDC-455/2014

Población¹⁷ -mismo que será expedido por la Secretaría de Gobernación-, para solicitar y obtener la credencial, los ciudadanos tienen la obligación de identificarse conforme a los medios y procedimientos establecidos por la Comisión en el Acuerdo 1-257, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de septiembre de dos mil once.

En virtud de lo antes señalado, asiste la razón a la responsable cuando afirma que, con el objeto de garantizar la certeza de la información que será incorporada al Padrón Electoral, la Ley Electoral y el Acuerdo 1-257, antes transcrito, establecen los siguientes requisitos, de conformidad con el tipo de trámite:

- Presentación de copia certificada del acta de nacimiento o del documento que acredite la nacionalidad mexicana por naturalización, como medios que garantizan, de conformidad con lo previsto en el artículo 34 de la Constitución, en relación con el diverso 35 fracciones I y II de la misma, **que la credencial se expida únicamente a ciudadanos mexicanos.**

¹⁷ El artículo citado establece que el Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana son servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación.

SDF-JDC-455/2014

- Plena **identificación del ciudadano**, mediante su huella dactilar o, en su caso, con alguno de los documentos de identidad con fotografía incluidos en el catálogo, de tal suerte que se pueda contar con certeza jurídica sobre la identidad de la persona a quien se le va a otorgar la credencial, ello en virtud de que el acta de nacimiento carece de fotografía y no se cuenta con la Cédula de Identidad Ciudadana.
- Presentación de un **comprobante de domicilio**, de modo que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores pueda inscribir al ciudadano en la sección electoral que le corresponda, de conformidad con lo previsto por los artículos 140 numeral 1 inciso d), 147 numeral 1, así como 156 numeral 1 incisos a), b) y d) de la Ley Electoral.

En virtud de la finalidad de los requisitos antes descritos, se observa que cada uno de ellos cumple un objetivo específico, de acuerdo con el trámite de que se trate, resultando aplicable en la especie, el relativo al **cambio de domicilio**, bajo el entendido de que al tratarse de registros que ya constan en el Padrón Electoral, se requiere contar con los datos necesarios para su inscripción en la sección electoral que le corresponda.

SDF-JDC-455/2014

No obstante lo anterior, esta Sala Regional considera necesario establecer que, en la especie, nos encontramos ante el problema de que la normativa aplicable no contempla la situación de aquellos ciudadanos que no cuentan con un domicilio, entendido como un espacio cerrado en el que el individuo pernocte y tenga guardadas las cosas pertenecientes a su intimidad, ya sea de manera permanente, esporádica o temporal, en razón de encontrarse en situación de calle; esto es, el Acuerdo 1-257 adolece de una omisión parcial que produce una discriminación en agravio de todas las personas que se encuentran en dicha hipótesis de hecho, cuestión que debe ser reparada por esta Sala Regional.

En el caso concreto, se observa que el actor no cuenta con un domicilio en el sentido que ha sido apuntado en el párrafo inmediato anterior, puesto que como quedó acreditado en el cuerpo de la presente sentencia, éste se encuentra en situación de calle; sin embargo, dicha situación originada por la omisión parcial antes mencionada, no debe ser motivo para que se niegue el trámite, pues esto sería equivalente a hacer nugatorio su derecho político-electoral de votar y ser votado, lo cual está vedado por la Constitución, pues de conformidad con el artículo 1º constitucional, en nuestro sistema jurídico los derechos y libertades no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos exclusivos que señala la propia norma fundamental, además de que las autoridades se

SDF-JDC-455/2014

encuentran obligadas a evitar acciones u omisiones que resulten discriminatorias.

Si bien, en la especie estamos frente a derechos políticos, éstos tampoco pueden suspenderse ni limitarse sino en los casos que la propia Constitución señala, toda vez que al igual que los derechos humanos, poseen un idéntico estatus normativo de: **a)** Máximo rango en el sistema jurídico, en cuanto son la *lex superior* del ordenamiento; **b)** Máxima fuerza jurídica, en tanto vinculan a la totalidad de los poderes y órganos del Estado, así como a la sociedad; **c)** Máxima importancia en el objeto, en razón de que su contenido proyecta los trazos de la estructura básica de la sociedad; y, **d)** Máximo grado de indeterminación, en cuanto al carácter abierto y sucinto de sus prescripciones que moldean el marco constitucional; por lo que en ambas tipologías de derechos, resultan igualmente aplicables los principios que para su interpretación, aplicación y garantía establece el artículo 1º constitucional.

En tal sentido, de conformidad con lo establecido por el artículo 38 de la Constitución, las causas por las que es posible la restricción de los derechos político-electorales, son las siguientes:

SDF-JDC-455/2014

- Falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36 de la propia Constitución.
- Sujeción a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.
- Durante la extinción de una pena corporal.
- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes.
- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y
- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

En función de lo anterior, toda vez que esta Sala Regional, en principio, no advierte elementos en el expediente que generen convicción de que el actor se encuentra impedido en el ejercicio de sus derechos político-electorales, por ubicarse en alguna de las hipótesis antes referidas, resulta procedente

SDF-JDC-455/2014

efectuar el análisis de constitucionalidad de la negativa impugnada, a partir de una interpretación por medio de la cual se permita una irradiación de protección amplia y sincrónica, por una parte, del domicilio como atributo constitucionalmente tutelado; de otra, del derecho político-electoral de votar y ser votado; y, finalmente, de la salvaguarda del principio de certeza, con base en el cual debe llevarse a cabo la integración del Padrón Electoral y la Lista Nominal, así como la expedición de la credencial.

Importa señalar que, con base en el dicho del actor y la copia certificada del expediente registral que obra en autos¹⁸, misma que constituye una documental pública con pleno valor probatorio, conforme a lo previsto en los numerales 14 párrafos 1, inciso a) y 4, inciso d), 16 párrafos 1 y 2 de la Ley de Medios, se tiene acreditado que se encuentra registrado en el Padrón Electoral desde el cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

Asimismo, que realizó dos actualizaciones, la primera del tres de febrero de mil novecientos noventa y ocho, y la segunda el cuatro de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, entregándole su última credencial el veintiuno de enero del dos mil, misma que a la fecha no se encuentra vigente.

¹⁸ A fojas 69 a 74 del expediente en que se actúa.

SDF-JDC-455/2014

Ahora bien, con base en lo establecido por la Ley Electoral y por el Acuerdo 1-257, así como en la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva responsable, a requerimiento del Magistrado Instructor, se aprecia que **para el caso específico del cambio de domicilio solicitado por el actor, en condiciones ordinarias** sería necesario presentar: **a)** copia certificada del acta de nacimiento, puesto que se trata de un ciudadano mexicano por nacimiento; **b)** documento de identidad con fotografía; y, **c) *comprobante de domicilio***.

Al respecto, del contenido del escrito de demanda, así como del informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable, se desprende que para llevar a cabo el trámite que pretendía efectuar, el actor presentó únicamente los siguientes documentos:

- Copia certificada de su acta de nacimiento, expedida por la Dirección General del Registro Civil del Gobierno del Distrito Federal; y,
- Original de su Cartilla del Servicio Militar Nacional, expedida por la Secretaría de la Defensa Nacional.

SDF-JDC-455/2014

Sin que, como ya se precisara, éste hubiera presentado un comprobante de domicilio.

Derivado de lo anterior, a efecto de elucidar la validez de la negativa de la Dirección Ejecutiva, este Órgano Jurisdiccional llevará a cabo una interpretación de la Ley Electoral y del Acuerdo 1-257, a la luz de los principios establecidos por el artículo 1° de la Constitución, en virtud de los cuales, en los Estados Unidos Mexicanos, toda persona goza de los derechos humanos reconocidos en ésta y en los tratados internacionales en la materia, de los que el Estado mexicano sea parte.

Ahora bien, por las circunstancias especiales del caso, a efecto de establecer la interpretación del requisito relativo a la presentación de un comprobante de domicilio, a fin de que el actor obtenga la credencial, **esta Sala Regional estima necesario formular una propuesta de asignación de domicilio, únicamente con efectos geo-electorales.**

Bajo ese orden, toda vez que en la especie no estamos en presencia de un domicilio con las características de ser un lugar cerrado en el que pueda transcurrir la vida privada, propiciando que el individuo pernocte y tenga guardadas las cosas pertenecientes a su intimidad, ya sea de manera permanente, esporádica o temporal, con base en la

SDF-JDC-455/2014

caracterización establecida en la Tesis 1a. CXVI/2012, sin que ello sea un motivo previsto en la Constitución para restringir los derechos político-electorales de los ciudadanos, esta Sala Regional procede a adscribirle al actor, un domicilio convencional de geolocalización electoral que permita; de un lado, el ejercicio del derecho a votar y, eventualmente, ser votado; y, de otro, el cumplimiento de la obligación legal de la adscripción de éste en una sección electoral, **teniendo dicho domicilio, como único efecto jurídico, su inscripción en la sección y distrito electoral correspondiente.**

Esta adscripción se hace a partir de una interpretación concretizadora del artículo 29 del Código Civil Federal, bajo la tesisura del término: *“El domicilio de las personas físicas es (...) el lugar donde se encontraren”*, de conformidad con el artículo 1º constitucional, la que conlleva determinar para el actor, un domicilio convencional, cuya connotación sea únicamente para efectos electorales, de tal suerte que, sin comprender los elementos típicos de un domicilio, ni los atributos legales, consecuencias, protección y garantía que son aplicables al mismo (esto es, que dicha asignación de ninguna manera autoriza o faculta al actor a tener una vida de intimidad o protección de sus efectos personales, dado que éste pernocta en vía pública, ni tampoco que dicho domicilio sea pertinente para ejercer otro tipo de derechos ni para cumplir cualquier tipo de obligaciones contraídas), permita

dar certeza respecto de su ubicación para efectos de referencia geo-electoral por parte de la Dirección Ejecutiva responsable.

Bajo esta óptica, este Órgano Jurisdiccional estima que una determinación en el sentido antes apuntado, garantiza:

1) El ejercicio del derecho político-electoral al voto por parte del actor, pues permite que éste obtenga su credencial, como instrumento que le permite materialmente dicho ejercicio; y,

2) El pleno cumplimiento del principio de certeza establecido para el registro de los ciudadanos en el Padrón Electoral, mismo que con fundamento en los artículos 9 numeral 2 y 81 numeral 3 de la Ley Electoral, tiene como propósito que para cada distrito electoral, el sufragio se emita en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, de tal suerte que en cada una de ellas será instalada una casilla, a fin de recibir la votación el día de la jornada electoral.

La asignación de un domicilio en los términos propuestos, permite al actor ejercer su derecho político-electoral, como ya se dijo.

De este modo, conforme a los artículos 136, 137 numerales 1 y 2, 140 numeral 2 incisos a) y b), 147 numerales 1 y 2, así

SDF-JDC-455/2014

como 153 numeral 1 de la Ley Electoral, con base en los cuales se configura el marco normativo para el registro de los ciudadanos en el Padrón Electoral y en las listas nominales de electores, así como para la conformación de éstas últimas, en la especie se garantiza:

- Que al momento en que el actor acuda a la oficina del Instituto para solicitar y obtener su credencial, el personal encargado de la inscripción asiente en el formato correspondiente los datos relativos a la entidad federativa, el municipio y la localidad donde se ésta se realice, así como el distrito electoral federal y la sección correspondientes al domicilio geo-electoral pues, con base en la información proporcionada, relativa a la calle sobre la que se ubica el mismo y sus respectivas intersecciones, es posible delimitar la manzana electoral en la que éste se ubica y, en consecuencia, la respectiva sección electoral.
- Que una vez incorporado el registro del actor en la sección electoral que corresponda, por cada setecientos cincuenta electores o fracción, se instale una casilla para recibir la votación de los ciudadanos residentes en la misma, pudiendo dividirse la misma, en su caso, en orden alfabético.

SDF-JDC-455/2014

- Que con base en la actualización del registro del actor en el Padrón Electoral y una vez expedida y entregada la credencial, se integre la Lista Nominal por distrito y sección electoral.
- Que a la conclusión de los procedimientos de verificación correspondientes, la Dirección Ejecutiva elabore e imprima las listas nominales de electores definitivas con fotografía, ordenadas alfabéticamente por distrito y sección electoral para su entrega, al menos treinta días antes de la jornada electoral, a los consejos locales, a efecto de que se distribuyan a los consejos distritales y, a través de éstos, a las mesas directivas de casilla.

Finalmente, de conformidad con lo establecido por el artículo 253 numerales 3 y 4, de la Ley Electoral, si el número de electores inscritos en la sección electoral que corresponda al actor fuera superior a los tres mil electores, es posible que se instalen en un mismo sitio, o bien en lugares contiguos, atendiendo a la concentración y distribución de los electores en la misma, tantas casillas como resulte de dividir el número de ciudadanos inscritos en la lista entre setecientos cincuenta.

SDF-JDC-455/2014

Bajo ese orden de ideas, esta Sala Regional advierte que una determinación en el sentido de ordenar la inscripción del actor en el lugar donde duerme, con un alcance limitado, únicamente, al ejercicio de su derecho político-electoral de votar, sin comprender el resto de los elementos típicos del domicilio, resulta acorde al principio de certeza en la integración del Padrón Electoral, puesto que se advierte que la Dirección Ejecutiva responsable contaría con elementos suficientes para determinar el domicilio geo-electoral del ciudadano, así como los datos relativos a entidad federativa, municipio (delegación), localidad, distrito electoral federal y sección, lo que resulta acorde con lo dispuesto por el artículo 140 numerales 1 inciso d) y 2 incisos a) y b) de la Ley Electoral.

Tomando en consideración el resultado de la diligencia de inspección que realizaron los actuarios adscritos a la Secretaría General de esta Sala Regional, y que fue valorada en párrafos que anteceden, así como lo manifestado por el actor a los funcionarios judiciales, por cuanto a que en los últimos meses pernocta afuera de la lavandería, la autoridad responsable deberá tener como domicilio para localización geo-electoral del enjuiciante, el ubicado en calle Río Marne, sin número, Colonia Cuauhtémoc, entre Río Lerma y Avenida Paseo de la Reforma.

SDF-JDC-455/2014

De lo precisado con antelación, se advierte la clara existencia de una calle, así como de las respectivas intersecciones de la misma, lo que permite ubicar el registro del actor en una manzana electoral y, en consecuencia, en la sección electoral correspondiente, por lo que existen elementos suficientes para llevar a cabo la ubicación geo-electoral de éste por parte de la Dirección Ejecutiva responsable, por lo que este Órgano Jurisdiccional estima que con la presente decisión se salvaguarda el principio de certeza.

Cabe señalar que con relación al requisito de presentar un comprobante de domicilio, no se desconoce que en el acuerdo 1-257, incluso se prevé la posibilidad de presentar dos testigos, uno de los cuales deberá estar inscrito en el Padrón Electoral en el mismo Municipio o Delegación y otro de la misma Entidad Federativa, los que deberán identificarse ya sea con sus huellas dactilares o con la credencial, esto a efecto de que el solicitante acredite que vive en el lugar que se precisa; sin embargo, tal mecanismo a consideración de esta Sala Regional regula una situación ordinaria.

Lo anterior quiere decir, que el ciudadano cuenta con un domicilio convencional, esto es, vive en un lugar cerrado en el que transcurre su vida privada, propiciando que el individuo pernocte y tenga guardadas sus pertenencias, y dicha

SDF-JDC-455/2014

situación es afirmada por los testigos que presenta, lo que en el caso, no se actualiza, como se ha explicado a lo largo del proyecto, pues el actor presenta una situación de calle, misma que quedó debidamente acreditada, de ahí que en el caso no se considere que la presentación de testigos fuera una medida adecuada.

Por otra parte, y por lo que hace a la garantía de unicidad de los registros del Padrón Electoral, conforme a la cual no debe existir duplicidad de éstos, esta Sala Regional advierte que la presente determinación cumple con lo establecido por la Sala Superior de este Tribunal en diversas sentencias (SUP-RAP-97/2014 y SUP-RAP-98/2014, acumulados), en el sentido de que la conformación geográfica en materia electoral tiene, entre otros, el propósito de garantizar el valor idéntico de cada voto; es decir, lograr el objetivo de “un ciudadano un voto”, pues el mismo se encuentra vinculado con el hecho de que una fracción de la población ciudadana asentada en una porción del territorio guarde relación con la elección de un número cierto de representantes.

Lo anterior en virtud de que el actor manifiesta que su última credencial, con domicilio fijo, correspondía al Estado de México, lo que permite a la Dirección Ejecutiva responsable contar con elementos suficientes para actualizar su registro e identificarlo plenamente en el Padrón Electoral, a efecto de

SDF-JDC-455/2014

cumplir con el artículo 155 numeral 7 de la Ley Electoral, el cual establece que la referida Dirección, dará de baja a los ciudadanos que hubiesen avisado su cambio de domicilio mediante solicitud en que conste su firma, huellas dactilares y, en su caso, fotografía, supuesto en el cual la baja operará exclusivamente por lo que se refiere al registro del domicilio anterior, lo que le permite estar en condiciones de cumplir con lo que establece el artículo 132 numeral 3 de la Ley Electoral.

Aunado a lo anterior, no pasa desapercibido para este Órgano Jurisdiccional el hecho de que, a partir de la actualización del registro del actor en el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva responsable integrará elementos biométricos suficientes al mismo, como son las huellas dactilares y la fotografía del ciudadano, los cuales permitirán, en lo sucesivo, una mejor identificación de su registro en el referido instrumento electoral, a efecto de garantizar la unicidad de registros en el mismo.

Como puede advertirse, era posible dictar medidas para garantizar los derechos político-electorales del actor, armonizando el sistema, de tal manera que se tutela al mismo tiempo, el principio de certeza.

SDF-JDC-455/2014

Como corolario de lo anterior, al resultar **fundados** los motivos de agravio, lo procedente es revocar el acto impugnado en los términos siguientes.

SEXTO. Efectos de la sentencia.

En consecuencia, al haber resultado fundados los conceptos de agravio planteados por el actor, esta Sala Regional ordena a la Dirección Ejecutiva responsable que dentro de las **veinticuatro horas siguientes** a que le sea notificado el presente fallo, por conducto de su Vocal en la 08 Junta Distrital Ejecutiva en el Distrito Federal, lo cite a efecto de que inicie el trámite para la obtención de su credencial, tomando en consideración el domicilio para localización geo-electoral que fue señalado en el considerando que antecede.

Precisado lo anterior, la Vocalía deberá asignar el registro del actor en la manzana electoral que corresponda a la sección electoral en que se ubique el domicilio geo-electoral, adscribiéndolo también al distrito electoral federal respectivo.

A efecto de dar plena certeza al registro del actor, la Dirección Ejecutiva responsable deberá, por conducto del referido Vocal, digitalizar los documentos presentados por el ciudadano, como documento de identidad, la copia certificada de su acta de nacimiento, como medio de identificación con

SDF-JDC-455/2014

fotografía, su cartilla del Servicio Militar Nacional, y por cuanto al comprobante de domicilio la copia certificada de la presente sentencia.

Asimismo, de no existir impedimento legal o técnico alguno, dentro del **plazo máximo de diez días naturales siguientes** a que se hubiera efectuado el inicio del trámite, deberá expedir y entregar al actor su credencial e incluirlo en la lista nominal de electores correspondiente.

Acorde con la determinación convencional del concepto de domicilio establecida en las líneas que anteceden, esta Sala Regional ordena a la Dirección Ejecutiva responsable que al momento de expedir al actor su credencial, en el campo relativo a la información de calle y número, introduzca la leyenda: **“PARA LOCALIZACIÓN GEOELECTORAL”**, únicamente, señalando colonia, delegación, código postal y entidad federativa que corresponda.

Hecho lo anterior, deberá informar del cumplimiento a esta Sala Regional, dentro del plazo de **veinticuatro horas** a que ello ocurra, remitiendo las constancias que así lo acrediten.

Tomando en consideración que en el Estado Mexicano además de lo previsto en el artículo 1° constitucional, y lo previsto por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la

SDF-JDC-455/2014

Discriminación, misma que en términos generales, señala lo que se entiende por discriminación, igualdad real de oportunidades, así como que al Estado le corresponde promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas y que los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio **e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país** y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

En ese tenor, se advierte que dicho ordenamiento regula que tanto las autoridades administrativas como las jurisdiccionales en el Estado Mexicano nos encontramos obligadas a respetar la igualdad de las personas y a realizar todas las conductas necesarias para erradicar cualquier forma de discriminación que traiga como consecuencia que no se respeten los derechos humanos, incluso a realizar las acciones necesarias para lograr el reconocimiento de la sociedad de todas las personas, en condiciones de igualdad, y con ello procurar su real desarrollo.

Al haber quedado evidenciado en el cuerpo de esta sentencia que el Acuerdo 1-257 de la Comisión de Vigilancia, si bien es

SDF-JDC-455/2014

constitucional, adolece de una omisión parcial que produce una afectación al derecho político-electoral de votar respecto a las personas que se encuentran en situación de calle, al no contemplar la manera cómo podrían cumplir el requisito de acreditar la pertenencia a una sección, en razón de que dada su condición no les es posible presentar un comprobante de domicilio.

Tomando en consideración lo expuesto, se ordena a la referida Comisión para que, en uso de sus atribuciones, en un plazo que no exceda de noventa días naturales, contados a partir de la legal notificación de la presente, modifique el acuerdo, o, en su caso, tome las medidas pertinente para incluir un procedimiento especial para la expedición de la credencial a las personas que se encuentran en situación de calle, el cual, en su caso, deberá ser instrumentado por la Dirección Ejecutiva en los mecanismos operativos desplegados en los módulos de atención ciudadana.

Analizada la situación, y en caso de que se estime procedente la modificación al multicitado acuerdo, la Comisión de Vigilancia deberá fijar las medidas que considere necesarias a efecto de corroborar con veracidad la condición en cada caso concreto.

SDF-JDC-455/2014

Lo anterior deberá hacerlo de conocimiento de esta Sala Regional, la referida Comisión, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

Por último, toda vez que el actor señaló como domicilio para ser notificado los estrados de la 08 Junta Distrital del Instituto en el Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 21, 27 numerales 1 y 6, así como 84 apartado 2 inciso a) de la Ley de Medios, en relación con el 102 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ordena a la autoridad responsable que fije en sus estrados la correspondiente actuación.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional,

RESUELVE

PRIMERO. Se ordena a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Vocalía de la Junta Ejecutiva del 08 Distrito Electoral Federal, en el Distrito Federal, realizar los trámites para atender la solicitud de reposición de credencial de elector de **Fernando Castro Barreda**, en los términos y plazos precisados en el considerando **Sexto** de esta sentencia.

SDF-JDC-455/2014

SEGUNDO. En caso de no advertir otra causa de improcedencia debidamente fundada y motivada, la Dirección Ejecutiva en mención, deberá expedir y entregar la credencial para votar con fotografía, en los plazos y términos señalados en el considerando **Sexto** de esta sentencia.

TERCERO. Se ordena a la Comisión Nacional de Vigilancia para que, en uso de sus atribuciones, realice los actos señalados, en los plazos y términos indicados en el considerando **Sexto** de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, al actor en el domicilio señalado en la demanda, esto es, los estrados de la 08 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Distrito Federal, con auxilio del Vocal del Registro Federal de Electores en la referida Junta Distrital; **por oficio** a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral y, por su conducto, a la Comisión Nacional de Vigilancia, así como a su Vocal en la 08 Junta Distrital Ejecutiva en el Distrito Federal; y, **por estrados** a los demás interesados.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

SDF-JDC-455/2014

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados que integran la Sala Regional correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**ARMANDO I. MAITRET
HERNÁNDEZ**

**HÉCTOR ROMERO
BOLAÑOS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CARLA RODRÍGUEZ PADRÓN

SDF-JDC-455/2014

**VOTO CONCURRENTE QUE EMITE EL MAGISTRADO
ARMANDO I. MAITRET HERNÁNDEZ, RESPECTO DE LA
SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA
PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO SDF-JDC-455/2014.**

No obstante que estoy a favor de los puntos resolutivos de la sentencia emitida en el juicio al rubro identificado, no coincido con todas las consideraciones que los sustentan, motivo por el cual, con fundamento en los artículos 193, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 34 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, formulo **VOTO CONCURRENTE**, en los siguientes términos.

Mi disenso, si se quiere leer así, puede ser de tipo metodológico en el estudio del asunto, porque tengo diferencias argumentativas en cuanto al estudio hecho sobre la constitucionalidad del Acuerdo 1-257, emitido por la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores del entonces Instituto Federal Electoral, por el que se aprobaron los medios de identificación, a fin de obtener la credencial para votar.

El primer lugar, en mi opinión, de la lectura de la demanda se advierte que el actor no formula, expresa o implícitamente, que el artículo segundo, fracción III, del citado

SDF-JDC-455/2014

acuerdo, sea contrario a algún precepto de la Constitución federal.

En efecto, en la demanda, el actor manifiesta que al estar en situación de calle carece de comprobante de domicilio; de tal manera que la negativa de iniciar el trámite de expedición de su credencial para votar, vulnera los artículos 1, 8, 14, 16, 34, 35, fracción I, 37 y 41 de la Constitución federal, porque al no tener un documento de identificación, se le impide gozar de los programas sociales del gobierno y no puede encontrar trabajo.

Asimismo, el actor manifiesta que con la negativa, se le impide votar en las elecciones populares, formar parte en los asuntos políticos del país, y se vulneran sus derechos de reunión, asociación, de ser votado y tener acceso, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos, máxime que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección.

Como se advierte, de la síntesis de los conceptos de agravio que formula el actor, es evidente que en momento alguno plantea la posible inconstitucionalidad del artículo segundo, fracción III, del acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, sino que se limita a sostener que la negativa de iniciar el trámite, transgrede en su perjuicio diversos

preceptos constituciones y derechos humanos que tiene reconocidos.

Si bien el actor manifiesta que la negativa impugnada vulnera diversos artículos constitucionales y derechos humanos, ello no significa, por sí mismo, que alegue una posible inconstitucionalidad del artículo segundo, fracción III, del acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, toda vez que su planteamiento no tiene ese propósito, sino advertir que la negativa de la autoridad responsable impide el ejercicio de ciertos derechos.

Con base en lo anterior, estoy convencido que la solución al caso concreto se puede hacer sin una confronta de constitucionalidad del citado artículo, sino mediante una interpretación conforme, atendiendo al principio *pro personae*, previsto en el artículo 1º de la Constitución federal.

No obstante que, desde mi punto de vista, no existe un planteamiento de inconstitucionalidad, en el proyecto se lleva a cabo el estudio respectivo, lo que me obliga a pronunciarme al respecto.

En el aludido artículo se establece que para que cualquier ciudadano mexicano pueda efectuar un trámite de inscripción o actualización al Padrón Electoral, con excepción al de reposición, deberá presentar un comprobante de domicilio en original, cuya fecha de expedición no sea mayor

SDF-JDC-455/2014

a tres meses, para lo cual se prevé una lista de documentos idóneos para ese propósito.

Para determinar si la aplicación del citado artículo en el caso concreto, vulnera diversos artículos constitucionales y convencionales, y en su caso, para proteger los derechos humanos que se hubieren vulnerado, es necesario llevar a cabo el procedimiento establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis con el rubro **“PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹⁹

En la citada tesis, el Pleno de la mencionada Corte determinó que la posibilidad de inaplicación de leyes, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de su presunción de constitucionalidad, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación.

Así, al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, se debe:

a) Interpretar conforme en sentido amplio, lo que significa que las normas se deben interpretar a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la

¹⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, p. 552

Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia;

b) Interpretar conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos, y

c) Inaplicar la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.

Con base en lo anterior, estoy convencido que, previo a declarar la inaplicación de una norma, es necesario interpretar la misma, a fin de verificar si existe una interpretación que sea conforme al contenido de la Constitución federal.

En la sentencia, se hace un estudio de constitucionalidad del artículo segundo, fracción III, del acuerdo que se ha mencionado, que, desde mi punto de vista, se brinca el procedimiento establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SDF-JDC-455/2014

Afirmo lo anterior, porque en la sentencia se sostuvo que *“... a efecto de determinar si éste (el artículo) es o no constitucional, es necesario correr el test de proporcionalidad, pues dicho ejercicio permitirá elucidar si incide o no de un modo razonable y proporcional en su esfera jurídica (la del actor).”*

Y continua *“... aun cuando dichas disposiciones inciden en el ejercicio del derecho de voto en sus modalidades activa y pasiva, consagrado en el artículo 35 de la Constitución, pues condicionan la obtención de la credencial que, como ya se dijo, es el documento indispensable para ejercer el derecho que nos ocupa, ello es razonable y proporcional.”*

En la sentencia se añade *“... resulta inconcuso que el requisito relativo a la presentación del comprobante de domicilio, no es inconstitucional, dado que se trata de una exigencia que, como quedó precisado en líneas anteriores, incide razonable y proporcionalmente en el derecho fundamental intervenido, pues de conformidad con los artículos 41 de la Constitución, así como 30, numeral 2, de la Ley Electoral, todos los actos que lleva a cabo el Instituto deben ser realizados conforme al principio de certeza.”*

Finalmente, se concluye que *“... el citado instrumento, al no prever la posibilidad de que los ciudadanos que se encuentran en situación de calle y, por tanto, no cuentan con*

SDF-JDC-455/2014

*domicilio, puedan obtener la credencial para votar, es inconcuso que estamos frente a **una omisión parcial que produce una discriminación normativa** en agravio de esas personas, la cual debe ser reparada en esta sentencia...”*

Como se advierte, en la sentencia se omitió seguir la metodología de estudio establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis que se ha hecho mención.

De tal manera, el primer paso que se debió llevar a cabo, es hacer una interpretación conforme en sentido amplio, a efecto de determinar si el artículo segundo, fracción III, del acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, partiendo de su presunción de constitucionalidad, se ajusta a la propia Constitución federal.

En mi opinión, con ese ejercicio es posible resolver la controversia planteada por el actor, con base en lo siguiente.

El aludido artículo establece que para que cualquier ciudadano mexicano pueda efectuar un trámite de inscripción o actualización al Padrón Electoral, con excepción al de reposición, deberá presentar un comprobante de domicilio en original, cuya fecha de expedición no sea mayor a tres meses, para lo cual se prevé una lista de documentos idóneos para ese propósito.

SDF-JDC-455/2014

Es mi convicción que ese artículo se puede interpretar en el sentido de que regula supuestos ordinarios, es decir, que la Comisión Nacional de Vigilancia estableció la manera común en que los ciudadanos pueden acreditar su domicilio.

En efecto, en el aludido numeral se advierte que la citada Comisión enumeró una serie de supuestos en los cuales precisó los documentos con los cuales se acredita el domicilio de los ciudadanos.

Así, la Comisión Nacional de Vigilancia señaló como comprobantes de domicilio: los recibos de pago de impuestos y/o servicios públicos (predial, luz, agua, servicios privados, teléfono, señal de televisión, gas), estados de cuenta de servicios privados, bancarios, de tiendas departamentales, copias certificadas de escrituras de propiedad inmobiliaria y contrato de arrendamiento.

En mi opinión, todos esos documentos son posibles de ser presentados por aquellas personas que, en situación ordinaria, habitan en un bien inmueble, de tal manera que pagan impuestos, pagan la prestación de servicios o sirven como referencia para trámites bancarios.

Es decir, esa Comisión Nacional emitió la norma con base en las situaciones normales de aquellos ciudadanos que cuentan con un lugar en el cual habitualmente residen, al que comúnmente se le denomina domicilio y que, de manera

ordinaria, coincide con un bien inmueble (casa, departamento, hogar, o cualquier otra denominación) que es de la propiedad del ciudadano, o bien lo renta, o simplemente habita en él.

Esto se considera ajustado a Derecho, porque el propósito de toda norma es prever las situaciones ordinarias, tal como se concluye del contenido esencial de la jurisprudencia 8/2008 de la Sala Superior, con el rubro **“CREDENCIAL PARA VOTAR. CASOS EN QUE RESULTA PROCEDENTE SU REPOSICIÓN FUERA DEL PLAZO LEGAL.”**²⁰

En la mencionada jurisprudencia se estableció que los artículos 146, 154, 159 y 164 del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativos al plazo en que se puede solicitar la reposición de la credencial para votar, **comprende situaciones ordinarias y no aquellas que pudieran resultar extraordinarias**, ya que en el caso de éstas debe regir el principio pro ciudadano conforme al cual ha de prevalecer la aplicación de la disposición legal más favorable.

Así, si un ciudadano no tuvo la oportunidad de solicitar la reposición de la credencial para votar dentro del plazo legal, derivado de situaciones extraordinarias como el robo,

²⁰ *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, TEPJF, México, pp- 250-251.*

SDF-JDC-455/2014

extravío o deterioro de la referida credencial, acaecidos con posterioridad a dicha temporalidad, debe reponerse para permitir al ciudadano ejercer su derecho a votar en los comicios respectivos.

Una situación similar acontece en el juicio que se resuelve, porque el artículo segundo, fracción III, del acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia establece supuestos ordinarios, en tanto se considera a los ciudadanos que tienen un domicilio, en los términos que se he explicado, pero no prevé las situaciones extraordinarias (como es la carencia de un bien inmueble, considerado como domicilio), de tal manera que en esos casos, el operador jurídico, como lo es esta Sala Regional, debe interpretar de la manera más favorable ese precepto, a fin de hacerlo compatible con los derechos humanos.

En mi concepto, esa interpretación consiste en que, el aludido artículo al prever situaciones ordinarias, no era exigible su cumplimiento o aplicable (no por vicios de inconstitucionalidad), al actor, precisamente porque éste se encuentra en una situación extraordinaria no prevista.

Una interpretación como la que se propone, es más conforme con los artículos 1, 8 y 35, fracción I, de la Constitución federal, porque permite que las personas en situación de calle les sea reconocido la posibilidad de ejercer

SDF-JDC-455/2014

sus derechos, sin que existan restricciones o suspensiones indebidas, porque ante la solicitud de un ciudadano para que se le expida su credencial para votar, la autoridad administrativa electoral debe proceder a recibir el escrito correspondiente, llevar a cabo los actos tendentes a la verificación de la condición del ciudadano, emitir respuesta debidamente fundada y motivada, para que, en el caso de que se acredite la situación de calle, y salvaguardando también la integridad y fiabilidad del padrón electoral, expedida la credencial para votar, sin la necesidad de exhibir comprobante de domicilio en los términos del propio acuerdo, ante la carencia absoluta de ese documento, con lo cual se respeta el derecho a votar en las elecciones.

Por lo anterior, es que me aparto de la afirmación contenida en la sentencia, consistente en que al no prever el artículo segundo, fracción III, del acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, el procedimiento a seguir para las personas que se encuentran en situación de calle, se está ante una omisión parcial que produce una discriminación normativa.

Al respecto, es mi convicción que esa conclusión sólo se puede obtener mediante un ejercicio de control abstracto de la norma, respecto de lo cual esta Sala Regional carece de competencia para ello.

SDF-JDC-455/2014

En efecto, en términos del artículo 99 de la Constitución federal, las Salas de este Tribunal Electoral están facultadas para declarar la inaplicación de normas al caso concreto.

Es decir, para que las Salas de este Tribunal Electoral puedan analizar la constitucionalidad de una norma, es necesario que la misma se aplique en el acto que ocasiona un agravio a algún sujeto de Derecho, esto es, la norma debe existir y ser aplicada para que sea procedente su confronta con la Constitución.

En el caso, si se concluye que el aludido artículo segundo, fracción III, es omiso parcialmente y produce una discriminación normativa, entonces no se está en presencia de una inaplicación, precisamente porque es omisa en regular una determinada situación. Sino que se estaría en presencia de un análisis de omisión normativa.

Por tanto, la interpretación que propongo en este voto concurrente, no sólo soluciona el tema de la constitucionalidad de la norma, la cual se debe presumir en términos del criterio que se ha citado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino que además elimina cualquier idea de discriminación normativa.

Sobre este punto, debo precisar que, el hecho de que una norma no prevea todos los supuestos fácticos, no ocasiona que se esté en situaciones de discriminación.

SDF-JDC-455/2014

Como argumenté en su oportunidad, las normas tienen como propósito regular situaciones ordinarias, mientras que las extraordinarias deben ser resueltas mediante la integración e interpretación normativa, sin llegar a la conclusión de que ante la omisión se provoque una discriminación, porque el creador de la norma no está en condiciones de prever todos los supuestos.

Aunado a lo anterior, en mi opinión, con la metodología de estudio de la sentencia y la conclusión a la que se arriba, se genera una incongruencia interna, porque al concluir que el artículo segundo fracción III, del acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia, contiene una omisión parcial que provoca una discriminación normativa, entonces resulta que esa norma, al discriminar por omisión, sí es inconstitucional, porque vulnera lo dispuesto en el artículo 1 de la Constitución federal.

En efecto, el citado precepto constitucional establece, en la parte conducente, que en los Estados Unidos Mexicanos está prohibida toda discriminación motiva por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil **o cualquier otra que atente contra la dignidad humana** y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

SDF-JDC-455/2014

Como se advierte, el texto constitucional es claro al prohibir cualquier tipo de discriminación, incluso las normativas. Entonces, si en la sentencia se concluyó que el artículo reglamentario provoca una discriminación normativa, es claro que desde esa óptica vulnera lo dispuesto en la Constitución federal y, por ende, sería inconstitucional.

No obstante, en la sentencia misma, a ese artículo reglamentario previamente se le calificó de constitucional, por cuanto hace a la exigencia de exhibir comprobante de domicilio.

Finalmente, tampoco coincido con el planteamiento que se desarrolla en la sentencia, relativo a que se está en presencia de una discriminación.

Esto es así, en primer lugar, porque en líneas que anteceden expliqué que el mencionado artículo reglamentario no era aplicable al actor, por estar éste en una situación extraordinaria no prevista.

Aunado a lo anterior, estoy convencido que la negativa a iniciar el trámite de credencial para votar solicitado por el actor, no se basó en un acto discriminatorio de la autoridad responsable, sino en acatamiento de la normativa expedida para ello.

SDF-JDC-455/2014

Esto es así, porque a todos los ciudadanos, con independencia de su condición social o económica, les es exigido exhibir un comprobante de domicilio, so pena de que su solicitud sea declarada improcedente.

De tal manera que si un ciudadano que tiene un domicilio, se insiste, con independencia de su condición social o económica, no presenta un comprobante de domicilio, entonces la autoridad administrativa electoral negará la expedición de la credencial.

Sin embargo, en el caso no se está en presencia de una discriminación basada en la condición social o económica del actor por su situación de calle, sino que en realidad su trámite le fue negado por carecer de un documento que es exigido a toda persona que solicita la credencial para votar, sin advertir que se estaba en presencia de un caso extraordinario no previsto en la norma.

Así, en mi opinión, la protección que se debe dar en contra de la actuación de la autoridad responsable, no deriva de un acto de discriminación, sino en que no atendió ni analizó la extraordinaria situación en la que está el actor, y no advertir que exigirle un comprobante de domicilio, en realidad estaba fuera de toda posibilidad.

En otras palabras, estimo que la autoridad electoral debió visualizar lo extraordinario del caso, interpretar la

SDF-JDC-455/2014

Constitución y la ley, partiendo de que la omisión de regulación en manera alguna puede hacer nugatorio el ejercicio del derecho, pues actuar así, privará injustificadamente a los ciudadanos del documento para ejercer un derecho humano.

Así, debo mencionar que la ausencia de normativa, coloca al Instituto en una situación de indeterminación que implica falta de seguridad jurídica y de certeza para el cumplimiento de sus fines y obligaciones constitucionales, como es la expedición de la credencial para votar, solicitadas por los ciudadanos.

Ello porque se trata de una autoridad que en términos de lo previsto en el artículo 1, tercer párrafo, de la Constitución federal, tiene el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que implica que lo realice de manera universal, esto es, a todas las personas por igual, pues al tratarse del ejercicio de un derecho debe ser respetado y protegido, conjuntamente con los demás derechos vinculados; los cuales no podrán dividirse ni dispersarse, y cuya interpretación se debe realizar de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.

SDF-JDC-455/2014

Asimismo, esa ausencia normativa priva al Instituto de tener certeza sobre la manera en que debe actuar para hacer eficaz ese derecho; sin embargo, esa omisión normativa no justifica el hacer nugatorio un derecho, como es la obtención de la credencial para votar, reuniendo los requisitos que se prevean para ese efecto, salvo que se esté en un caso extraordinario como el del actor, supuesto en el cual el Instituto debe interpretar y aplicar la norma, a fin de hacerla acorde a los derechos humanos, y con ello garantizar el ejercicio del derecho.

Ello es así, porque no basta con señalar o advertir la omisión, para privar de un derecho, pues en esos casos, el Instituto debe proceder a aplicar la norma de mayor jerarquía, siempre que ésta no resulte irracional o desproporcional en función del valor jurídico protegido, tomando en consideración los principios, reglas y bienes jurídicos de rango constitucional.

Con base en lo anterior, estoy convencido que un derecho fundamental, como es el de votar en las elecciones, para lo cual se requiere de la credencial para votar, no puede hacerse nugatorio por la omisión de una norma de prever una determinada situación.

Por lo expuesto y fundado, es que formulo el presente
VOTO CONCURRENTE.

SDF-JDC-455/2014

MAGISTRADO

ARMANDO I. MAITRET HERNÁNDEZ

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

EXPEDIENTE: SX-JDC-171/2014.

ACTORES: COLUMBA SOCORRO
MARTÍNEZ BAUTISTA Y OTROS.

TERCEROS INTERESADOS:
JUVENAL MARGARITO GARCÍA
MÉNDEZ Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL
DEL PODER JUDICIAL DE
OAXACA.

MAGISTRADO PONENTE:
OCTAVIO RAMOS RAMOS.

SECRETARIOS: JOSÉ ANTONIO
TRONCOSO ÁVILA, EVA
BARRIENTOS ZEPEDA, LUIS
ÁNGEL HERNÁNDEZ RIBBÓN Y
JOSÉ ANTONIO MORALES
MENDIETA.

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave,
veinticinco de agosto de dos mil catorce.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio para la
protección de los derechos político-electorales del ciudadano
promovido por **Columba Socorro Martínez Bautista, Pedro
Isidro Santos Matías y Fanny Yadira Escobar Pérez**, a fin
de impugnar la sentencia de veintisiete de junio del año en
curso, emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder
Judicial de Oaxaca en los expedientes **JDCI/26/2014** y

SX-JDC-171/2014

JDCI/27/2014, acumulados, en la que determinó confirmar la validez de la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de **San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca**.

RESULTANDO.

I. Antecedentes. De las constancias que obran en el expediente se advierte:

1. Solicitud de informe sobre fecha de elección.

Mediante oficio **IEEPCO/DESN/435/2013**, de doce de enero de dos mil trece, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, solicitó a la autoridad municipal de San Antonio de la Cal que le informara la fecha, hora y el lugar de la celebración de la Asamblea para elegir Concejales al Ayuntamiento de dicha localidad.

2. Respuesta de la autoridad municipal. El treinta y uno de mayo del año próximo pasado, el Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, por oficio **MSAC/308/2013**, en respuesta a la solicitud descrita en el antecedente previo, informó al Instituto Electoral local, que la Asamblea electiva se celebraría en el mes de septiembre:

- En primera convocatoria, el día primero.
- En segunda convocatoria el día ocho.
- En tercera convocatoria el día veintidós.

3. Elección ordinaria. El veintinueve de septiembre de dos mil trece, se llevó a cabo la Asamblea electiva en la explanada del Palacio Municipal.

Una vez integrada la mesa de debates por un Presidente, un Secretario y cinco escrutadores, se procedió a elegir nombramiento de Presidente Municipal, Síndico Municipal y Regidores, propietarios y suplentes, mediante ternas.

Las personas electas fueron las siguientes:

Cargo	Nombre	Calidad
Presidente Municipal	Juvenal Margarito García Méndez	Propietario
	Flavio Marcos Martínez López	Suplente
Síndico Municipal	Edgar Méndez Cortes	Propietario
	Esteban Santiago Martínez	Suplente
Regidor de Hacienda	Marcelino Canseco Gómez	Propietario
	Jaime López Gómez	Suplente
Regidor de Educación	Columba Socorro Martínez Bautista	Propietario
	Martha Irma Martínez Martínez	Suplente
Regidor de Policía	Roberto Francisco Jiménez Bautista	Propietario
	Pablo Méndez Mariano	Suplente
Regidor de Obras Públicas	David Aragón Mesina	Propietario
	Roberto Morales Méndez	Suplente
Regidor de Ecología	Joel Alberto López Canseco	Propietario
	Moisés Martínez Reyes	Suplente
Regidor de Salud	Juvenal Martínez Martínez	Propietario
	Cirilo Omar García Antonio	Suplente
Regidor de Vialidad y Transporte	Oscar Pablo Jiménez Mariano	Propietario
	Irma Selene Mariano Santiago	Suplente
Regidor de Panteones	Dionisio Efrén García Cuevas	Propietario
	Daniel Jacobo García Mendoza	Suplente
Regidor de Deportes	Junior Edgar Méndez Mariano	Propietario
	Pablo García Mendoza	Suplente

El acta de la Asamblea fue firmada por los integrantes de la mesa de debates, los ciudadanos electos propietarios y suplentes, los entonces Concejales y la Secretaría Municipal.

SX-JDC-171/2014

Al acta se adjuntó una lista de asistencia de seiscientos cincuenta y siete (657) ciudadanos.

4. Acuerdo de validez. El tres de diciembre de dos mil trece, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca declaró válida la elección de referencia, al desestimar la inconformidad planteada por diversos ciudadanos, al no haber quedado acreditada la existencia de irregularidades.

5. Juicio ciudadano federal contra acuerdo de validez. El nueve de diciembre del año pasado, José Irineo Sebastián Juárez promovió juicio ciudadano federal contra la referida declaración de validez de la elección.

6. Reencauzamiento. El dieciocho de diciembre siguiente, esta Sala Regional reencauzó la demanda del juicio identificado con la clave **SX-JDC-716/2013**, al Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca.

7. Sentencia local del juicio de los sistemas normativos internos. El treinta de diciembre posterior el Tribunal Electoral local dictó sentencia en el expediente identificado con la clave **JNI/44/2013**, en el sentido de confirmar la declaración de validez de la elección.

8. Juicio ciudadano federal contra la sentencia del Tribunal local (SX-JDC-31/2014). El cuatro de enero del presente año, José Irineo Sebastián Juárez promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del

SX-JDC-171/2014

ciudadano en contra de la determinación del Tribunal Electoral local.

9. Sentencia de invalidez de elección (SX-JDC-31/2014). El seis de marzo de dos mil catorce, este órgano jurisdiccional dictó sentencia en el juicio de referencia, en sentido de revocar la sentencia local, así como el acuerdo de validez de la elección de Concejales del Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

La resolución ordenó al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que, de inmediato, dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que, mediante la conciliación pertinente, consultas requeridas y resoluciones correspondientes, se realizaran nuevas elecciones de Concejales en el Municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca, por las razones y fundamentos que se precisaron en la citada ejecutoria.

Por otra parte, la sentencia conminó a todos los involucrados en la organización, celebración y participación de las elecciones que en lo subsecuente, se den las reglas y registros mínimos que permitan garantizar la universalidad del voto y asegurar la participación de todos los ciudadanos que habiten en el territorio que ocupa dicho Municipio, en los términos precisados en la parte final de esa resolución.

Además, se **vinculó** a la Legislatura del Estado y al Gobernador, ambos de Oaxaca, para que en el ámbito de sus respectivas competencias designaran a un encargado del

SX-JDC-171/2014

gobierno municipal hasta en tanto entre en funciones la administración que surja de la nueva elección en el Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

10. Recurso de reconsideración SUP-REC-826/2014.

En contra de la sentencia descrita en el inciso anterior, Juvenal Margarito García Méndez y otros ciudadanos promovieron recurso de reconsideración. El dos de abril del año en curso, la Sala Superior de este Tribunal Electoral resolvió dicho medio de impugnación en el sentido de confirmar la sentencia impugnada.

11. Primera minuta de trabajo.¹ El ocho de abril de dos mil catorce, ante la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca se reunieron la Directora Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, funcionarios electorales y representantes del Municipio de San Antonio de la Cal, en la citada entidad.

En ella, determinaron que su próxima reunión se llevaría a cabo el nueve de abril posterior en las instalaciones de la citada Dirección Ejecutiva, y que en las mesas de trabajo subsecuentes estarían presentes los representantes de Sección, la autoridad auxiliar de la Agencia y el Alcalde Municipal de San Antonio de la Cal, Oaxaca, mismos que

¹ Visible a folios 194 a 198 del cuaderno accesorio 1.

integraran un Comité para realizar los acuerdos tendentes a la celebración de la elección extraordinaria.

12. Designación de representantes.² El nueve de abril del año en curso, Facundo Santiago López, Alcalde o Administrador Municipal de San Antonio de la Cal, Oaxaca remitió el acta de Asamblea General de ocho de abril del presente año, a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Electoral local, en la que nombraron a los representantes de la comunidad que se encargarían del seguimiento de los acuerdos y mesas de trabajo ante la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para el desarrollo de la elección extraordinaria de Concejales municipales.

13. Instalación del Consejo Municipal Electoral.³ El nueve de abril de dos mil catorce, los representantes del Consejo Municipal Electoral, ciudadanos, presidentes de secciones y ex-autoridades municipales de San Antonio de la Cal, Oaxaca, se reunieron para preparar el proceso electoral municipal, declararon instalado el Consejo Municipal Electoral, iniciando con ello los trabajos de preparación para la elección de Concejales en el referido Municipio.

² Visible a folios 199 a 222 del cuaderno accesorio 1.

³ Visible a folios 223 a 227 del cuaderno accesorio 1.

SX-JDC-171/2014

14. Segunda minuta de trabajo.⁴ El mismo nueve de abril, a las once horas con treinta minutos, se reunieron en la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, funcionarios electorales y ciudadanos representantes del Municipio de San Antonio de la Cal, en dicha entidad, en la que acordaron, entre otros puntos lo siguiente:

- La elección extraordinaria se llevaría a cabo mediante una Asamblea General Comunitaria.
- La elección debía garantizar las condiciones de igualdad entre hombres y mujeres.
- La elección se celebraría el veintisiete de abril de dos mil catorce.
- La siguiente reunión de trabajo la efectuarían el catorce de abril de dos mil catorce, para efectos de aprobar la convocatoria.

15. Designación de Administrador Municipal.⁵ El once de abril del año en curso, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, recibió el oficio de Noé Lagunas Rivero, por el cual informaba que en cumplimiento al Decreto aprobado por la Sexagésima Segunda Legislatura de esa entidad federativa fue designado Administrador Municipal; asimismo señaló que no había tomado posesión material de la

⁴ Visible a folios 228 a 233 del cuaderno accesorio 1.

⁵ Visible a folios 238 a 241 del cuaderno accesorio 1.

SX-JDC-171/2014

administración del Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, porque un grupo de personas de la población se lo impidió.

16. Aprobación de la convocatoria.⁶ El catorce de abril de presente año, reunidos en la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca funcionarios electorales y ciudadanos representantes de San Antonio de la Cal, acordaron:

- Aprobar la convocatoria para la elección extraordinaria de San Antonio de la Cal, y ordenaron su publicación a partir del dieciséis de abril de dos mil catorce, en todos los lugares públicos y concurridos del Municipio.
- Que los Presidentes de los comités directivos de secciones llevarían a cabo un registro de las personas que no contaran con credencial de elector y acta de nacimiento, lo que se haría llegar al Alcalde Municipal y al Agente de Policía, para que éstos expidieran las constancias de origen y vecindad correspondientes.
- Establecieron que la próxima reunión de trabajo se celebraría el dieciséis de abril de dos mil catorce.

⁶ Visible a folios 243 a 248 del cuaderno accesorio 1.

SX-JDC-171/2014

17. Emisión de la convocatoria.⁷ El dieciséis de abril de dos mil catorce, el Comité Municipal Electoral, la Alcaldía Municipal, la Presidencia del Comisariado Ejidal, el Presidente del Consejo de Vigilancia, los Presidentes de los Comités Directivos de Secciones, y el Agente de Policía de la Agencia la Experimental, pertenecientes al Municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, emitieron la convocatoria en la cual determinaron las bases siguientes:

- El acto electivo iniciaría a las diez horas del veintisiete de abril de dos mil catorce, en la explanada del Palacio Municipal, con la participación de sus seis Secciones y la Agencia de Policía de la Experimental.

- La Mesa de los Debates sería el órgano responsable de conducir los trabajos, la cual estaría integrada a propuesta y consideración de la Asamblea General.

- La modalidad de la elección y la forma del sufragio sería determinada por la Asamblea General, de acuerdo con las prácticas tradicionales del Municipio.

- Para que las ciudadanas y ciudadanos pudieran participar en la elección sería necesario presentar credencial

⁷ Visible a folios 261 a 266 del cuaderno accesorio 1.

SX-JDC-171/2014

de elector, acta de nacimiento original, o en su caso constancia de origen o vecindad, expedida por las autoridades municipales.

18. Solicitud de intervención al Instituto Electoral Local.⁸ El propio dieciséis de abril, un grupo de personas compareció a una reunión celebrada por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Electoral local, en ella manifestaron que no habían sido convocados a las mesas de trabajo realizadas por dicho instituto, y solicitaron se pospusiera la convocatoria para la elección extraordinaria de Concejales de San Antonio de la Cal, Oaxaca, ya que consideraron que no había condiciones para llevarla cabo.

19. Conformación de comisiones para la publicación de la convocatoria.⁹ El propio dieciséis de abril de presente año, se reunieron funcionarios de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca e integrantes del Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, para integrar comisiones de trabajo para la publicación y el pegado de la convocatoria para la elección extraordinaria; y acordaron reunirse el veintidós de ese mes y año.

20. Determinación de lugares de publicación de la convocatoria.¹⁰ El veintidós de abril del año en curso, se

⁸ Visible a folios 252 a 255 del cuaderno accesorio 1.

⁹ Visible a folios 256 a 260 del cuaderno accesorio 1.

¹⁰ Visible a folios 378 a 382 del cuaderno accesorio 1.

SX-JDC-171/2014

reunieron funcionarios de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y ciudadanos integrantes del Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, para aprobar la publicación y pegado de la convocatoria para la elección extraordinaria de Concejales en los lugares más concurridos del Municipio; y acordaron reunirse el veinticuatro de abril siguiente.

21. Determinación sobre la coadyuvancia del Instituto Electoral Local en la Asamblea Electiva.¹¹ El veinticuatro de abril posterior, se reunieron funcionarios de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Electoral local y ciudadanos del Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, con la finalidad de integrar los trabajos previos para la elección extraordinaria de Concejales de San Antonio de la Cal, Oaxaca, en la cual acordaron que veinte personas del Instituto Electoral local, coadyuvarían el día de la elección, mismas que se presentarían el veintiséis de abril de dos mil catorce; por otra parte, determinaron reunirse el veintisiete de ese mes y año, en la explanada del Palacio Municipal para dar inicio a la aludida elección extraordinaria.

22. Octava minuta de trabajo.¹² El mismo veinticuatro de abril del presente año, el personal aludido en el

¹¹ Visible a folios 466 a 470 del cuaderno accesorio 1.

¹² Visible a folios 471 a 474 del cuaderno accesorio 1.

antecedente previo, recibieron la solicitud de diversos ciudadanos del Municipio, en la cual proponían aplazar la celebración de la elección extraordinaria de Concejales señalada para el veintisiete de abril, argumentaron que se tendría que llevar a cabo hasta en tanto se informara a la ciudadanía de las bases de la elección; asimismo, determinaron que la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Electoral Local haría llegar la minuta de trabajo al Consejo General para que determinara lo conducente.

23. Ratificación sobre fecha de elección.¹³ El veinticinco de abril de dos mil catorce, integrantes de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y del Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, en reunión determinaron que el día de la elección extraordinaria de Concejales se informaría a la ciudadanía sobre la situación político electoral del Municipio; asimismo ratificaron la fecha de la elección extraordinaria.

24. Remisión de acta de asamblea informativa.¹⁴ El propio veinticinco de abril del año que transcurre, el Instituto Electoral local recibió oficio del Alcalde Municipal de San Antonio de la Cal, Oaxaca, por el cual remitió el acta de asamblea informativa de veinticuatro de abril del presente año,

¹³ Visible a folios 481 a 486 del cuaderno accesorio 1.

¹⁴ Visible a folios 489 a 497 del cuaderno accesorio 1.

SX-JDC-171/2014

en la que se desprende que se difundió en las Secciones y la Agencia de Policía de la Experimental la convocatoria para la elección extraordinaria de autoridades municipales.

25. Remisión de actas al Consejo Municipal Electoral.¹⁵ El mismo veinticinco de abril el Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, Oaxaca, recibió el oficio del Alcalde Municipal por el que remitió las actas de Asambleas de los diferentes Comités de las Secciones del Municipio y del Agente de Policía de la Agencia de la Experimental, en las cuales se señaló que los ciudadanos que integrarían cada población respaldarían las mesas de trabajo y los acuerdos para la elaboración y difusión de la convocatoria, asimismo la fecha de la elección extraordinaria de Concejales, de cuyos acuses se desprende lo siguiente:

Autoridad		Fecha en que se recibió
Denominación	Nombre	
Agente Policía	de la Experimental	10-04-2014
Quinta Sección	Eucaliptos	12-04-2014
Cuarta Sección	Buenos Aires	11-04-2014
Tercera Sección	La Nopalera	13-04-2014
Tercera Sección	Casa de Temblor	13-04-2014
Tercera Sección	La Soledad	10-04-2014
Tercera Sección	Ojo de Agua	14-04-2014
Primera Sección	Los Filtros	Sin fecha de recepción

26. Elección extraordinaria.¹⁶ El veintisiete de abril de dos mil catorce, se realizó la elección extraordinaria de autoridades municipales en **San Antonio de la Cal, Oaxaca,**

¹⁵ Visible a folios 498 a 558 del cuaderno accesorio 1.
¹⁶ Visible a folios 745 a 827 del cuaderno accesorio 1.

en la cual se registró un total de, dos mil ochenta y nueve (2,089) ciudadanos.

- Se procedió al nombramiento de los integrantes de la mesa de los debates, misma que estuvo conformada por personal del órgano electoral local.
- Se estableció que los cargos de Concejales Municipales propietarios y suplentes se harían por ternas; que la emisión del voto sería por filas, marcando al candidato de su preferencia en un pizarrón, a través de una raya o línea.
- Los resultados de la votación fueron los siguientes:

Cargo		
Presidente Municipal	Juvenal Margarito García Méndez	Propietario
	Flavio Marcos Martínez López	Suplente
Síndico Municipal	Edgar Méndez Cortes	Propietario
	Esteban Santiago Martínez	Suplente
Regidor de Hacienda	Marcelino Canseco Gómez	Propietario
	Cirilo Omar García Antonio	Suplente
Regidor de Obras	David Aragón Mecinas	Propietario
	Pantaleón García Aquino	Suplente
Regidor de Educación	Antonio García Cuevas	Propietario
	Martha Irma Martínez Martínez	Suplente
Regidor de Salud	Juvenal Martínez Martínez	Propietario
	Mileydi Liliana Jiménez Ruíz	Suplente
Regidor de Policía	Roberto Morales Méndez	Propietario
	Guillermo Martínez Méndez	Suplente
Regidor de Ecología	José Alberto López Canseco	Propietario
	Moisés Martínez Reyes	Suplente
Regidor de Deportes	Gregorio Martínez Canseco	Propietario
	Pablo García Mendoza	Suplente
Regidor de Vialidad	Jesús Antonio López	Propietario
	Daniel Jacobo García Santiago	Suplente
Regidor de Panteones	Dionicio Efrén García Cuevas	Propietario
	Hugo Romero García Méndez	Suplente

- El Presidente de la Mesa de los Debates declaró válida la elección extraordinaria y los resultados, y por último dio por clausurada la Asamblea.

SX-JDC-171/2014

27. Acuerdo CG-IEEPCO-SNI-8/2014.¹⁷ El ocho de mayo de dos mil catorce, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca emitió el acuerdo mediante el cual calificó como legalmente válida la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento de **San Antonio de la Cal, Oaxaca**, celebrada el día veintisiete de abril previo, resultando electos como Concejales Municipales los ciudadanos que a continuación se precisan:

Cargo		
Presidente Municipal	Juvenal Margarito García Méndez	Propietario
	Flavio Marcos Martínez López	Suplente
Síndico Municipal	Edgar Méndez Cortes	Propietario
	Esteban Santiago Martínez	Suplente
Regidor de Hacienda	Marcelino Canseco Gómez	Propietario
	Cirilo Omar García Antonio	Suplente
Regidor de Obras	David Aragón Mecinas	Propietario
	Pantaleón García Aquino	Suplente
Regidor de Educación	Antonio García Cuevas	Propietario
	Martha Irma Martínez Martínez	Suplente
Regidor de Salud	Juvenal Martínez Martínez	Propietario
	Mileydi Liliana Jiménez Ruíz	Suplente
Regidor de Policía	Roberto Morales Méndez	Propietario
	Guillermo Martínez Méndez	Suplente
Regidor de Ecología	José Alberto López Canseco	Propietario
	Moisés Martínez Reyes	Suplente
Regidor de Deportes	Gregorio Martínez Canseco	Propietario
	Pablo García Mendoza	Suplente
Regidor de Vialidad	Jesús Antonio López	Propietario
	Daniel Jacobo García Santiago	Suplente
Regidor de Panteones	Dionicio Efrén García Cuevas	Propietario
	Hugo Romero García Méndez	Suplente

- En consecuencia, se expidieron las constancias respectivas.

28. Juicios locales. En contra de la calificación de

¹⁷ Visible a folios 909 a 980 del cuaderno accesorio 1.

SX-JDC-171/2014

elección extraordinaria el once y doce de mayo del año en curso, diversos ciudadanos promovieron dos juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos, oportunamente identificados por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca con las claves **JDCI/26/2014** y **JDCI/27/2014**.

29. Resolución local impugnada. El veintisiete de junio siguiente, dichos juicios se resolvieron de forma acumulada, en el sentido de considerar infundados los agravios y en consecuencia confirmar el acuerdo que calificó como válida la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento celebrada el veintisiete de abril de dos mil catorce, en el Municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

II. Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

a. Presentación. El dos de julio de dos mil catorce, a fin de impugnar la determinación señalada en el punto que antecede, **Columba Socorro Martínez Bautista, Pedro Isidro Santos Matías y Fanny Yadira Escobar Pérez** promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

b. Recepción y turno. El nueve de julio del presente año se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional la demanda, las constancias de trámite de los citados medios de impugnación y el escrito de los

SX-JDC-171/2014

comparecientes. El mismo día, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó que se integrara el expediente **SX-JDC-171/2014** y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado Octavio Ramos Ramos, para los efectos contenidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La Secretaria General de Acuerdos en funciones, de esta Sala Regional dio cumplimiento a lo anterior, mediante oficio identificado **TEPJF/SRX/SGA-1386/2014**.

c. Radicación, admisión y requerimiento. El diez de julio siguiente, el Magistrado Instructor radicó, admitió la demanda del juicio ciudadano, y formuló requerimiento, a fin de contar con mayores elementos para resolver. Lo solicitado fue cumplimentado en sus términos.

d. Cierre de instrucción. En su oportunidad y al no existir diligencias pendientes por desahogar el Magistrado Instructor declaró cerrada la instrucción del presente juicio, quedando los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDO.

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por geografía electoral y tipo de elección; al tratarse de una sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de

SX-JDC-171/2014

Oaxaca, relacionada con una elección extraordinaria de Concejales regida por sistemas normativos internos, en el Municipio de **San Antonio de la Cal, Oaxaca**, entidad federativa correspondiente a la Tercera circunscripción plurinominal electoral federal, ámbito donde este órgano jurisdiccional ejerce competencia.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso c), 192 y 195, fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo primero, inciso a), párrafo segundo, inciso c), 4, párrafo primero, 79 y 80, párrafo primero, inciso f), y 83, párrafo primero, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Reparabilidad. Antes de realizar el análisis del fondo de la controversia, se estima conveniente precisar que en el caso, no obstante que conforme con lo previsto en el artículo 113, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, los Concejales que integren los Ayuntamientos, deben tomar posesión el día primero de enero del año siguiente al de su elección, en la especie no se actualiza la improcedencia del juicio derivado de la toma de protesta de los miembros del Ayuntamiento de **San Antonio de la Cal, Oaxaca**.

SX-JDC-171/2014

Lo anterior, en razón de que en primer término se trata de una elección extraordinaria celebrada el veintisiete de abril de dos mil catorce, por ende, no se encuentra sujeta a la disposición normativa citada con antelación, respecto a la fecha para la toma de posesión; aunado a que conforme con lo determinado por la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la resolución de la contradicción **SUP-CDC-3/2011** y la jurisprudencia que derivó de ella, en la que estableció las pautas para estudiar los casos en los que se actualiza la irreparabilidad por la toma de protesta o instalación de los órganos, por lo que la realización de estos últimos actos por sí mismos no implican que la reparación se torne irreparable.

En efecto, conforme con la jurisprudencia **8/2011**, de rubro: **"IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN"**¹⁸, la causa de improcedencia de consumación irreparable se surte cuando en la convocatoria que efectúan las autoridades encargadas de la organización de los comicios fijan –entre la calificación de la elección y la toma de posesión– un periodo suficiente para permitir el desahogo de la cadena impugnativa; en la inteligencia de que

¹⁸ Consultable en compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, volumen 1, p.p. 403-404.

SX-JDC-171/2014

ésta culmina hasta el conocimiento de los órganos jurisdiccionales federales –Sala Regional y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación– dado que sólo de esta manera se materializa el sistema de medios de impugnación diseñado desde la Constitución y las leyes.

En el presente asunto, conforme a las constancias que obran en autos, se advierte que se trata de una elección extraordinaria, la cual tuvo verificativo con motivo de la invalidez de la elección decretada por esta Sala Regional el seis de marzo del año en curso, por ende, dicha elección se realizó nuevamente el veintisiete de abril de dos mil catorce y fue hasta el ocho de mayo siguiente que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, emitió la declaración de validez de la elección y expidió las correspondientes constancias de mayoría a los ciudadanos electos Concejales, determinaciones que fueron controvertidas el once y doce de mayo siguiente ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en tanto que la determinación adoptada por el citado órgano jurisdiccional fue controvertida ante esta Sala Regional el veintisiete de junio del presente año, por lo que aún ante la eventualidad de que se hubiere producido la toma de protesta antes de las fechas indicadas, resulta evidente que no se contó con el tiempo suficiente para desahogar toda la cadena impugnativa que encierra el agotamiento de los medios de defensa jurisdiccionales, tanto locales como federales.

SX-JDC-171/2014

En consecuencia, no podría actualizarse la improcedencia del juicio por irreparabilidad, aun cuando se haya realizado la toma de protesta.

TERCERO. Suplencia total. Ha sido criterio reiterado de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1, y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se puede concluir lo siguiente.

Que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los

SX-JDC-171/2014

postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 Constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los Tribunales.

Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran los mencionados pueblos o comunidades, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.

Tal criterio se sustenta en la Jurisprudencia **13/2008**, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**”.¹⁹

En el caso la particular la referida hipótesis se actualiza en atención a que la controversia encierra una presunta vulneración al derecho de la mujer para acceder de manera efectiva a los cargos de representación popular en elecciones regidas por sistemas normativos internos.

CUARTO. Requisitos de procedencia del juicio. En este apartado se procede al estudio de los requisitos de procedencia establecidos en los artículos 7, 8, 9 y 79 de la Ley

¹⁹ Consultable en compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, volumen 1, páginas 225-226.

SX-JDC-171/2014

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:

a. Forma. La demanda fue presentada ante la autoridad responsable y en ella se satisfacen las exigencias formales previstas en el artículo 9, párrafo primero, de la Ley adjetiva de la materia, ya que contienen, el señalamiento de los nombres y firmas autógrafas de los impetrantes, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado y del Tribunal responsable, así como la mención de los hechos y de los agravios que afirman les causa la resolución impugnada.

b. Oportunidad. Se encuentra satisfecho este requisito, dado que la demanda de juicio ciudadano se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto por el artículo 8 de la propia Ley adjetiva electoral, en razón de que la resolución combatida en el presente juicio fue notificada de manera personal a los actores el veintiocho de junio de dos mil catorce, por tanto, si la demanda se presentó el dos de julio del año en curso, es inconcuso que se cumple con el requisito en comento.

c. Legitimación y personería. El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano fue promovido por propio derecho, de conformidad con lo previsto en el numeral 79 de la ley en cita, aunado que los enjuiciantes tuvieron la calidad de actores en el juicio primigenio, misma que es reconocida por el Tribunal Electoral

local, al rendir su informe circunstanciado.

d. Interés jurídico. Los impetrantes tienen interés jurídico para promover el presente medio de impugnación, porque controvierten la sentencia de veintisiete de junio del año en curso, dictada por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el Juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos con clave **JDCI/26/2014 y acumulados**, que confirmó el acuerdo **CG-IEEPCO-SNI-8/2014** de ocho de mayo de dos mil catorce, dictado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, por el cual declaró la validez de la elección de Concejales al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca y ordenó expedir las constancias respectivas a los candidatos electos.

e. Definitividad y firmeza. Se satisface el requisito previsto en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollado en el artículo 82, párrafo primero, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, en virtud de que la legislación electoral de Oaxaca no prevé medio de impugnación alguno para combatir las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral de dicha entidad federativa en los juicios electorales de los sistemas normativos internos.

SX-JDC-171/2014

En consecuencia, al cumplirse con todos los requisitos de procedencia del juicio en que se actúa, y al no advertirse ninguna causa de improcedencia, es procedente avocarse al estudio de fondo de la controversia planteada.

QUINTO. Comparecencia de terceros interesados. Al juicio compareció Juvenal Margarito García Méndez, Edgar Méndez Cortes, Marcelino Canseco Gómez, David Aragón Mecinas, Antonio García Cuevas, Juvenal Martínez Martínez, Roberto Morales Méndez, Joel Alberto López Canseco, Gregorio Martínez Canseco, Jesús Antonio López y Dionicio Efrén García Cuevas, en su calidad de candidatos propietarios a Concejales de **San Antonio de la Cal, Oaxaca**, y promoventes del juicio primigenio, quienes solicitan se les reconozca su intervención de terceros interesados, lo cual es de acogerse en atención a las siguientes consideraciones:

a) Forma. Se advierte que los ciudadanos en cuestión comparecieron por escrito ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el que se contiene su nombre y firma autógrafa, señalando domicilio para oír y recibir notificaciones, expresando las razones en que fundan su interés incompatible con el de los impetrantes.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 17, apartado 4, incisos a), b), c), e), f) y g), de la Ley adjetiva en la materia.

b) Oportunidad. Respecto a este requisito, el numeral 17, apartado 1, inciso b), y apartado 4, de la Ley adjetiva en

SX-JDC-171/2014

mención, establece que dentro de las setenta y dos horas de la publicitación del medio de impugnación, los terceros interesados podrán comparecer mediante los recursos que consideren pertinentes.

En el caso, se tiene que, si la demanda del juicio **SX-JDC-171/2014** que dio origen al presente juicio fue publicitada a partir de las diez horas con cuarenta minutos del tres de julio del año en curso, hasta la misma hora del seis de julio posterior, y el escrito fue presentado a las nueve horas con cincuenta y tres minutos del seis de mismo mes y año, es inconcuso que se cumple con el requisito en comento.

c) Interés jurídico. La calidad jurídica de tercero interesado, está reservada a los ciudadanos, partidos políticos, coaliciones de partidos, candidatos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, que manifiesten tener un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho que resulte incompatible con la pretensión de la parte demandante, según lo previsto en el artículo 12, párrafo primero, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el juicio que se analiza, los ciudadanos que comparecen como terceros interesados, manifiestan que la resolución que al efecto se dicte podría resultar contraria a sus intereses, toda vez resultaron electos en la Asamblea que se controvierte, razón por la cual su interés se encuentra en oposición con la pretensión de los promoventes en el medio

SX-JDC-171/2014

de impugnación que se resuelve, toda vez que estos últimos pretenden se revoque la validez de la Asamblea General Comunitaria de veintisiete de abril de dos mil catorce.

Lo anterior, en términos del artículo 17, párrafo cuarto, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Consecuentemente, al acreditarse todos los supuestos de procedibilidad señalados por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se les reconoce el carácter de terceros interesados en este juicio a los comparecientes.

SEXTO. Contexto social de la comunidad. En reiteradas ocasiones, esta Sala Regional ha sostenido que para comprender las controversias relacionadas con las comunidades que se rigen por sistemas normativos internos es necesario, además, de conocer los antecedentes concretos de cada caso, acercarse al contexto en que se desarrolla su realidad económica, política y cultural.

Lo anterior, porque la visión mediante la cual el juez debe abordar los asuntos de esa índole es distinta. La resolución de los conflictos en los que se involucran los usos y costumbres de las comunidades indígenas requieren ser partícipes de su realidad para comprender el origen de sus conflictos y las razones por las que tales comunidades han decidido dotarse de determinadas normas.

SX-JDC-171/2014

Lo anterior encuentra sustento en la razón esencial contenida en la Jurisprudencia **9/2014**, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”**²⁰, ya que se advierte que el análisis contextual de las controversias comunitarias permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación, así como evitar la imposición de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la misma en la toma de decisiones y que pueden resultar un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de las propias comunidades.

En razón de lo anterior, este apartado se compondrá, de aquellos datos que permitan conocer de mejor forma la problemática.

a. Datos generales.²¹

²⁰ La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiocho de mayo de dos mil catorce, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

²¹<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM20oaxaca/municipios/20107a.html>

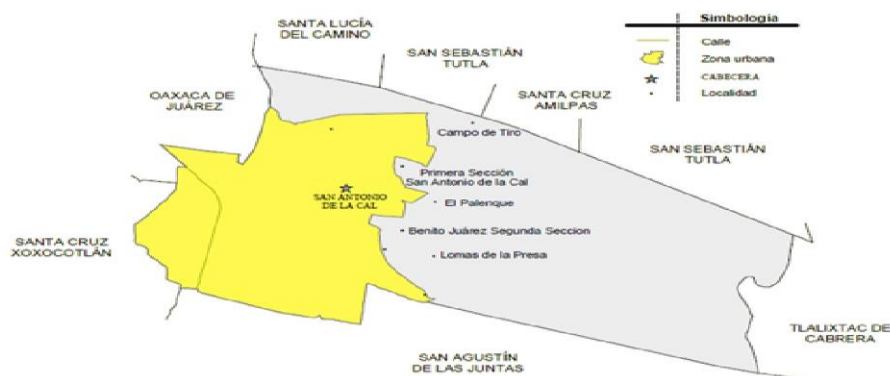
SX-JDC-171/2014

El Municipio de San Antonio de la Cal pertenece al Estado de Oaxaca, se encuentra en el distrito Centro, en la región de los Valles Centrales.

Según estudios de descripciones toponímicas, el nombre de *San Antonio de la Cal*, se debe por ser el Santo del pueblo, San Antonio Abad.

Limita al norte, con Santa Lucía del Camino y Oaxaca de Juárez; al sur, con San Agustín de las Juntas; al oriente, con Santa Cruz Amilpas; y al poniente con, Santa Cruz Xoxocotlán, y con la capital de la citada entidad federativa. Su distancia aproximada a la capital del Estado es de cinco kilómetros.

Para pronta referencia, la ubicación del municipio se muestra en el siguiente mapa:



b. Lengua.

Del *Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas*, publicado en el Diario Oficial de la

SX-JDC-171/2014

Federación, el catorce de enero de dos mil ocho, se desprende que en el Municipio de San Antonio de la Cal, la variante lingüística que se habla es el *Dixsá*, es decir, Zapoteco de Valles, del noroeste medio²².

c. Pueblo Zapoteco de los Valles Centrales.²³

Los pueblos zapotecos de los Valles Centrales de Oaxaca representan el núcleo de una de las culturas más importantes del Estado. Son también uno de los grupos más dinámicos del país; pese a los cambios estructurales, han demostrado una gran capacidad para reconstruir y reafirmar su identidad a partir de sus prácticas y habilidades tradicionales. Aun cuando muchos pueblos de la misma región han perdido su lengua nativa, existen diversos aspectos culturales que los hacen formar parte del mismo grupo.

El idioma es el indicador más importante de la identidad de los pueblos, contiene, tanto la cosmovisión de las culturas y los ritos de cada sociedad, como sus conocimientos y valores. De ahí la importancia de su permanencia y desarrollo autónomo, ya que se trata de un patrimonio histórico-cultural de la humanidad.

²² Consultable en http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf.

²³ CORONEL ORTIZ, Dolores, *Zapotecos de los valles centrales de Oaxaca (pueblos indígenas del México Contemporáneo)*, México, 2006, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Consultable en:
http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=200020&limitstart=55

SX-JDC-171/2014

Con base en las diferencias ecológicas de su hábitat, los zapotecos se subdividen en **zapotecos de los Valles Centrales**, de la Sierra Norte, de la sierra Sur y del Istmo.

Los zapotecos de los Valles Centrales habitan en la zona centro de Oaxaca. Ahí se localiza la capital del Estado, eje de la vida política y económica de la región, originada durante la etapa temprana de los centros urbanos (hacia 400 a. C.) cuando se fundó Monte Albán²⁴.

La economía de los zapotecos de los Valles Centrales se caracteriza por una compleja mezcla de producción doméstica para el autoconsumo y para el cambio comercial, en la que se incluye la participación agropecuaria y labor artesanal. No obstante, aun cuando se combinen estas dos formas de producción con el trabajo asalariado y el pequeño comercio, la calidad de vida en la mayoría de los hogares sigue siendo precaria.

La producción de las diversas artesanías está determinada por la demanda de los mercados regional y externo que inciden en la paulatina transformación de los sistemas de trabajo tradicionales.

En general, la mayoría de las unidades de producción artesanal se caracteriza por la falta de recursos financieros y

²⁴ CORONEL ORTIZ, Dolores, Zapotecos de los valles centrales de Oaxaca (pueblos indígenas del México Contemporáneo), México, 2006, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Consultable en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&Itemid=200020&limitstart=55

SX-JDC-171/2014

la baja tecnificación. Además, la producción está inmersa en una cadena de intermediarios que controlan los precios y restringe los ingresos de los artesanos, lo que contribuye a que éstos vivan en condiciones de pobreza.

Las comunidades zapotecas están estrechamente relacionadas en un amplio sistema de mercado. Desde siglos atrás, los mercados-plaza de la entidad Oaxaqueña constituyen los ámbitos físicos y sociales de intercambio de los pueblos indígenas. En medio de las profundas transformaciones estructurales, estos mercados tradicionales persisten y reproducen antiguas relaciones sociales de la cultura zapoteca.

Muchas de las prácticas políticas y religiosas de los pueblos indígenas tienen sus orígenes en la Colonia; luego se adaptaron elementos de la herencia cultural indígena. En ese sentido cada tradición local realizó durante siglos su propio proceso de producción de significados lo que propició peculiares logros culturales.

En este contexto, el sistema de cargos, el tequio y la Guelaguetza son instituciones tradicionales y mecanismos, a través de los cuales se organizan la vida interna de las diversas comunidades oaxaqueñas. Aunque estas prácticas se expresan de una manera muy variada entre comunidad y otra, el sistema de cargos y el tequio interactúan con el Ayuntamiento y con la Iglesia católica, principalmente.

SX-JDC-171/2014

En el pasado, el desempeño de cargos específicos de mayordomo era un requisito previo a la ocupación de cargos municipales específicos. En la actualidad, la situación es muy variable; en algunas comunidades el sistema de mayordomía funciona en un nivel completamente diferente del sistema de cargos; en otras, ha desaparecido por completo; en otras, los dos sistemas siguen vinculados.

De una u otra forma, las comunidades de los valles cuentan con responsables de cargos religiosos, pues todos los municipios tienen sus respectivas iglesias católicas y celebran a su santo patrono. Los mayordomos se hacen cargo de todos los gastos de las fiestas: los alimentos, las bebidas, la música, la misa, las velas, las flores, los cohetes. Por lo regular, el financiamiento corre a cargo de los migrantes del grupo doméstico. En las comunidades donde no hay mayordomos o comisiones especiales, el Ayuntamiento es quien se encarga de organizar el festejo del santo patrono con las cuotas de dinero que aporta cada familia.

d. Conformación del Municipio.

De acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en su censo de población y vivienda del dos mil diez²⁵, el municipio cuenta con diez localidades—*incluida la cabecera municipal*—, cuyos nombres y población se detallan

²⁵ Censo de población y vivienda 2010; Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultable en:
http://operativos.inegi.org.mx/sistemas/iter/consultar_info.aspx

a continuación:

Nombre de la localidad	Población masculina	Población femenina	Población de 18 años y más	Población de 3 años y más que habla alguna lengua indígena	Población total
San Antonio de la Cal	9,509	10,689	12,847	1,727	20,198
Tercera Sección la Nopalera	309	310	360	135	619
El Palenque	39	44	44	7	83
Primera Sección San Antonio de la Cal	91	93	100	12	184
Campo de Tiro	37	49	44	14	86
Lomas de la Presa	52	57	65	18	109
Primera Sección el Portillo	55	83	81	16	138
La Mezquitera	13	12	12	2	25
Ojo de Agua	*	*	*	*	7
Ampliación San Antonio de la Cal	*	*	*	*	7
Localidades de dos viviendas	7	7	8	4	14
Total del Municipio	10,112	11,344	13,561	1,935	21,456

* Este dato no se encuentra en la página.

Ahora bien, la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca sostiene que conforme al decreto 108 de siete de mayo de mil novecientos noventa y tres del Congreso del Estado de Oaxaca, San Antonio de la Cal cuenta solamente con una congregación con categoría administrativa de Agencia de Policía, la cual se denomina como *La Experimental*.

SX-JDC-171/2014

También sostiene que la importancia de diferenciar las localidades que registra el Censo de Población y Vivienda dos mil diez del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, con la citada agencia de policía, ya que en realidad, del municipio sólo se reconoce la existencia de la cabecera municipal y la citada agencia, **lo que no implica que cada localidad registrada se considere como comunidad indígena, sino de localidades que se aglomeran en las dos comunidades ya señaladas.**

e. Infraestructura educativa.

Según el plan municipal de desarrollo 2011-2013²⁶, en San Antonio de la Cal cuentan con cinco preescolares, seis primarias, y seis planteles entre secundarias y bachilleratos técnicos.

f. Vías y medios de comunicación.

Al ser un municipio conurbado con la capital del Estado, cuenta con vías y medios de comunicación habilitadas, como son caminos pavimentados —*algunos de terracería*—, puentes, sistema de transporte público; y en cuanto a medios de comunicación, cuenta con infraestructura telefónica, red de datos —*internet*—, entre otras.

g. Usos y costumbres en la elección de sus autoridades municipales. Conforme al catálogo de usos y

²⁶http://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/11_13/107.pdf

costumbres remitido por la Dirección de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, se obtuvo lo siguiente.

— La máxima autoridad del municipio es la Asamblea General Comunitaria, que es la encargada de elegir a las autoridades municipales por un periodo de tres años.

— La autoridad municipal es quien, en principio, determina la fecha de la asamblea.

— La asamblea se realiza cada tres años en el mes de octubre. En ella se pasa lista y se verifica el quórum legal.

— Dentro de los actos preparatorios del proceso de nombramiento por usos y costumbres de las autoridades municipales, uno de los usos y costumbres es llamar a la asamblea tres o cuatro días antes de su celebración.

— La forma en que acostumbran llamar, convocar o avisar de la celebración de la asamblea para el nombramiento de la autoridad municipal, es por medio de **altavoz**.

— Tradicionalmente no se avisa a las personas originarias del lugar que radican fuera de la comunidad, ni acostumbran invitar a personas ajenas para observar la asamblea.

— En la asamblea de autoridades municipales participan con derecho a voz y voto los hombres y mujeres mayores de dieciocho años. **Las agencias municipales no participan en**

SX-JDC-171/2014

la elección, pero si quieren participar lo hacen acudiendo a la asamblea.

En autos también se cuenta con copia certificada de las actas de asambleas de los años dos siete y dos mil diez, de las cuales no se desprende que los usos y costumbres hayan cambiado.

SÉPTIMO. Marco jurídico de los sistemas normativos internos. Por la especialidad del tema, se estima pertinente citar el marco constitucional, convencional y legal, así como algunos conceptos propios de las elecciones regidas por sistemas normativos internos de los pueblos indígenas.

I. Autodeterminación de los pueblos indígenas.

De conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad, social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales

establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

En el apartado A de dicho artículo, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

a. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

b. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, **respetando las garantías individuales, los derechos humanos** y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

c. Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

d. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

SX-JDC-171/2014

Como se aprecia, la propia Constitución establece que quienes se asuman descendientes de aquéllos que habitaban en el país al inicio de la colonización, tienen derecho a la aplicación del marco de regulación indígena.

Aunado a esto, dentro de los instrumentos internacionales que vinculan al Estado Mexicano en relación al derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas encontramos los siguientes:

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece en su artículo 8, párrafo primero, que **al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberá tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.**

Por su parte, el párrafo segundo, señala que los pueblos indígenas deberán tener **el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales** definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos internacionalmente reconocidos.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas²⁷, menciona en su artículo 3 que los pueblos indígenas tienen **derecho a la libre determinación** y que en virtud de ese derecho determinan

²⁷ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

SX-JDC-171/2014

libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

El artículo 4 establece que los pueblos indígenas, en ejercicio de su libre determinación, tienen el derecho a la **autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales**, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

En el mismo sentido, el artículo 5 refiere que tales pueblos tienen derecho **a conservar y reforzar sus propias instituciones** políticas, **jurídicas**, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

El artículo 33, párrafo segundo, menciona que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras **y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos**.

En un sentido más específico, el artículo 34 menciona que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas **y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos**.

SX-JDC-171/2014

El numeral 40 de dicha declaración establece que **los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes**, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión en sus derechos individuales y colectivos. **En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.**

Finalmente, el artículo 43 señala que los derechos reconocidos en la Declaración **constituyen normas mínimas para la supervivencia, la dignidad y el bienestar de los pueblos indígenas del mundo.**

Los citados dispositivos se tienen en cuenta en el quehacer jurisdiccional de nuestro país, en los términos resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cumplimiento a la condena²⁸ del Estado Mexicano en el caso *Rosendo Radilla contra el Estado Mexicano*; y conforme con lo establecido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia **1a./J.18/2012**, de rubro: “**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE**

²⁸ Expediente **varios 912/2011** del Índice de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011)”²⁹.

Sobre el tema de usos y costumbres, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo en el caso de *Yatama vs Nicaragua*³⁰ que el Estado debe integrar a las comunidades indígenas a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional a su población en la dirección de los asuntos públicos, así **como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.**

Como se relató, tanto en la normativa nacional, internacional, así como en los criterios adoptados por la corte interamericana, se encuentra reconocido el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, dentro del cual se encuentra la posibilidad de organizar sus formas de gobierno o representación.

II. Regulación del procedimiento de elección por sistemas normativos internos en Oaxaca.

Ahora bien por lo que hace a la normatividad aplicable del Estado de Oaxaca se tiene lo siguiente:

²⁹ Consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima Época, Libro XV, Jurisprudencia, p. 420.

³⁰ Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 225.

SX-JDC-171/2014

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, desarrolla una tutela normativa favorable para los pueblos y comunidades indígenas, prevista en los artículos 16 y 25.

Dichos numerales en esencia señalan, que el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran.

La libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales.

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos.

El Estado, en el ámbito de su competencia, reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho social al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, en los términos de la ley reglamentaria; asimismo, de acuerdo a sus programas presupuestales, dictará medidas tendientes a procurar el desarrollo económico, social y cultural de los pueblos y comunidades indígenas.

SX-JDC-171/2014

La ley protegerá y propiciará las prácticas democráticas en todas las comunidades del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2° Apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca;

Establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad con el de los varones y sancionará su contravención.

De los preceptos anteriormente referidos se concluye que el máximo ordenamiento del Estado de Oaxaca otorga a las comunidades indígenas el reconocimiento a sus sistemas normativos internos y jurisdicción a sus autoridades comunitarias. Adicionalmente, protege y propicia las prácticas democráticas en todas sus comunidades, sin que dichas prácticas limiten los derechos políticos y electorales de las ciudadanas oaxaqueñas.

La única limitante estriba en que dichos usos y costumbres no sean contrarios a los derechos fundamentales establecidos en su Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en la Constitución Política de la República

SX-JDC-171/2014

Por lo que respecta al ámbito legal, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en sus artículos 12, 83 y 85, así como en lo dispuesto en el *“Libro Sexto. De la Renovación de los Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se rigen por Sistemas Normativos Internos”*, se prevé la instrumentación de los procedimientos electivos en los municipios que se rigen por el mencionado sistema, así como los parámetros a que se deben de ajustar las autoridades en caso de que se realicen elecciones extraordinarias en los referidos ayuntamientos.

En efecto el numeral 12 de dicho Código señala que en aquellos Municipios que eligen a sus ayuntamientos mediante sus sistemas normativos internos, los requisitos para el ejercicio del voto, los derechos y sus restricciones así como las obligaciones de los ciudadanos, se harán conforme a sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, sólo en lo que corresponde a la elección de Concejales, siempre que no violen derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, por los tratados internacionales y por la Constitución Estatal.

El artículo 83 establece que las elecciones para la renovación de los poderes públicos serán ordinarias y extraordinarias.

Aquellos Municipios que electoralmente se rigen bajo sus sistemas normativos internos, realizarán su elección en las fechas que sus prácticas democráticas lo determinen, o en

su caso, sus estatutos electorales comunitarios, inscritos ante el Instituto.

El numeral 255 del referido Código reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas del Estado de Oaxaca a la libre determinación expresada en la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete la Constitución Federal, la Constitución Estatal y la Soberanía del Estado.

Ahora bien, por cuanto hace al procedimiento de elección de las autoridades municipales, el numeral citado establece que el procedimiento electoral en el régimen de sistemas normativos internos, comprende el conjunto de actos realizados por los ciudadanos y las autoridades competentes de los municipios que se rigen bajo el sistema consuetudinario, para la renovación y prestación de cargos y servicios municipales. Estos actos comprenden desde la preparación de las asambleas electivas, el desarrollo de las mismas y el levantamiento de las actas correspondientes.

En cada una de estas etapas, el Instituto Electoral será garante de los derechos tutelados por los artículos 1° y 2° de la Constitución Federal; y 16 y 25, fracción II, del apartado A,

SX-JDC-171/2014

de la Constitución Estatal, para salvaguardar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas expresada en sus sistemas normativos internos y la autonomía para elegir a sus autoridades o gobiernos locales; así como en el reconocimiento a la diversidad de culturas y sistemas normativos internos existentes en el Estado.

Las normas, procedimientos y prácticas tradicionales, garantizarán que las mujeres disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votadas, en condiciones de igualdad frente a los hombres; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.

- Actos previos a la elección.

En relación a este tema, el artículo 259 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, dispone que en el mes de enero del año previo a la elección ordinaria del régimen de partidos políticos, el Instituto a través de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, solicitará a las autoridades de los Municipios que se rigen por el sistema de usos y costumbres, para que en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de su notificación, informen por escrito sobre las reglas de sus sistemas normativos internos relativos a la elección de sus autoridades o en su caso, presenten sus estatutos electorales comunitarios, conteniendo, entre otros los puntos siguientes:

SX-JDC-171/2014

- a. La duración en el cargo de las autoridades locales.
- b. El procedimiento de elección de sus autoridades.
- c. Los requisitos para la participación ciudadana.
- d. Los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos a elegir.
- e. Las instituciones comunitarias que intervienen para conducir el proceso de elección.
- f. Los principios generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo interno, o en su caso, la documentación de las tres últimas elecciones.
- g. De haberse presentado disenso en la elección anterior, respecto a alguno de los puntos señalados en los incisos anteriores, señalar las nuevas reglas consensadas para la elección.

Una vez que se venza el plazo ya referido, el Instituto Electoral local tiene la facultad de requerir dicha información por única ocasión, para que en un plazo de treinta días contados a partir de la notificación, presenten el informe, o en su caso, el estatuto correspondiente.

Cumplido lo anterior, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos elaborará dictámenes en lo individual, con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección comunitaria de aquellos Municipios que entregaron su

SX-JDC-171/2014

documentación, y los presentará al Consejo General para su aprobación. Asimismo, la Dirección Ejecutiva manifestará los Municipios que omitieron la entrega de su documentación y ofrecerá como dictamen, el catálogo de elección que rigió la pasada elección en el Municipio de que se trate.

Una vez que el Consejo General haya aprobado los informes sobre las reglas de sus sistemas normativos internos, en el que se precisa la forma de elección municipal, dicho órgano ordenará la publicación de cada uno de ellos en el Periódico Oficial y solicitará a la autoridad municipal de que se trate, la coadyuvancia para fijar los acuerdos en los lugares de mayor publicidad en sus localidades.

Hecho lo anterior, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Electorales Internos, realizará el Catálogo General de los Municipios que hayan decidido elegir a sus autoridades bajo sistemas normativos internos, con un mínimo de seis meses de anticipación al inicio del proceso electoral. Dicho catálogo deberá ser aprobado por el Consejo General en la sesión de inicio del proceso electoral ordinario, el cual ordenará su publicación en el Periódico Oficial.

- Asamblea General Comunitaria y jornada electoral.

En lo que respecta a la Asamblea General Comunitaria, de conformidad con el numeral 260 del multireferido Código, la autoridad municipal competente encargada de la renovación del Ayuntamiento, informará por lo menos con noventa días de anticipación y por escrito al Instituto de la fecha, hora y lugar

de la celebración del acto de renovación de Concejales del Ayuntamiento.

En caso de que la autoridad municipal competente no emitiera la convocatoria en los términos del párrafo anterior, el Instituto requerirá se informe de los motivos de tal situación y acordará lo procedente.

En relación con la jornada electoral, el artículo 261 del aludido Código señala que se observarán las disposiciones, procedimientos y mecanismos, definidos en sus sistemas normativos internos para el desarrollo de la elección.

Una vez terminada ésta, se elaborará un acta en la que deberán firmar los integrantes del órgano que presidió el procedimiento de elección, las personas de la municipalidad que por costumbre deban hacerlo y que hayan asistido, así como por los ciudadanos que en ella intervinieron y quienes se considere pertinente.

Los órganos y personas que presidieron el procedimiento de elección, harán llegar al Instituto el resultado de la elección, a más tardar a los cinco días de su celebración.

De igual modo, se respetarán fechas, horarios y lugares que tradicionalmente acostumbren la mayoría de ciudadanos y ciudadanas, para el procedimiento de elección de autoridades locales.

- Declaración de validez de la elección.

SX-JDC-171/2014

A efecto de realizar la declaración de validez de una elección así como la entrega de las constancias mayoría a los candidatos ganadores, el artículo 263 del Código Comicial para el Estado de Oaxaca, establece que el Consejo General sesionará con el único objeto de revisar si se cumplieron los siguientes requisitos:

a. El apego a las normas establecidas por la comunidad y, en su caso, los acuerdos previos a la elección.

b. Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos.

c. La debida integración del expediente.

Corroborado lo anterior, dicho Instituto deberá declarar la validez de la elección y expedir las constancias respectivas de los Concejales electos, las que serán firmadas por el presidente y el secretario de dicho Consejo.

- Mediación y procedimientos para la resolución de conflictos electorales.

En aquellos casos en los que, posterior a una elección existan controversias o conflictos respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos éstos, de conformidad con el artículo 264 agotarán los mecanismos internos de resolución de conflictos antes de acudir a cualquier instancia estatal.

SX-JDC-171/2014

Para ello, el Consejo General conocerá en su oportunidad los casos de controversias que surjan respecto de la renovación e integración de los órganos de gobierno locales bajo los sistemas normativos internos. Previamente a cualquier resolución se buscará la conciliación entre las partes.

Asimismo, cuando se manifieste alguna inconformidad con las reglas del sistema normativo interno, se iniciará un proceso de mediación cuya metodología y principios generales serán regulados por los lineamientos que al efecto apruebe el Consejo General.

De acuerdo con el artículo 266 del Código Electoral local, la mediación electoral es un método de resolución alternativa de conflictos electorales, basado en la democracia, la pacificación social, la tolerancia, el diálogo, el respeto y el consenso, implementado por el Instituto con el objeto de construir acuerdos justos, aceptables y pacíficos, en los procesos electorales en Municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos.

Dicho procedimiento de mediación deberá ajustarse a los estándares nacionales e internacionales en la materia.

Los acuerdos logrados en el proceso de mediación, serán notificados de inmediato al Consejo General a través del Director. Por cada acuerdo que se logre, se levantará la minuta correspondiente, misma que será firmada por las partes si así lo desean.

SX-JDC-171/2014

Aunado a ello, el Consejo General dará seguimiento, para que los acuerdos logrados en los procesos de mediación electoral se cumplan en tiempo y forma.

- Toma de protesta.

El numeral 267 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca señala que, los Concejales electos tomarán posesión de sus cargos el primer día de enero del año siguiente al de la elección o, en la fecha en que determinen sus sistemas normativos internos.

Por su parte, el artículo 268 prevé que los miembros del Ayuntamiento desempeñarán sus cargos durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas de elección determinen. En ningún caso podrá exceder de tres años.

Por ende, en atención a que no se advierte que haya existido cambio de régimen o petición expresa en ese sentido, en el Municipio de **San Antonio de la Cal, Oaxaca**, en términos artículo 256 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, debe entenderse vigente el régimen de sistemas normativos internos. Tal y como se desprende del *Catálogo general de municipios que elegirán a sus autoridades bajo el régimen de sistemas normativos internos* aprobado por el Consejo General del Instituto de la referida entidad federativa, mediante acuerdo **CG-IEEPCO-SNI-1/2012** de diecisiete de noviembre de dos mil doce.

SX-JDC-171/2014

OCTAVO. Agravios, precisión de la litis y metodología de análisis.

a) Agravios.

Los actores señalan esencialmente como agravios lo siguiente:

- Indebida motivación.

Afirman que el Tribunal responsable se limitó a señalar que no se excluyó a las mujeres para ejercer su derecho de votar y ser votadas, no obstante que la actora **Columba Socorro Martínez Bautista** esgrimió como agravio la exclusión de las mujeres para ocupar un cargo público, dado que no se les garantizó el acceso efectivo a los mismos.

Lo anterior, aunado a que en su concepto, el citado Tribunal fue omiso en pronunciarse respecto al planteamiento relativo a que era obligación del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, garantizar que la participación de las mujeres se llevara a cabo en condiciones de igualdad con relación a los hombres, para lo cual, señalan los inconformes, que la aludida autoridad electoral debió informar y establecer un diálogo abierto, incluyente y plural con los integrantes de la comunidad de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, respecto a los derechos de las mujeres de votar y ser votadas, a efecto de eliminar los obstáculos que les impidieran participar en la vida política de su comunidad.

SX-JDC-171/2014

En ese orden, los enjuiciantes estiman que es insuficiente que el órgano jurisdiccional local estimara que atendiendo al hecho de que las mujeres fueron consideradas como candidatas en algunas ternas, ello era suficiente para concluir que no fueron excluidas en la elección.

Tal proceder, en su concepto, atenta contra lo dispuesto en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, instrumentos internacionales en los que se establece la igualdad que debe existir entre mujeres y hombres.

Al respecto debe señalarse que si bien los enjuiciantes califican este primer agravio como falta de exhaustividad, lo cierto es que conforme a las razones que exponen, no se trata de un agravio formal, sino que el mismo debe ser analizado como una cuestión de fondo, en razón de que los disensos se encuentran relacionados con una indebida motivación de la sentencia, toda vez que en esencia aducen que la responsable pasó por alto que el agravio se hizo consistir en que no se garantizó el efectivo acceso de las mujeres al desempeño del cargo y no a una exclusión genérica para participar en la elección de las autoridades municipales, de ahí que estimen incorrecta la conclusión de que las mujeres sí participaron y fueron postuladas candidatas, con lo cual no se vulneró su derecho de participar en condiciones de igualdad.

SX-JDC-171/2014

- Falta de quorum.

Los actores sostienen que el Tribunal responsable no se pronunció respecto del señalamiento relativo a que la Asamblea Comunitaria Electiva se fue desintegrando conforme se iba efectuando la elección de los integrantes del cabildo, por lo que debió de haberse suspendido en razón de que ya no contaba con quorum para la realización de los nombramientos respectivos.

En su concepto, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca encargado del desarrollo de la elección, y obligado a garantizar los derechos político-electorales de las y los ciudadanos, debió suspender la asamblea, a efecto de que continuara en otra fecha con un número representativo de ciudadanas y ciudadanos electores.

- Falta de certeza.

A juicio de los inconformes, es incorrecto que el Tribunal local hubiere determinado que no se vulneró el principio de certeza en la elección, bajo el argumento de que la Asamblea Comunitaria, al ser la máxima autoridad, una vez instalada, puede decidir libremente los procedimientos aplicables para la elección de sus autoridades municipales.

En concepto de los actores, previo a la celebración de la asamblea, debieron establecerse las reglas bajo las cuales se desarrollaría el proceso electoral, indicando en la convocatoria la forma y términos en que se llevaría a cabo la propia

SX-JDC-171/2014

asamblea, los requisitos que deberían cubrir quienes aspiraran a ocupar un cargo de concejal, así como los necesarios para la participación ciudadana, las instituciones que habrían de intervenir para conducir el proceso y las demás reglas a las cuales se sujetaría el proceso de renovación de las autoridades municipales.

De igual forma, los enjuiciantes estiman incorrecto que la responsable concluyera que al haber estado presentes en la asamblea electiva, tuvieron la posibilidad de participar libremente en la toma de decisiones dado que fueron sabedores de todo lo que en ella ocurrió.

Aunado a lo anterior, califican de contradictorio que el Tribunal local, por una parte, afirmara que la elección está integrada por reglas o normas que la propia comunidad ha establecido a través de los años, y por otra, que la asamblea tiene en todo momento la facultad de modificar el método de elección. En su consideración si esta última afirmación fuera correcta, señalan que entonces su petición de participación debió ser puesta a consideración de la asamblea para que ésta determinara si se les permitía participar como planilla, o bien, incluirlos como terna.

Por otra parte, los justiciables señalan que les agravia el hecho de que el Tribunal responsable hubiere considerado que era su responsabilidad estar al tanto del trámite dado a su solicitud para participar en la elección como planilla y que

SX-JDC-171/2014

estuvieron en aptitud de inconformarse ante la omisión de dar respuesta a la misma.

Afirman que la resolutora no se percató que se inconformaron ante la autoridad administrativa electoral, la cual no se pronunció respecto de los planteamientos formulados.

Los inconformes sostienen que la asamblea electiva no reunió las características de ser deliberativa, de modo tal que sus determinaciones estuvieran dotadas de fuerza definitiva al ser resultado de un amplio consenso, ello en razón de que fue el Alcalde quien condujo la asamblea y quien sometió a consideración de los presentes el inicio de la misma, así como la integración de la Mesa de los Debates. En adición a ello, señalan que no existe constancia de cómo se cercioraron del número de votos emitidos para la aprobación de dichos puntos de acuerdo.

Además, aducen que la Mesa de los Debates fue integrada por ciudadanos que no pertenecen al Municipio, con lo que se violentó el derecho de libre determinación de la comunidad indígena de San Antonio de la Cal, Oaxaca, lo cual no puede ser avalado por el Tribunal local bajo el argumento de que fue la propia asamblea electiva, como máximo órgano de decisión, el que determinó que personal del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca condujera el procedimiento de elección, máxime que no se puede

SX-JDC-171/2014

establecer cómo se cercioraron de la supuesta unanimidad con que la asamblea adoptó esa determinación.

- Inequidad en la contienda.

Los enjuiciantes esgrimen que fue incorrecto que el Tribunal local estimara que no se acreditó la existencia de inequidad en la contienda. Al respecto sostienen que la responsable pasó por alto el oficio mediante el cual el Administrador Municipal de San Antonio de la Cal, hizo del conocimiento del Instituto Electoral local que no fue posible llevar a cabo el proceso de diálogo con los ciudadanos del citado municipio en razón de que los pobladores le impidieron la entrada y que tomara posesión de su encargo.

En consideración de los hoy actores, ello constituye un indicio de que no existió equidad, toda vez que quienes resultaron electos tuvieron en todo momento el control de la hacienda municipal.

- Incumplimiento de lo mandatado en la sentencia dictada en el expediente SX-JDC-31/2014.

El agravio se hace consistir en que el Tribunal responsable determinó que eran inatendibles los planteamientos relativos a que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, hizo caso omiso de lo indicado por esta Sala Regional al resolver el expediente **SX-JDC-31/2014**, dado que corresponde a este órgano jurisdiccional velar por su cumplimiento, los actores solicitan

SX-JDC-171/2014

en esta instancia se emita pronunciamiento respecto del presunto incumplimiento de lo ordenado en la mencionada sentencia.

b) Precisión de la litis.

En todo medio de impugnación el juzgador tiene el deber de leer detenida y cuidadosamente la demanda y anexos, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta administración de justicia, por tanto, todo medio de impugnación debe ser analizado en conjunto para que el resolutor pueda, válidamente, interpretar el sentido de lo que se pretende.

Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia **4/99**, con el rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.”**³¹

En ese orden, le corresponde a este órgano jurisdiccional federal determinar si la resolución emitida por el Tribunal responsable se ajustó a derecho al estimar que la

³¹ Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 445-446.

SX-JDC-171/2014

participación de la mujer ocurrió en condiciones de igualdad, y que la falta de quorum no incidió en dicha elección, o si por el contrario, con ella se vulneraron los derechos político-electorales de los enjuiciantes y se inobservaron los principios rectores de todo proceso electoral en contravención del sistema normativo interno que rige dentro de la comunidad indígena a la que pertenecen.

c) Metodología de estudio. Por cuestión de método, los agravios formulados por los actores se analizaran en orden distinto al propuesto en su escrito de demanda, en tal virtud, se abordarán en primer término los planteamientos vinculados con la violación a los derechos fundamentales de la mujer, específicamente el relativo al de igualdad, derivado de su exclusión para ocupar cargos de representación popular, toda vez que de resultar fundado sería suficiente para revocar la resolución impugnada, tornando innecesario el estudio de los restantes motivos de inconformidad.

Similar criterio ha sido adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJORE LO YA ALCANZADO**

SX-JDC-171/2014

POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REVIERAN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES”.³²

En caso de que tales motivos de disenso resultaran insuficientes para alcanzar la pretensión de los inconformes, se procederá al estudio de los restantes motivos de disenso, relacionados con la presunta vulneración a los principio rectores de todo proceso electoral.

NOVENO. Estudio de fondo. De la lectura de la demanda se obtiene que la pretensión de los inconformes es revocar la sentencia del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, que confirmó la determinación del Instituto Electoral de la misma entidad federativa de validar la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento de **San Antonio de la Cal, Oaxaca**, celebrada el veintisiete de abril de dos mil catorce.

- Indebida motivación.

Los actores señalan que el Tribunal responsable pasó por alto que en la citada elección se excluyó a las mujeres para ocupar un cargo de elección popular, dado que no se les garantizó el acceso efectivo a los mismos, ello en contravención a lo dispuesto en los instrumentos internacionales signados por el Estado mexicano, en los que se establece la igualdad de hecho y de derecho que debe existir entre mujeres y hombres.

³² consultable en la Gaceta XXI, Febrero de 2005, pág. 6.

SX-JDC-171/2014

Tal motivo de agravio resulta **fundado** en atención a las consideraciones siguientes.

En el caso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca en la sentencia que ahora se combate, luego de invocar el marco constitucional, convencional y legal que estimó aplicable a la controversia puesta a su conocimiento, consideró entre otras cosas que:

- Que la ley es igual para todos.
- Que el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran cuyo derecho a su libre determinación se expresa como autonomía, como partes integrantes del Estado.
- Que son prerrogativas de los ciudadanos del Estado votar y ser votados para los cargos de elección popular y ser promovidos a cualquier empleo o comisión conforme a las leyes.
- Que los procesos electorales son actos de interés público y que la ley protege las prácticas democráticas en todas las comunidades del Estado, para la elección de sus Ayuntamientos, la cual se realizará mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.
- Que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de los y las ciudadanas oaxaqueñas, por lo que tienen derecho a no ser discriminados en la elección de las autoridades municipales.
- Que los usos y costumbres de las comunidades no deben ser contrarios a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, en los tratados

internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, concluyó que del análisis de las constancias que conformaban el expediente, no se desprendía que en la comunidad de San Antonio de la Cal, Oaxaca, se excluyera a las mujeres de participar ejerciendo el derecho de votar y ser votadas para los cargos de elección popular, toda vez que del acta de asamblea se advertía que en las ternas para elegir a los Concejales propietarios: Síndico Municipal, participó una mujer de nombre Angélica Méndez Canseco; en la terna para Regidor de Hacienda, participó Isabel Jiménez García; e inclusive en la terna para Regidor de Educación, participó la actora Columba Martínez Bautista y Carolina Esperanza Canseco Cortés, tal y como se aprecia en el cuadro que se inserta a continuación.

Ternas de Candidatos Propietarios		
Cargo	Candidato	Votos
PRESIDENTE MUNICIPAL	JUVENAL MARGARITO GARCÍA MÉNDEZ	1, 847
	GUILLERMO RUÍZ MÉNDEZ	37
	PABLO MARTÍNEZ	18
SÍNDICO MUNICIPAL	EDGAR MÉNDEZ CORTES	885
	ANGÉLICA MÉNDEZ CANSECO	7
	SERGIO LÓPEZ GARCÍA	2
REGIDOR DE HACIENDA	MARCELINO CANSECO GÓMEZ	764
	ISABEL JIMÉNEZ GARCÍA	11
	OBED ROGELIO GARCÍA RÍOS	6
REGIDOR DE OBRAS	DAVID ARAGÓN MECINAS	552
	ÁLVARO GARCÍA MÉNDEZ	17
	FÉLIX LÓPEZ MARTÍNEZ	0
REGIDOR DE EDUCACIÓN	ANTONIO GARCÍA CUEVAS	346
	COLUMBA MARTÍNEZ BAUTISTA	124
	CAROLINA ESPERANZA CANSECO CORTES	16

SX-JDC-171/2014

Ternas de Candidatos Propietarios		
Cargo	Candidato	Votos
REGIDOR DE SALUD	JUVENAL MARTÍNEZ MARTÍNEZ	419
	MARCOS REYES MARTÍNEZ	1
	ERASTO GARCÍA RUÍZ	27
REGIDOR DE POLÍCIA	PABLO MÉNDEZ MARIANO	82
	ROBERTO MORALES MÉNDEZ	409
	NOÉ MARTÍNEZ MARTÍNEZ	42
REGIDOR DE ECOLOGÍA	ÁNGEL SANTIAGO GARCÍA	232
	JOEL ALBERTO LÓPEZ CANSECO	326
	MIGUEL MARTÍNEZ LÓPEZ	7
REGIDOR DE DEPORTES	FIDEL SANTIAGO BERNABÉ	45
	ÉDGAR MÉNDEZ MARIANO	147
	GREGORIO MARTÍNEZ CANSECO	235
REGIDOR DE VIALIDAD	JESÚS ANTONIO LÓPEZ	345
	MAURO SANTIAGO LÓPEZ	13
	MIGUEL ÁNGEL MÉNDEZ JIMÉNEZ	42
REGIDOR DE PANTEONES	ISIDRO PABLO GARCÍA GARCÍA	10
	DIONICIO EFRÉN GARCÍA CUEVAS	195
	PABLO GARCÍA MENDOZA	93

En tanto que en las ternas para elegir suplentes de: Regidor de Salud, participó Selene Mariano Santiago y Mileydi Liliana Jiménez Ruiz; y como Regidor de Educación, participó Martha Irma Martínez Martínez; y finalmente como Regidor de Vialidad, participó Virginia Martínez Jiménez, como se ilustra enseguida.

Ternas de Candidatos Suplentes		
Cargo	Candidato	Votos
PRESIDENTE MUNICIPAL	FLAVIO MARCOS MARTÍNEZ LÓPEZ	203
	PEDRO MARGARITO SANTIAGO LÓPEZ	105
	ESTEBAN LÓPEZ LÓPEZ	1
SÍNDICO MUNICIPAL	ESTEBAN SANTIAGO MARTÍNEZ	163
	ÁLVARO GARCÍA MÉNDEZ	57
	CARLOS ANTOLÍN GARCÍA MARTÍNEZ	3
REGIDOR DE HACIENDA	JAIME LÓPEZ GARCÍA	26
	CIRILO OMAR GARCÍA ANTONIO	213
	TIMOTEO MARTÍNEZ REYES	3
REGIDOR DE OBRAS	PANTALEÓN GARCÍA AQUINO	137
	MOISÉS GARCÍA CANSECO	32
	HUGO ROMEO GARCÍA MÉNDEZ	21

SX-JDC-171/2014

REGIDOR DE SALUD	SELENE MARIANO SANTIAGO	62
	BERNARDO VÁSQUEZ REYES	72
	MILEYDI LILIANA JIMÉNEZ RUÍZ	76
REGIDOR DE EDUCACIÓN	MARTHA IRMA MARTÍNEZ MARTÍNEZ	130
	LEONARDO REYES MENDOZA	9
	TERESO SANTIAGO GARCÍA	61
REGIDOR DE POLÍCIA	GUILLERMO MARTÍNEZ MARTÍNEZ	85
	GIL ROMÁN MARTÍNEZ MÉNDEZ	78
	MAXIMINO GARCÍA NAVARRO	22
REGIDOR DE DEPORTES	PABLO GARCÍA MENDOZA	155
	GUILLERMO DE LA CRUZ CANSECO	2
	ALBERTO RUÍZ RUÍZ	35
REGIDOR DE ECOLOGÍA	NICOLÁS VÁSQUEZ REYES	86
	MOISÉS MARTÍNEZ REYES	122
	FREDDY MÉNDEZ GARCÍA	2
REGIDOR DE VIALIDAD	VIRGINIA MARTÍNEZ JIMÉNEZ	14
	DANIEL JACOBO GARCÍA SANTIAGO	122
	FILEMÓN MARTÍNEZ JIMÉNEZ	15
REGIDOR DE PANTEONES	DAVID SÁNCHEZ MARTÍNEZ	47
	HUGO ROMEO GARCÍA MÉNDEZ	102
	HIPÓLITO MÉNDEZ GARCÍA	5

Lo cual le llevó a estimar que tanto las mujeres como los hombres tuvieron garantizado su derecho de votar y ser votados en la asamblea extraordinaria de veintisiete de abril de dos mil catorce, y por ende, a calificar de infundados los agravios formulados.

Con tal determinación, se pasó por alto que, si bien mujeres y hombres estuvieron en aptitud de participar en la asamblea general comunitaria en igualdad de condiciones, lo cierto es que dicha igualdad únicamente se dio en un plano formal, toda vez que como resultado de la elección se conformó un cabildo integrado exclusivamente por hombres, con lo que se hizo nugatorio, en los hechos, el derecho de las mujeres de acceder a los cargos de representación popular.

SX-JDC-171/2014

Al respecto se estima conveniente precisar que el artículo 2º, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que si bien los pueblos y comunidades indígenas cuentan con el derecho de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos deben sujetarse a los principios generales de la Constitución **“respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres”**.

En el mismo tenor, el artículo 8, apartado 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, **siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos**.

Por su parte, el artículo 34 de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* dispone que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, **cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos**.

A su vez, el artículo 25, apartado A, fracción II, párrafos tercero y cuarto, de la Constitución oaxaqueña prevén que en ningún caso las prácticas comunitarias pueden limitar los derechos político electorales de los y las ciudadanas oaxaqueñas. En la disposición se agrega que **todas las ciudadanas y ciudadanos del Estado tienen derecho a no ser discriminados en la elección de las autoridades municipales**. Los usos y costumbres de las comunidades no deben ser contrarios a los derechos fundamentales establecidos en la presente Constitución, en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se ve, de acuerdo a la Constitución, a la normativa internacional citada y al ordenamiento oaxaqueño, uno de los parámetros para definir la validez de las costumbres, los sistemas normativos, así como las prácticas y procedimientos de las comunidades indígenas, son los derechos humanos reconocidos en la Ley Fundamental y en los Tratados Internacionales.

Por tanto, si bien en la elección de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas deben aplicarse los sistemas normativos internos de la comunidad, **ello no significa que, bajo el amparo del derecho constitucional de autodeterminación, puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a vulnerar otros derechos de igual valor**.

SX-JDC-171/2014

Lo anterior, encuentran sustento en los criterios emitidos por la Sala Superior de este Tribunal, en las tesis: **CLI/2002** de rubro: **“USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO”**³³; y **VII/2014**, de rubro: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD”**³⁴.

Sin embargo, esto tampoco quiere decir que el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas sea un derecho fundamental inferior a los otros derechos fundamentales, toda vez que ello implicaría desatender al artículo 1° de la Constitución Federal y al propio derecho de autodeterminación consagrado, como vimos, en el texto constitucional e instrumentos internacionales.

No obstante lo anterior, lo cierto es que el derecho de las comunidades indígenas relativo a la vigencia y aplicación de sus sistemas normativos internos, entre los que está el derecho de llevar a cabo el procedimiento deliberativo y la elección en la asamblea por la cual eligen a los depositarios del Poder Público, no es ilimitado ni absoluto, ya que en términos de lo previsto en los artículos 1° y 2°, párrafo quinto,

³³ Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Tesis, Volumen 2, Tomo II, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 1849 a 1851.

³⁴ La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiséis de marzo de dos mil catorce, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

SX-JDC-171/2014

de la Constitución General de la República, su ejercicio debe de estar, invariablemente, supeditado a los principios y normas establecidas en la propia Constitución y los propios Tratados Internacionales.

En ese tenor, a efecto de determinar si en el caso se produjo una afectación al derecho de las mujeres a ser votadas, debe tenerse en cuenta el modelo de control de constitucionalidad y convencionalidad, derivado de la reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de junio de dos mil once, así como del criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el asunto identificado como varios **912/2010**, por virtud de lo cual se ha incorporado al sistema jurídico nacional el principio relativo a que los derechos humanos, entre los que están los derechos político-electorales del ciudadano, se deben interpretar de conformidad con lo previsto en la propia Constitución General y con los Tratados Internacionales sobre derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas, para su protección más amplia.

En ese sentido, el citado artículo 1°, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, **proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.**

SX-JDC-171/2014

El efecto, se estima conveniente señalar en qué consisten los referidos principios:

- **Universalidad:** Consiste en reconocer a todas las personas todos los derechos sin discriminación de ninguna índole, lo que trae como consecuencia que tales derechos son exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social, y cultural, así como en cualquier momento y lugar.³⁵

- **Interdependencia:** Consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados uno y otros entre sí.³⁶

- **Indivisibilidad:** Implica que debe evitarse reconocer, proteger y garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derechos a fin de conseguir que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.³⁷

- **Progresividad:** Implica la no regresividad, de tal forma que todo derecho reconocido, o bien, el contenido y alcance que se ha atribuido a ese derecho no puede perder ya ese carácter, salvo que ello se encuentre justificado por razones de suficiente peso.³⁸

³⁵ SUP-JDC-9167/2011

³⁶ SUP-RAP-323/2012.

³⁷ SUP-RAP-323/2012.

³⁸ SUP-JDC-9167/2011.

SX-JDC-171/2014

Por cuando hace a este último principio, la Sala Superior ha determinado que el mismo consiste en la obligación de avanzar y maximizar el ejercicio y disfrute de los derechos humanos y la regresividad constituye un límite que se impone a todas las autoridades del Estado a las posibilidades de restricción de esos derechos.³⁹

En el derecho comparado, por poner un ejemplo, la Corte Constitucional colombiana, al pronunciarse sobre el principio de progresividad, sostiene que existe la prohibición de regresividad una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la libertad de configuración del legislador se ve restringida pues todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático al contradecir al mandato de progresividad.⁴⁰

Como se ve, el principio de progresividad es reconocido tanto el derecho interno como en el ámbito internacional, y consiste, por un lado, en que la interpretación de un derecho siempre debe ser con el fin de otorgar una mayor protección a las personas.

Por otro lado, también implica la obligación de las autoridades de llevar a cabo acciones que permitan una protección más efectiva de los derechos de las personas.

³⁹ Véase sentencia del expediente SUP-RAP-96/2012.

⁴⁰ Consúltese la sentencia las sentencias C-251 de 1997, SU- 624 de 1999, C-1165 y 1489 de 2000 y C-671 de 2002.

SX-JDC-171/2014

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que el citado artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

A su vez el citado artículo 2° de la misma Ley Fundamental dispone que en las elecciones que se celebren en las comunidades indígenas, **se deberá garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.**

Así mismo, en términos de lo previsto en los artículos 35, fracción I, y 36, fracción III, de la Constitución federal, votar en las elecciones constituye un derecho y un deber de los ciudadanos, el cual se ejerce con la finalidad de que los ciudadanos determinen quiénes han de integrar los órganos del Estado de representación popular.

En el artículo el artículo 40 Constitucional se estatuye que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una

Federación establecida según los principios de la propia Ley Fundamental.

Para garantizar y dotar de eficacia al régimen representativo y democrático, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé normas y principios relativos a la integración de los órganos del poder público; al ejercicio de los derechos político-electorales, particularmente al de votar y ser votados para ocupar los cargos de elección popular; a las características y condiciones fundamentales del derecho de sufragio, así como los mecanismos jurídicos para la defensa de estos derechos humanos y de los postulados del Estado democrático de Derecho.

En ese tenor, se establece en el artículo 41 de la Constitución General de la República, la obligación de los partidos políticos, como entes de interés público que tienen entre sus finalidades la de hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, de **observar las reglas para garantizar la paridad entre los géneros**.

En tal sentido, en el ámbito internacional, la Corte Interamericana ha destacado que *“el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención”*. Para el Tribunal interamericano, los derechos políticos consagrados en la Convención Americana, *“propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político”* y

SX-JDC-171/2014

“la democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”.

Asimismo, ha establecido que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”, lo cual *“implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos”,* por lo que *“es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación”.*

En razón de ello, el sistema electoral que los Estados establezcan, de acuerdo a la Convención Americana, *“debe hacer posible la celebración de elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”*

Finalmente, se ha señalado que en el ámbito de los derechos políticos, el deber jurídico de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, *“en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procedimientos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el*

SX-JDC-171/2014

artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos”.

En tales condiciones, la emisión del sufragio se estima válida cuando se garantiza que el ciudadano elige libremente y sin coacción o presión alguna a sus representantes, toda vez únicamente de esa manera el derecho para ejercer el poder público se legitima a partir del voto de los ciudadanos, caracterizado por ser una manifestación espontánea de la voluntad, sin coacción antijurídica; por ser la libre decisión de los ciudadanos, manifestada bajo las condiciones de convencimiento y libertad que otorga la vigencia efectiva del Estado Democrático Derecho.

En ese sentido el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas, en la Observación General No. 25 relativa al derecho a participar en los asuntos públicos, derecho de votar y derecho de acceso, en condiciones de igualdad a la función pública, precisó que las elecciones deben ser libres y equitativas y que se deben celebrar periódicamente, conforme al marco de disposiciones jurídicas que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de voto.

Además, señaló que en términos del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, no se permite hacer distinción alguna entre los ciudadanos en lo concerniente al goce de esos derechos por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier

SX-JDC-171/2014

otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Lo anterior encierra el ejercicio del derecho de libertad, el cual no se constriñe a un mero ámbito individual, sino que adquiere una dimensión social que influye en la vida en sociedad y se traduce en la necesidad de todo colectivo de gozar del poder de decisión, sin influencia de ningún tipo.

En ese orden, la libertad se concibe como una garantía de constitución del poder público, dado que en los Estados Democráticos de Derecho, la posibilidad de elegir a los representantes populares adquiere una importancia esencial, tal y como se advierte en la mayoría de las Constituciones democráticas en las que se prevé que el poder dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste, premisa recogida en nuestra Ley Fundamental en el artículo 39.

Con base en lo anterior, es imperativo respetar la decisión de la ciudadanía, lo cual encierra el reconocimiento del pluralismo político e ideológico real, ante la existencia de diversas opciones efectivas de libre participación de todos los contendientes políticos y corrientes de pensamiento, los que deben competir en un plano de igualdad de oportunidades ante los electores, en atención a que está prohibida toda discriminación por género, y por ende, debe prevalecer el principio de que tanto el varón como la mujer son iguales ante la ley, **cuya finalidad es garantizar que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica, política y**

SX-JDC-171/2014

jurídica del país, sin distinción alguna por causa de género, atendiendo fundamentalmente a su calidad jurídica de persona.

En ese sentido, la **Declaración Universal de Derechos Humanos**, en sus artículos 1 y 2, establece que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, se deben comportar fraternalmente los unos con los otros” y “Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en la Declaración, sin distinción alguna, entre otras, por razón de sexo”.

Por su parte, el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** en los numerales 2, 3 y 26, estatuye que “los Estados parte del Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que estén en su territorio y bajo su jurisdicción no hacer distinción alguna, entre otras causas, por razón de sexo”, así mismo “los Estados se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de sus derechos civiles y políticos”, “todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección, ya sea entre otros motivos, por razón de sexo.

En similares términos, la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, en el numeral III prescribe que “todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en la Declaración

SX-JDC-171/2014

sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”.

En armonía con las anteriores disposiciones, en la **Opinión Consultiva OC-4/84**, de diecinueve de enero de mil novecientos ochenta y cuatro, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran incluidos en tal situación de inferioridad.

Lo anterior, en razón de que de manera general las mujeres como colectivo han estado por lo general subordinadas a los hombres, ello a partir de una visión androcéntrica, es decir, de una visión del mundo y de las relaciones sociales centrada en el punto de vista masculino, lo cual incluso se ve reflejado en la antropología clásica, la cual tuvo una visión en la que consideraba a las mujeres principalmente para establecer relaciones de parentesco entre hombres y por su papel reproductor. La frase de Bronislaw Malinowski “La antropología es el estudio del hombre que

SX-JDC-171/2014

abrazo a una mujer” es citada con frecuencia como ejemplo de la visión androcentrista de los primeros antropólogos.⁴¹

En la vida social, política y de poder han sido elementos históricamente vinculados a los hombres, a través de los cuales estos han venido ejerciendo mecanismos de dominación que han afectado recurrentemente, desde el discurso y ciertas prácticas sociales, al colectivo femenino, los hombres eran los únicos capaces de evaluar los intereses de grupo, ámbito «lo público» en oposición a lo «privado» (doméstico) esfera tradicionalmente relacionada con las mujeres.⁴²

Bajo esa concepción, se asumía que las diferencias sexuales creaban actividades “naturales” para los hombres y las mujeres, estableciendo una jerarquía donde el hombre es superior.

El predominio de ese pensamiento en el establecimiento de mecanismos o procedimientos electivos, constituye una discriminación hacia la mujer por el simplemente hecho de ser mujer, lo cual contraviene las normas constitucionales y legales de nuestro país, así como los tratados internacionales invocados con antelación.

En razón de lo anterior se elevó a rango constitucional la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, y se indicó que

⁴¹ Aixela, Yolanda. “La perspectiva de género en la antropología social clásica”. Fundación José Ortega y Gasset, Ed. Revista de Occidente, 2003 p.p. 78-82.

⁴² Idem p.p. 83-95

SX-JDC-171/2014

ésta serviría de pauta para modificar leyes secundarias, que incluyeran modos sutiles de discriminación de la mujer.

En ese sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los seres humanos son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, **sexo**, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que estén en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor.

Por tanto, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del sistema jurídico nacional, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el principio de igualdad se debe entender como la exigencia constitucional de tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales, de ahí que en algunas ocasiones hacer distinciones estará vedado, mientras que en otras estará permitido o, incluso, constitucionalmente exigido.

En ese tenor, en la Tesis **1a. CXXXIX/2013** emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: **“IGUALDAD JURÍDICA. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS”**, se sostuvo que la Corte Interamericana había ya estableció que **no todo tratamiento jurídico diferente es**

discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede ser considerada, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana, pues sólo es dable considerar discriminatoria una distinción cuando "*carece de una justificación objetiva y razonable*". Por lo tanto, las distinciones constituirán diferencias compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto sean razonables, proporcionales y objetivas; en tanto que las discriminaciones serán las diferencias arbitrarias que redunden en detrimento de los derechos humanos.

Ahora bien, con relación a las *distinciones* a las que hace referencia la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cabe señalar que en la sentencia dictada en el *Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*⁴³, ese tribunal ya se había pronunciado en el sentido de que los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente deben adoptar las **medidas positivas** necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

En el citado asunto, la Corte considera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que

⁴³ Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005, párrafo 141.

SX-JDC-171/2014

tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos; y que además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente debe adoptar las **medidas afirmativas** necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

Con apoyo en lo antes expuesto, y una vez que se ha definido el parámetro de control de la regularidad de las normas relacionadas con los derechos humanos constitucionales y constitucionalizados, relacionados con la igualdad jurídica y a la no discriminación, es posible sostener que cualquier acto del que derive una situación de desigualdad entre el hombre y la mujer, a fin de privilegiar a las personas del sexo femenino, en razón de su género, no siempre será discriminatorio, en atención al principio *pro persona* establecido en la parte final del párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo anterior cuando la distinción de que se trate sea razonable, proporcional y objetiva, se debe considerar que la misma resulta compatible con la propia Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y por ende, no podría ser considerada, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana, dado que no sería arbitraria ni redundaría en detrimento de los derechos humanos, por encontrarse permitida a la luz del estándar reconocido en el ámbito

SX-JDC-171/2014

interamericano de los Derechos Humanos, dando lugar a las acciones afirmativas.

Las acciones afirmativas

Al respecto, existen por lo menos dos parámetros de desigualdad social que justifican una diferencia de trato o la implementación de alguna medida encaminada a lograr la igualdad material: La primera vista desde cada sujeto en lo individual, que se pone en evidencia mediante características en la persona objetivamente medibles. Por su parte, el segundo tipo se actualiza por la pertenencia del individuo a un grupo tradicionalmente discriminado. Esa clasificación es relevante porque las medidas establecidas para contrarrestar la desigualdad, así como la forma e intensidad en las cuales se instauran son diferentes en ambos casos.

En el primer caso, los rasgos que determinan la diferenciación son signos objetivos de inferioridad social de carácter individual, que generalmente son rasgos económicos aunque también pueden ser de otro tipo como una discapacidad. En estos casos se establece una diferencia de trato en función de la situación de desventaja del beneficiado y pueden ser apoyos de tipo social.

En tal caso, existe un elemento objetivo que origina la desigualdad y permite establecer una medición, cuya acreditación otorga al individuo el derecho a acceder a la medida de igualdad positiva para invertir la desigualdad material entre los individuos.

SX-JDC-171/2014

Por otro lado, la justificación puede derivar de la pertenencia del individuo a una minoría socialmente discriminada; esto es, la situación de desigualdad no deriva del género, sino del trato que las personas pertenecientes a ese grupo ha recibido históricamente, lo que justifica la implementación de la medida compensatoria para contrarrestar la desventaja social.

Una de las medidas que resulta compatible con el derecho a la igualdad y la no discriminación lo constituyen las acciones afirmativas⁴⁴.

El principio de igualdad, el principio de no discriminación y las acciones afirmativas están estrechamente vinculados. El primer paso para lograr la igualdad entre los miembros de una comunidad es eliminar cualquier tipo de discriminación, lo que se denomina igualdad formal y se logra que cualquier persona sea considerada de la misma forma ante la ley.

Pero como ya se vio, la igualdad formal no es suficiente, por lo que es necesario establecer medidas compensatorias que garanticen la igualdad material a favor de los grupos sociales discriminados, por la posición desventajosa en la cual sus miembros se encuentran respecto del resto de los integrantes de la sociedad.

⁴⁴ Cfr.: DE LA TORRE MARTÍNEZ, Carlos. *El derecho a la No Discriminación en México*, México, Porrúa-CNDH, 2005.

SX-JDC-171/2014

Aun cuando no existe un concepto universalmente aceptado de acciones afirmativas, ya que cada autor, dependiendo del punto de vista desde el cual hace su análisis, destaca algunas características y omite otras, acentuando alguno de sus elementos y adjudicándole una función específica⁴⁵. Sin embargo, pese a la pluralidad de enfoques definiciones, es posible destacar los elementos fundamentales que integran el concepto de la acción afirmativa.

1. Objetivos y fines

a) Fines particulares. Entre los fines particulares se pueden distinguir tres tipos:

i) *Compensar o remediar una situación de injusticia o discriminación del pasado.*

Este fin es el que más se identifica con las acciones afirmativas, pues la necesidad de remediar y terminar con la grave situación de discriminación y falta de oportunidades que

⁴⁵ **a)** La Directiva 2000/43 del Consejo de la Unión Europea las define como las: “*mediadas específicas para prevenir o compensar las desventajas que afecten a personas de un origen racial o étnico concreto*”; **b)** Marc Bossuyt, en el Informe final que preparó a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, titulado “*El concepto y la práctica de la acciones afirmativas*”, las define como el: “*conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas específicamente a remediar la situación de los miembros del grupo a que están destinadas en un aspecto o varios aspectos de su vida social para alcanzar la igualdad efectiva*”; **c)** Por su parte, Michel Rosenfeld define la acción afirmativa como “*un conjunto de acciones y medidas que mediante un trato diferenciado buscan que los miembros de un grupo específico insuficientemente representado, por lo normal grupos que han sufrido discriminación, alcancen un nivel de participación más alto.*”; **d)** Finalmente, Alfonso Ruiz Miguel las define como “*aquellas medidas que tiene el fin de conseguir una mayor igualdad social sustantiva entre grupos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad de oportunidades*”.

SX-JDC-171/2014

viven algunos grupos humanos, motivó sus orígenes y sigue dando lugar a su implementación.

Por una parte, se trata de poner fin a la situación de desventaja en la que viven ciertos grupos de personas mediante la remoción de los obstáculos que históricamente impedían su desarrollo, abriendo así nuevas oportunidades y facilitando el ejercicio de sus derechos; y por otra parte, busca compensar la situación de injusticia que en el pasado y, en ocasiones, de manera sistemática sufrió un determinado grupo de personas.

Este fin de naturaleza compensatoria cobra mayor relevancia en las acciones afirmativas dirigidas a grupos raciales, religiosos o étnicos minoritarios que habían sido oprimidos, explotados o simplemente relegados por el grupo mayoritario.

En este caso las acciones afirmativas toman la forma y el sentido de la justicia conmutativa, toda vez que su objetivo es compensar una desigualdad de hecho. La desproporción injustificable que existe entre las oportunidades de unos frente a las de los otros justifica el que a los primeros se les preste un trato desigual.

ii) La realización de una determinada función social.

Con este fin, se abre un amplio abanico de posibilidades respecto de la función social que se pretende alcanzar con las acciones positivas; el contexto social específico en el cual se

implementen y las necesidades particulares de la sociedad serán determinantes para ello.

Por medio de las acciones positivas se pueden buscar fines tan diversos como: integrar a un grupo humano en el sector productivo de la economía, incrementar la diversidad racial o religiosa en los campos educativos o laborales, combatir la desigualdad social y económica entre los sectores de la población, beneficiar una región cuyo crecimiento económico ha sido muy escaso, fomentar la igualdad de género, entre otras.

iii) Alcanzar una representación o un nivel de participación más equilibrada entre los grupos humanos.

Con este enfoque, la categoría de compensación a grupos históricamente discriminados se sustituye por la de compensación a grupos históricamente sub-representados.

El caso paradigmático es el de las acciones afirmativas a favor de las mujeres, y de manera más, específica el de las cuotas electorales en su favor. No es que una de las causas de la sub-representación de las mujeres en las distintas esferas de la vida pública no sea la discriminación, sólo que desde esta perspectiva, lo prioritario no es compensar o resarcir un mal infringido en el pasado, sino que con la vista puesta en el futuro, se busca que los grupos humanos se encuentren en una situación de mayor equidad en la toma de las decisiones que afectan a todos.

SX-JDC-171/2014

Por tanto, promover una representación equitativa entre los grupos implica el ir más allá de una igualdad en el punto de partida para apostar por una igualdad en el punto de llegada o en las metas que se buscan realizar. En razón de que no sólo se está asegurando que todos los miembros de la sociedad tengan las mismas oportunidades en la búsqueda por los puestos sociales estratégicos, sino que, además, mediante una serie de acciones, como la discriminación inversa o positiva, se asegura que algunos de los miembros de los diferentes grupos ocupen esos puestos, no con el fin de beneficiar directamente a las personas individualmente, sino para que el grupo al que pertenecen alcance una representación proporcional.

b) Objetivo o fin último. Las acciones afirmativas buscan como objetivo o fin último promover una igualdad sustancial entre los miembros de la sociedad y los grupos a los cuales pertenecen. La mejor manera de representar este ideal es por el principio de la universalidad de derechos, es decir, de la exigencia ética de que todos los hombres y mujeres, sin distinción, gocen de los mismos derechos fundamentales.

La igualdad sustancial no se ciñe a que todos deben ser tratados de la misma manera, sino que, por una parte, dota de contenido a la exigencia de la igualdad mediante el establecimiento de ciertas condiciones mínimas que todos deben de tener para partir de un mismo punto de arranque y, por otra parte, es plenamente sabedora de las desigualdades

SX-JDC-171/2014

de hecho que existen e intenta remediarlas con el fin de que todos y cada uno de los seres humanos puedan alcanzar las condiciones mínimas necesarias para desplegar sus atributos y capacidades.

En este sentido, la igualdad sustancial no se logra con la simple declaración formal de la igualdad de todos ante la ley (bajo la cual se permiten las enormes desigualdades de hecho que existen entre las personas), ni tampoco busca imponer un sistema social en que todos sean exactamente iguales en todo. Sólo propone que todos cuenten con las condiciones necesarias para desplegar su propia personalidad y desarrollo.

2. Sujetos o grupos humanos que se pretenden beneficiar

En principio la acción afirmativa se dirige a los grupos en situación de vulnerabilidad, es decir, aquellos grupos que debido al contexto social en el que se encuentran insertos carecen de las mismas posibilidades que el resto de los grupos para ejercer sus derechos fundamentales. Debido a ello, se encuentran en una situación de desventaja que se traduce en una situación de mayor vulnerabilidad ante el fenómeno de la discriminación.

En ese orden, las acciones afirmativas se dirigen a los grupos de personas que se sitúan en un contexto de discriminación específico, con relación a alguno o algunos de sus derechos.

SX-JDC-171/2014

Una cuestión que se estima pertinente destacar es que, aunque por conducto de las acciones afirmativas se benefician individuos concretos, realmente el beneficio que se busca es a los grupos humanos en cuanto tales, ya sea mediante la compensación de una situación de discriminación sufrida en el pasado o mediante la promoción de una representación más equilibrada en los diferentes ámbitos sociales. En este sentido, los criterios que toman las acciones afirmativas para elegir los grupos a los cuales se dirigen, se identifican plenamente con las causas por las cuales una diferencia de trato se considera discriminatoria, es decir, la raza, la religión, el sexo, el origen económico y social, entre otras.

3. Entidades que las promueven o implementan

Los Estados son los primeros responsables de promover acciones afirmativas, pero no son los únicos. También un conjunto importante de entidades del sector privado se caracterizan en hacer un esfuerzo importante de promoción de la igualdad sustancial por medio de acciones afirmativas.

En efecto, tradicionalmente y siguiendo la experiencia de los Estados Unidos de Norteamérica, en un principio los gobiernos centrales o federales tuvieron la iniciativa de implementar éste tipo de medidas, de manera directa, mediante el establecimiento de acciones tales como: integración en su estructura burocrática de miembros de grupos sub-representados, ayudas directas para mejorar las condiciones de vida de los grupos en situación de

SX-JDC-171/2014

vulnerabilidad y acceso de los miembros de estos grupos a los servicios públicos como la educación, la salud o el transporte.

Pronto las autoridades se percataron de que la incidencia de éstas acciones no era tan extensa como las necesidades lo requerían por lo que se acudió al apoyo de los particulares para su implementación en ámbitos estratégicos como el trabajo, la educación y la política.

Así se comenzaron a reproducir una serie de esquemas mixtos de implementación de acciones positivas, mediante los cuales el Estado concede algún tipo de beneficio, tales como subsidios, exenciones fiscales, concesiones o certificaciones a aquellas entidades privadas que aplican una política de acciones en favor de los grupos que padecen discriminación.

Más allá de la presión que mediante diversas fórmulas puedan hacer los Estados para que los particulares asuman su responsabilidad en la promoción de una igualdad material, ciertas entidades privadas como empresas, sindicatos, universidades y partidos políticos han implementado, en ocasiones de manera progresista, distintas modalidades acciones positivas.

En este sentido, se pueden distinguir tres tipos de orígenes de las acciones afirmativas: las que promueve el Estado, las que promueve el Estado por conducto los particulares y las que promueven los particulares por sí mismos. Todas ellas resultan complementarias entre sí, de

SX-JDC-171/2014

manera que las tres son necesarias para abarcar los distintos ámbitos en los que la discriminación sigue presente.

4. Conducta específica exigible

El último de los elementos que integran el concepto de acción afirmativa es relativo a su contenido normativo, es decir, a la conducta específica que se exige mediante ella.

Aunque parezca paradójico, aquello que caracteriza a las acciones afirmativas de otro tipo de figuras jurídicas que tienen como fin combatir la discriminación es precisamente el que el núcleo esencial de la conducta que exige es el de dar un trato preferencial a un determinado grupo de personas respecto del resto.

Así, al parecer resulta que la discriminación se combate con discriminación.

No cabe duda que el trato preferencial que exigen las acciones afirmativas beneficia un grupo de personas y de manera directa o indirecta limita los beneficios o perjudica al resto de las personas, incluso no es de extrañar que como consecuencia colateral, los derechos de las personas de los grupos sobre los que no recaen las acciones afirmativas puedan quedar mermados e, incluso, anulados.

Éste es el punto por el cual la implementación de acciones afirmativas es algo delicado que se debe realizar con alto grado de prudencia y tomando en cuenta una serie de

precauciones. Sin embargo, lo que distingue radicalmente el trato preferencial de las acciones afirmativas de la simple discriminación es que a diferencia de ésta última las acciones afirmativas buscan realizar unos fines determinados mediante los cuales el trato preferencial queda plenamente justificado.

5. Modalidades de las Acciones Afirmativas

Con base precisamente en el núcleo normativo de las acciones afirmativas, consistente en tratar de manera preferente a los miembros de un grupo en relación con el resto de las personas, se pueden distinguir tres modalidades de acciones afirmativas. La diferencia entre éstas no es cualitativa, sino más bien cuantitativa y estriba en la magnitud de la preferencia o distinción que se establece, así como en el grado en que tal distinción repercute en el resto de las personas.

a) Acciones afirmativas encaminadas a combatir el contexto de discriminación en el que se encuentran ciertos grupos humanos

Aquí, el concepto de acción afirmativa se toma en un sentido sumamente amplio, toda vez que el trato preferencial por un grupo de personas es casi imperceptible en la medida en que las repercusiones que tiene en los derechos del resto de los ciudadanos están sumamente diluidas.

Los ejemplos pueden ser muchos y de naturaleza muy distinta, así entrarían dentro de ésta modalidad desde

SX-JDC-171/2014

disponer lugares de estacionamiento exclusivos para personas discapacitadas hasta difundir campañas publicitarias para eliminar los estereotipos y prejuicios creados en torno a las personas con una orientación sexual distinta a la heterosexual.

b) Acciones afirmativas en sentido estricto

Es decir, aquellas acciones por las cuales se establece una preferencia o distinción a favor de un grupo que se encuentra en una situación de desventaja en el ejercicio de sus derechos con el objetivo de revertir y compensar esa situación para alcanzar una igualdad sustancial.

Una vez más los ejemplos pueden ser muchos y muy variados pudiendo ir desde la implementación de cursos de capacitación exclusivos para mujeres con el fin de que asuman puestos de responsabilidad en las empresas, hasta establecer el derecho exclusivo de las personas que pertenezcan a una etnia indígena a tener un traductor en cualquier proceso jurisdiccional del que formen parte.

Aquí la preferencia por un grupo es más perceptible y las repercusiones en los derechos de los demás un poco más claras.

c). Discriminación inversa

Es en esta modalidad en la cual, la preferencia se torna claramente directa de un grupo frente a otro y los derechos de los demás llegan a limitarse claramente.

En ellas, la simple distinción para beneficiar a un grupo que se encuentra en desventaja se convierte en discriminación en tanto tiene como consecuencia la limitación de los derechos de los demás por motivos tales como la raza, el sexo, la religión u otras razones similares.

Por ello también se le conoce como una discriminación al revés o inversa, toda vez que para maximizar los derechos de los desaventajados se limitan los derechos de los aventajados, con el fin de conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre ambos.

6. Límites y precauciones de las acciones afirmativas

Las acciones afirmativas deben ser implementadas con gran precaución, es decir, que la prudencia debe desempeñar un papel central en su formulación y aplicación, por ello, Tres criterios resultan ser útiles para ello:

a) Criterio de temporalidad

Las acciones afirmativas y, sobre todo, la discriminación inversa no se deben establecer de manera indefinida, en razón de que se correría el riesgo de simplemente cambiar los papeles y que ahora los grupos discriminados sean los que antes tenían una posición aventajada y viceversa.

SX-JDC-171/2014

Este tipo de medidas tienen el fin de revertir una situación de injusticia, y cuando esta situación se termina las acciones afirmativas pierden su razón de ser.

Aunque dada la enorme desigualdad que existe en la práctica entre varios grupos parecería que ciertas situaciones jamás podrán ser revertidas, no por ello, se puede perder de vista que las acciones afirmativas son sólo un medio condicionado al fin que se propone.

b) Criterio de proporcionalidad

El segundo criterio es el de proporcionalidad y tiene que ver con la relación equilibrada que tiene que existir entre las medidas que se implementan con la acción afirmativa y los resultados que se pretenden conseguir.

Lo primero es que los resultados sean realmente viables, es decir, que realmente por medio de esas acciones se consigan los resultados pretendidos y segundo, que los resultados producidos no sean contraproducentes o que no generen mayor desigualdad e injusticia que la que se pretende eliminar.

c) El interés apremiante

Por medio de este criterio se establece que toda acción afirmativa debe responder a un interés realmente importante para la colectividad, que se genere a partir de una seria injusticia que resulte detestable para la gran mayoría de los miembros de la sociedad.

C. El reconocimiento de las acciones afirmativas

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (*CEDAW por sus siglas en inglés*), misma que entró en vigor (tanto en el ámbito internacional) como para el Estado mexicano, el tres de septiembre de mil novecientos ochenta, previa su ratificación el veintitrés de marzo previo y su promulgación en el Diario Oficial el doce de mayo del mismo año, establece en lo conducente, lo siguiente:

Artículo 1

A los efectos de la presente Convención, la expresión “*discriminación contra la mujer*” denotará toda distinción exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil cualquier otra esfera.

Artículo 4

1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañara, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

[...]

SX-JDC-171/2014

Del transcrito artículo 4, párrafo 1, de la CEDAW, se observa que no se considerará “discriminación”, en la forma en que lo define ese instrumento internacional, la adopción por los Estados parte de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer, lo cual no entrañará el mantenimiento de normas desiguales o separadas; y que estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.

Asimismo, entre las recomendaciones generales del Comité de Expertas de la CEDAW sobre las medidas temporales (séptimo período de sesiones, 1988) se advierte:

Recomendación General No. 5. Que los Estados Partes hagan mayor uso de medidas especiales de carácter temporal como la acción positiva, el trato preferencial o los sistemas de cupos para que la mujer se integre en la educación, la economía, la política y el empleo.

Por otro lado, la de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, promulgada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de junio de dos mil tres, en la parte conducente, establece:

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato.

Artículo 2. Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e

impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

Artículo 4. Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, talla pequeña, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas (*Párrafo reformado DOF 12-06-2013*).

Artículo 5. No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes:

I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades;

[...]

Como se advierte, en el orden jurídico mexicano existen normas de orden público y de interés general que disponen que corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas; que se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que basada entre otras cuestiones, en el sexo, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas; sin embargo, que no se considerará como conducta discriminatoria las acciones que, sin afectar derechos de terceros, establezcan **tratos diferenciados** con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades.

SX-JDC-171/2014

En concordancia con lo anterior, cabe señalar que la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, promulgada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de agosto de dos mil seis, dispone lo siguiente:

Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres. Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el Territorio Nacional.

Artículo 2.- Son principios rectores de la presente Ley: la igualdad, la no discriminación, la equidad y todos aquellos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 3.- Son sujetos de los derechos que establece esta Ley, las mujeres y los hombres que se encuentren en territorio nacional, que por razón de su sexo, independientemente de su edad, estado civil, profesión, cultura, origen étnico o nacional, condición social, salud, religión, opinión o discapacidad, se encuentren con algún tipo de desventaja ante la violación del principio de igualdad que esta Ley tutela (*Párrafo reformado DOF 16-06-2011*).

[...]

Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Acciones afirmativas.- Es el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombre.

[...]

De lo antes transcrito, se observa que constituyen normas de orden público y de interés social, el garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el

cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres; que lo anterior se rige bajo los principios de la igualdad, la no discriminación, y la equidad; que los derechos que se establecen en ese ordenamiento aplican, entre otros sujetos, a las mujeres, cuando se encuentren con algún tipo de desventaja ante la violación del principio de igualdad; y que las acciones afirmativas son el conjunto de medidas de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre mujeres y hombre.

Por lo tanto, de la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1º, párrafo quinto; 4º párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1 y 24, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero; y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como en los criterios sustentados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la *Opinión Consultiva OC-4/84*, y al resolver los Casos *Castañeda Gutman Vs. México*; y *De las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana*; **se colige que en el Estado Mexicano, son permisibles las acciones afirmativas a favor de las personas del género femenino, en tanto que las mismas sean razonables, proporcionales y objetivas, y**

SX-JDC-171/2014

siempre que las mismas constituyan medidas especiales de carácter temporal, dado que deberán cesar cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato a favor de la mujer.

En consecuencia, al ser una medida ajustada a los estándares interamericanos y al derecho interno relacionado con los derechos humanos a la igualdad y la no discriminación, es válido concluir que por sí sola, la implementación de las acciones afirmativas no podría estimarse como una conducta encaminada a discriminar a las personas pertenecientes al género masculino.

Tratamiento jurisdiccional de la acciones afirmativas,

En observancia de los anteriores criterios, la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que las acciones afirmativas en materia político electoral, establecidas a favor del género que se encuentra en minoría, se conciben en el sistema jurídico como una herramienta encaminada a garantizar la equidad en el acceso a los cargos de elección popular, razón por la cual constituyen un elemento esencial del sistema democrático.

En tal virtud, las cuotas electorales constituyen una acción afirmativa o de discriminación inversa, porque si bien, formalmente, busca la equidad de los géneros, materialmente establece medidas dirigidas a favorecer al género minoritario en los órganos de representación política, con el fin de

SX-JDC-171/2014

eliminar o reducir las desigualdades de tipo político que les afecta, con el propósito último de alcanzar la equidad de género como base fundamental del sistema democrático.

En esa línea de pensamiento, esta Sala Regional en el juicio de revisión constitucional electoral **SX-JRC-17/2010**, estableció que la relación entre candidaturas propietarias y suplentes es inescindible, toda vez que el propósito de la segunda es evitar la vacante de la primera ante la falta absoluta de su titular, por tanto, las fórmulas de candidatos debían estar integradas por personas de un mismo sexo a efecto de garantizar que ante cualquier circunstancia el cargo para el que se hubiere resultado electo, continuara ocupado por personas del mismo género y así evitar el desequilibrio en la representación.

En armonía con lo expuesto, la Sala Superior al resolver el juicio ciudadano **SUP-JDC-12624/2011**, consideró que el hecho de que se obligue a los partidos políticos a procurar la paridad de género en la vida política del país, implica que esa paridad también debe reflejarse en la ocupación de los cargos de elección popular obtenidos por cada partido. De otra manera, no tendría sentido el establecimiento de cuotas de género en la designación de candidaturas a cargos de elección popular, si con ello no se hace factible el verdadero acceso a ocupar los mismos.

En razón de ello, se estableció al momento de resolver tal asunto, que para hacer efectivos los efectos de la

SX-JDC-171/2014

disposición normativa que establecía que los partidos políticos debían registrar cuando menos el cuarenta por ciento (40%) de candidatos de un mismo género, frente a un sesenta por ciento (60%) del otro género, las fórmulas de candidatos propietarios y suplentes deberían integrarse por personas de un mismo sexo, a fin de evitar que mediante prácticas caprichosas se hiciera nugatorio el acceso al cargo, especialmente por lo que respecta a las mujeres.

En otro orden, la citada Sala Superior, al resolver el juicio ciudadano federal **SUP-JDC-1080/2013**, estimó que en la integración de órganos deliberativos, es acorde con el orden constitucional y convencional el establecimiento de medidas tendentes lograr la equidad en la conformación de dichos órganos.

En efecto, en el caso, consideró que la determinación adoptada por el entonces Instituto Federal Electoral de reservar el cien por ciento de las plazas vacantes exclusivamente a mujeres, era una medida amparada en un contexto excepcional, toda vez que sin bien con ello quedaba excluida la posibilidad de que participaran hombres en los concursos respectivos para ocupar las mencionadas plazas, dicho trato diferenciado no resultaba injustificado, en tanto que dicha medida tenía como finalidad el que la composición del Servicio Profesional Electoral en el órgano electoral citado (ahora Instituto Nacional Electoral) alcanzara el 25.20% de mujeres y el 74.80% de hombres.

SX-JDC-171/2014

En razón de ello, se estimó que la medida adoptada, observaba los requisitos de legalidad, finalidad y proporcionalidad, en cuanto se refiere a los criterios de adecuación, necesidad y razonabilidad o proporcionalidad en sentido estricto, en razón de que la misma era de naturaleza temporal, ya que con ella el porcentaje de cargos ocupados por mujeres pasaría del 21.80 % al 25.20% y que al llegar a ese porcentaje se agota la medida, esto es, que no implicaba una exclusión de manera indeterminada hacia los hombres.

De igual forma, esta Sala Regional ha sostenido el criterio de la prevalencia de razones de género como justificación para garantizar el derecho de las mujeres a su efectiva participación en los procesos electivos, tal y como lo hizo al resolver los expedientes **SX-JDC-658/2013** y **SX-JDC-659/2013** acumulados, en donde se estimó que en el orden de prelación de las listas de candidatos registradas ante la autoridad administrativa deben considerarse los principios de equidad, paridad y alternancia de género, así como con el derecho de igualdad de oportunidades, previstos en la Constitución federal, la legislación electoral local y diversos instrumentos internacionales, determinación que fue confirmada por la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración número **SUP-REC-112/2013**.

Tales determinaciones ponen en evidencia, que la adopción de las medidas afirmativas en favor de las mujeres orientan la decisiones jurisdiccionales, con la finalidad de remover los obstáculos que les impiden el ejercicio pleno de

SX-JDC-171/2014

acceder a los órganos deliberativos y de representación popular.

Caso concreto.

En la especie el Tribunal responsable desestimó los planteamientos de la ciudadana hoy actora, al considerar que de las constancias que integraban los autos del expediente, no se desprendía que en la comunidad de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, se hubiera excluido a las mujeres de la participación de votar y ser votadas para los cargos de elección popular, en virtud de que estimó que por el contrario, de las documentales relativas a las diversas asambleas electivas, se apreciaba que las mujeres han tenido participación activa.

Asimismo, el órgano jurisdiccional señaló que si bien los integrantes de la Asamblea, decidieron que las ternas en su mayoría se integraran por hombres, ello no implicó que se hubiere privado a las mujeres del derecho de acceso a un cargo público, ya que los integrantes de la Asamblea pudieron decidir a quiénes querían como sus autoridades, lo que realizaron con base en lo dispuesto en los artículos 2º, de la Constitución Política Federal, 16 de la Constitución Política del Estado; 14, fracción VII y 255, apartados 2 y 4, del Código Electoral y 3, fracción IV, VIII; 4, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, 79 último párrafo, de la Ley Orgánica Municipal; 3, fracciones IV y VIII; 4, de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades

SX-JDC-171/2014

Indígenas del Estado de Oaxaca, de los que se desprende que la Asamblea General Comunitaria en ejercicio del derecho de autodeterminación, es el máximo órgano de deliberación y de toma de decisiones en la comunidad.

Como se adelantó, con tal determinación el Tribunal local soslayó que si bien, en aras de una igualdad formal se permitió a las mujeres participar en la Asamblea Electiva, lo cierto es que no se garantizó su efectivo acceso a desempeñar los cargos públicos en su comunidad, lo cual constituye su exclusión material en la elección de sus autoridades.

En efecto, de las constancias de autos se puede advertir que la Asamblea reconoció el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, pero ello sólo en un sentido formal.

Lo anterior, toda vez que iniciados los trabajos para llevar a cabo la elección extraordinaria, en la reunión de trabajo del nueve de abril del presente año en la cual se definió que dicha elección se llevaría a cabo conforme a los sistemas normativos internos, mediante una Asamblea General Comunitaria y mesa de los debates, se adujo que ese método les permitiría a todos los ciudadanos hombres y mujeres del municipio ejercer libremente su voto y sin coacción alguna.

Asimismo, se estableció que **se debería garantizar condiciones de igualdad de oportunidades y de equidad entre hombres y mujeres en el proceso electoral**

SX-JDC-171/2014

consuetudinario; que la mesa de los debates se integraría a propuesta y consideración de la Asamblea General Comunitaria, y sería el órgano electoral responsable de conducir los trabajos para que los ciudadanos y las ciudadanas del Municipio eligieran a sus autoridades.

El mismo nueve de abril del año en curso, quedó fijado en los lugares públicos del municipio, el aviso por el cual se dio a conocer a los ciudadanos y ciudadanas de dicha localidad de que en esa fecha se iniciaron los trabajos preparatorios de la elección extraordinaria, ello con la finalidad de convocar a todos cuantos tuvieran interés en participar en las mesas de trabajo respectivas.

Una vez acordado y aprobado el contenido de la convocatoria, ésta fue publicada y **dirigida a todas las ciudadanas y ciudadanos, originarios y vecinos de San Antonio de la Cal**, los cuales podrían participar en la Asamblea General Comunitaria de acuerdo a sus usos y costumbres.

Igualmente se estableció que **la Mesa de los Debates** sería la que conduciría la elección y **estaría integrada por ciudadanas y ciudadanos que fueran electos bajo las prácticas tradicionales del municipio en la Asamblea General Comunitaria el día de la elección**, en la cual se determinaría el método a utilizarse para la emisión del voto.

En el mismo orden, la autoridad administrativa electoral, en respuesta a un grupo de ciudadanos inconformes con que

SX-JDC-171/2014

la elección se llevara a cabo en la fecha propuesta, manifestó que lo que el órgano electoral buscaba era la inclusión de todas y todos los ciudadanos del municipio en la elección, que la participación era para todos los ciudadanos en general y no para unos cuantos, que la convocatoria era abierta y que a nadie se le estaba quitando el derecho de votar y ser votados. En el mismo sentido el Consejo Municipal Electoral se comprometió y acordó que habría participación de todos los ciudadanos y ciudadanas del municipio.

Así las cosas, conforme con el acta de asamblea respectiva, el veintisiete de abril del año en curso, tuvo verificativo la Asamblea General Comunitaria para celebrar la mencionada elección extraordinaria con la asistencia de dos mil ochenta y nueve (2,089) ciudadanas y ciudadanos, de los cuales, cuando menos, mil ciento sesenta y seis (1,166), fueron mujeres y novecientos dieciséis (916) hombres, en la que, como lo advirtió la propia responsable, no resultó electa ninguna mujer a los cargos de Presidente, Sindico o Regidores propietarios, aunado que de las once ternas para integrar los referidos cargos, sólo en dos de ellas fueron propuestas mujeres.

Lo anterior, no obstante que la participación de las mujeres constituyó el cincuenta y cinco por ciento (55%) de los asistentes a la Asamblea electiva, tal y como se muestra en la tabla inserta líneas abajo, lo que se desprende de la lista de ciudadanas y ciudadanos que asistieron a la elección extraordinaria del mencionado municipio; sin embargo, aun

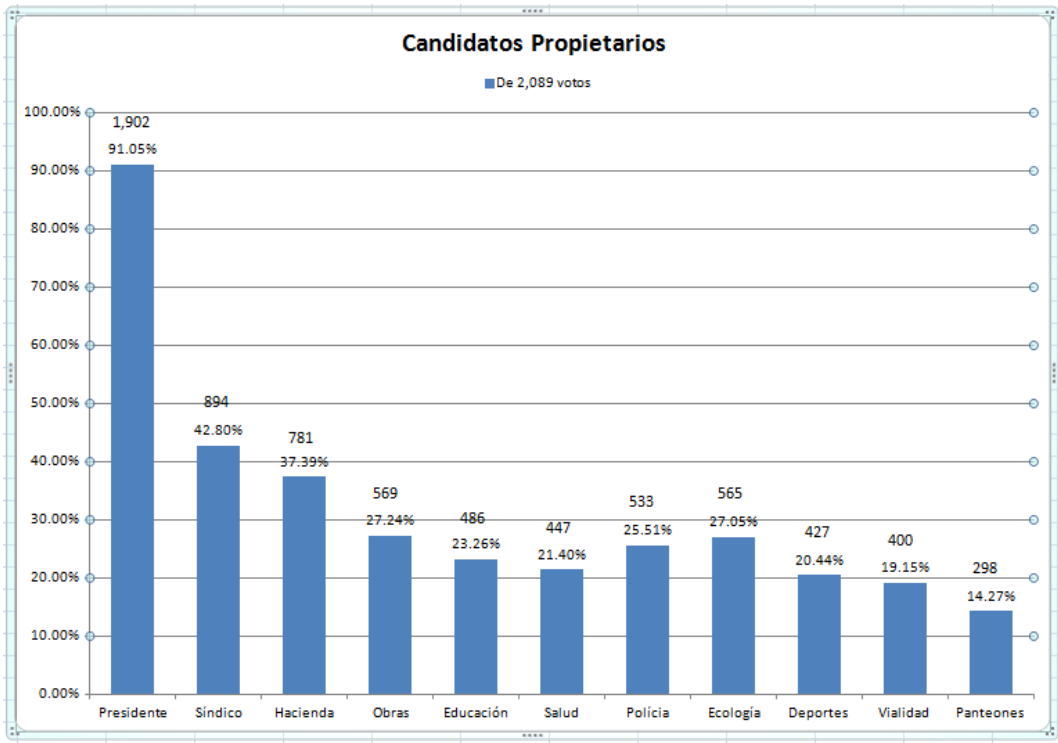
SX-JDC-171/2014

constituyendo mayoría, ninguna de ellas accedió a ocupar un cargo en el Ayuntamiento del citado municipio, lo que pone en evidencia que no se adoptó medida alguna que hiciera efectivo el derecho de acceso de la mujer a los mismos.

Total asambleístas	Mujeres	Hombres
2089	1166	916
100%	55%	45%

Lo anterior, hace nugatoria la representación de las mujeres en un órgano municipal, respecto del cual, para la elección de sus integrantes, incluso son mayoría.

Sin que deba pasar desapercibido que conforme con los datos asentados en la propia acta de asamblea, la participación de los ciudadanos fue disminuyendo en forma considerable una vez electo el Presidente Municipal, tal y como se muestra en la gráfica que se inserta a continuación.



De ahí que, si bien se puede afirmar que en la mencionada elección se reconoció el derecho de igualdad entre mujeres y hombres, ello fue sólo de manera formal, no obstante, ese derecho no se materializó de manera efectiva, en razón de que ninguna mujer resultó electa para integrar el Ayuntamiento de la comunidad.

En ese orden de ideas, este órgano jurisdiccional considera que el respeto a los derechos políticos consagrados en la Constitución Federal, así como en diversos instrumentos internacionales, como medio que propicia el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político, se traduce en la necesidad de hacer efectivo el acceso de todas las personas al ejercicio de sus derechos, por lo que la igualdad formal, expresada en fórmulas generales, abstractas y aparentemente

SX-JDC-171/2014

neutrales, resulta insuficiente para estimar colmada la observancia del aludido derecho de igualdad entre mujeres y hombres.

Máxime si se tiene en consideración que los Estados democráticos deben asumir el compromiso de implementar, de forma progresiva, medidas encaminadas a fomentar el conocimiento y la observancia de los derechos de las mujeres, como es el caso de las medidas afirmativas, mismos deberes que deben ser asumidos por los pueblos y comunidades indígenas, en tanto que, conforme al derecho de autonomía y libre autodeterminación, poseen el derecho para definir sus propios sistemas normativos internos.

Con base en el derecho de igualdad, mujeres y hombres poseen el derecho a intervenir en los procesos de toma de decisiones en los asuntos públicos, bien como electores a través del voto o como servidores públicos, es decir, a ser elegidos popularmente o mediante designación o nombramiento para ocupar un cargo público.

En esa tesitura, tal y como lo estimaron los Magistrados de la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de reconsideración **SUP-REC-16/2014**, no basta con reconocer la titularidad del derecho de las mujeres de votar y ser votadas, sino que además es menester observar la obligación de garantizar con medidas concretas, el que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos, tenga la

SX-JDC-171/2014

oportunidad real para ejercerlos; por tanto, se deben generar las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.⁴⁶

Así, las comunidades indígenas no se encuentran exentas de la obligación de avanzar en la lucha por la igualdad entre mujeres y hombres, observando el principio de **progresividad** en el reconocimiento de los derechos fundamentales. De ahí que, si en el Municipio de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, se han realizado elecciones en las que se da una participación abierta de las mujeres, en las que incluso éstas ya han accedido a ocupar cargos en el cabildo municipal, tal y como se desprende del acta de la Asamblea electiva del año dos mil cuatro (2004), de la que se advierte que el Ayuntamiento que fungió en el periodo dos mil dos-dos mil cuatro (2002-2004), estuvo integrado por dos mujeres; en tanto que en la aludida asamblea resultó electa una mujer para ocupar el cargo de regidora para el periodo dos mil cinco-dos mil-siete (2005-2007), lo que se invoca como hecho notorio, en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁴⁷

⁴⁶ Como se advierte de la versión estenográfica de la sesión pública de resolución de cinco de marzo de dos mil catorce, consultable en: <http://portal.te.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/sesiones-publicas?page=6&sala=&desde%5Bdate%5D=&hasta%5Bdate%5D=>

⁴⁷ Consultable a fojas 142 a 172 del cuaderno principal del expediente SX-JDC-31/2014

SX-JDC-171/2014

Posteriormente, conforme con el acta de la Asamblea electiva celebrada en el año dos mil siete (2007), la cual obra agregada a fojas 29 a 55 del cuaderno accesorio 1 del expediente que nos ocupa, ninguna mujer fue electa para ocupar algún cargo en el Ayuntamiento que fungiría en el periodo dos mil ocho-dos mil diez (2008-2010).

No obstante, como se advierte de la diversa acta de Asamblea celebrada en dos mil diez (2010), que obra a fojas 56 a 91 del mencionado cuaderno accesorio, de nueva cuenta fue electa una mujer para fungir como regidora propietaria; sin embargo, en la Asamblea electiva que ahora se controvierte, ninguna mujer resultó electa para ocupar algún cargo en cabildo en calidad de propietaria, posición que hace efectivo el desempeño de la función pública de representación popular.

En razón de lo anterior, queda de manifiesto que en la elección extraordinaria celebrada el veintisiete de abril del presente año, se vulneró el derecho de igualdad entre mujeres y hombres, en correlación con el principio de progresividad, toda vez que conforme con lo dispuesto por en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las propias autoridades municipales tienen el deber jurídico de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo cual implica que si la comunidad de San Antonio de la Cal, ya había determinado que las mujeres integraran el cabildo de su municipio, no resulta válido que ahora dicho cabildo esté

SX-JDC-171/2014

conformado exclusivamente por hombres, en razón de que ello constituye una acción regresiva respecto del reconocimiento del derecho de las mujeres para ocupar cargos de representación popular, inobservando la obligación de adoptar acciones tendientes a eliminar toda práctica discriminatoria y establecer mecanismos que aseguren a la mujer el acceso efectivo a desempeñar cargos públicos.

Lo anterior, toda vez de que como se estableció en la recomendación General 25, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, “un enfoque jurídico o programático puramente formal, no es suficiente para lograr la igualdad de facto con el hombre, que el Comité interpreta como igualdad sustantiva. Además la Convención requiere que la mujer tenga las mismas oportunidades desde un primer momento y que disponga de un entorno que le permita conseguir la igualdad de resultados. No es suficiente garantizar a la mujer un trato formal idéntico al del hombre. También debe tenerse en cuenta las diferencias biológicas que hay entre la mujer y el hombre y las diferencias que la sociedad y la cultura han creado. En ciertas circunstancias será necesario que haya un trato no idéntico de mujeres y hombres para equilibrar esas diferencias. El logro del objetivo de la igualdad sustantiva también exige una estrategia eficaz encaminada a corregir la representación insuficiente de la

SX-JDC-171/2014

mujer y una redistribución de los recursos y el poder entre el hombre y la mujer”.⁴⁸

En síntesis, se debe adoptar una visión integral de igualdad, a efecto de que se establezcan tratos diferenciados que se hagan cargo de los factores de hecho y estructurales que determinan a ciertas personas y grupos acceder a sus derechos reconocidos formalmente, tal y como se ha hecho en la legislación ordinaria del Estado de Oaxaca, respecto de las propias comunidades indígenas.

En efecto, en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en lo relativo a la postulación y registro de candidatos a puestos de elección popular, en el artículo 153, párrafo 9, se estableció que: *“en los Distritos o municipios en los que la población sea mayoritariamente indígena, los partidos políticos de acuerdo a sus estatutos procuraran (sic) postular a cargo de elección popular a candidatos indígenas”*, lo cual implica el establecimiento en las normas positivas estatales de un trato diferenciado en favor de los derechos de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas que habitualmente sufren de discriminación.

En esa tesitura, corresponde a las mencionadas comunidades hacerse cargo de propiciar la efectiva inclusión de las mujeres en la toma de decisiones y materializar el

⁴⁸ Consultable en: [http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(Spanish\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(Spanish).pdf)

SX-JDC-171/2014

derecho de ellas para acceder a los cargos públicos, en razón de que como se ha señalado, el artículo 1º constitucional, establece que todo individuo gozará de los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados de los que el Estado mexicano sea parte, en el entendido de que éstos no se podrán restringir ni suspender, sino en los casos y con las condiciones que ésta consigne, lo que pone de manifiesto el propósito de la sociedad en su actual desarrollo cultural, de superar las situaciones discriminatorias que con frecuencia afectan a uno u otro individuo por razón de su género.

Ante tales circunstancias, resulta valido concluir que no basta con establecer que las personas gozan de igualdad de derechos ante la ley, sino que se debe garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de determinados derechos, como los son los político-electorales, tenga la oportunidad real de ejercerlos, de ahí que para esos efectos sea indispensable que las autoridades, en tanto integrantes del Estado, generen condiciones y mecanismos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de manera efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

Por tanto, en el caso que nos ocupa, no sólo se materializa la exclusión de las mujeres al no garantizarse su efectivo acceso al cargo, sino también la inobservancia del principio de progresividad, previsto en el artículo 1º constitucional, el cual, como ya se señaló, consiste en la no

SX-JDC-171/2014

regresividad de todo derecho reconocido, o bien, que el contenido y alcance que se ha atribuido a cierto derecho humano no puede perder ese carácter, salvo que ello se encuentre justificado por razones de suficiente peso, lo cual no ocurre en la especie, tal como ya se precisó.

En efecto, como ya se apuntó, de las actas relativas a las Asambleas Generales Comunitarias de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, celebradas en los años, dos mil cuatro (2004), dos mil siete (2007), dos mil diez (2010), se desprende que las mujeres ya habían accedido a ocupar diversos cargos en calidad de propietarias en el cabildo del mencionado Municipio, no obstante, se ha inobservado el principio de **progresividad**, toda vez que tanto en la elección celebrada en dos mil siete (2007), como en la que ahora se controvierte el Ayuntamiento se ha conformado exclusivamente con hombres, pasando por alto que la comunidad del citado municipio ya había determinado la inclusión de las mujeres para integrar el cabildo.

Lo anterior es así, dado que de pasar por alto que el Ayuntamiento se conforme en su totalidad por hombres, no sólo implicaría el desconocimiento material del derecho de las mujeres para acceder de manera efectiva a los cargos públicos, sino que también conllevaría una regresión en el reconocimiento de un derecho ya adquirido, contrariando con ello el mandato constitucional que impone a las autoridades la obligación de considerar que respecto a los derechos

SX-JDC-171/2014

humanos operan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**.

En tales condiciones, a efecto de revertir el ancestral sometimiento de la mujer a la autoridad del hombre y hacer compatible el orden constitucional con los sistemas normativos internos en materia de derechos fundamentales, se debe garantizar la representación política de la mujer en el desempeño de los cargos públicos con el objeto de que el derecho de igualdad no sea únicamente formal y sino que adquiera una dimensión sustantiva, esto es, que se materialice en los hechos, concretándose en el acceso de las mujeres al ejercicio de la función pública en los órganos de gobierno de los pueblo y comunidades indígenas.

Toda vez que, se reitera, tal como lo han sostenido los propios Magistrados de la Sala Superior, la situación de desigualdad que se ha generado entre hombres y mujeres, no deriva de medidas motivadas por el género, sino del trato que las personas pertenecientes a un grupo determinado han recibido históricamente, más aún en las comunidades indígenas, en las que como se apuntó, las propias mujeres asumen como natural su sometimiento a la autoridad del hombre.

En tal sentido, se hace patente la necesidad de que la propia comunidad en correlación con las acciones implementadas por el Estado mexicano, en sus prácticas consuetudinarias adopte medidas que permitan

SX-JDC-171/2014

paulatinamente modificar los patrones de conducta de mujeres y hombres, siempre salvaguardando sus costumbres y tradiciones que los identifican como pueblo originario, las cuales, deben ser compatibles con el respeto de los derechos consagrados por nuestra Ley Fundamental y los Tratados Internacionales.

De conformidad con lo expuesto, y tomando en consideración que las mujeres ya han formado parte del cabildo de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, en calidad de regidoras propietarias, se estima que en el caso, en la integración del Ayuntamiento debe garantizarse que las mujeres accedan a formar parte de la aludida autoridad municipal.

Lo anterior, en observancia al principio de progresividad y a la exigencia de establecer no sólo la igualdad formal, sino también material o sustancial con base en el reconocimiento de la existencia de grupos socialmente desiguales, ya sea por parámetros objetivamente medibles, o porque se trate de grupos tradicionalmente discriminados, lo que justifica el establecimiento de medidas de carácter positivo para revertir la posición de desigualdad en la que se encuentran los individuos pertenecientes a esos grupos. En razón de ello cobra sentido el diseño de diversos instrumentos jurídicos, como son, las acciones afirmativas, de discriminación positiva o cuotas de género, a efecto de equiparar o compensar materialmente las diferencias en razón de dicha condición,

cuya legitimidad ha sido reconocida por los tribunales, siempre que se trate de una medida proporcional y transitoria.

Aunado a que el reconocimiento del pluralismo político exige la existencia real de diversas opciones efectivas de libre participación de todos los contendientes políticos, los que deben competir en un plano de igualdad de oportunidades ante los electores, poniendo de relieve que está prohibida toda discriminación por género, pero sin desconocer que el principio de igualdad entre mujeres y hombres recogido en nuestra Ley Suprema, tiene como finalidad garantizar que la mujer intervenga activamente en la vida social, económica y política del país, toda vez que de manera general las mujeres han estado subordinadas a la autoridad de los hombres, lo cual ha generado una condición cultural en el que la visión de las relaciones sociales se centra en el punto de vista masculino, a partir del cual se definen los roles que corresponde a cada uno de los grupos integrantes de la sociedad.

Es así que el predominio del pensamiento androcentrista (que tiene como base mirada del hombre en la concepción del mundo y las relaciones sociales) que establece los mecanismos o procedimientos electivos, constituye una discriminación hacia la mujer por el simple hecho de ser mujer, toda vez que conlleva la invisibilidad de las mujeres, de su mundo y sus circunstancias, lo cual contraviene las normas constitucionales y legales de nuestro país, así como los

SX-JDC-171/2014

tratados internacionales en materia de derechos humanos que pretenden eliminar incluso modos sutiles de discriminación.

Por tanto, si el propio municipio de San Antonio de la Cal, en sus planes de desarrollo para los periodos dos mil ocho-dos mil diez⁴⁹ (2008-2010) y dos mil once-dos mil trece,⁵⁰ (2011-2013) estableció que no obstante que las mujeres tienen los mismos derechos que los hombres, a nivel municipal aún se daba el comportamiento machista el cual no le permitía a algunas mujeres desarrollarse plenamente, lo que se reflejaba en que la participación de la mujer en la representación en algunos puestos públicos se diera de manera esporádica, es decir, que muy pocas veces se les permitía participar, se reconocía que las mujeres tenían menos oportunidades que los hombres, por lo que con el fin de acelerar la eliminación de disparidades y procurar la igualdad de oportunidades, se promovería dar preferencia a las mujeres en las diferentes vertientes, generando mayores oportunidades.

En los referidos documentos, específicamente en el relativo al periodo dos mil once-dos mil trece se reconoció que:

“LA VIOLENCIA DE GÉNERO SE ENTRECRUZA CON LAS CONDICIONES DE ALTA MARGINACIÓN; LAS MUJERES TIENEN AMPLIAS RESPONSABILIDADES, EMPEZANDO POR LA QUE ASUMEN TANTO EN LA FAMILIA COMO EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA VIDA SOCIAL.

⁴⁹ https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/08_10/107.pdf

⁵⁰ https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/11_13/107.pdf

SX-JDC-171/2014

LA DISCRIMINACIÓN Y LOS OBSTACULOS AL DESARROLLO DE LAS MUJERES HAN ESTADO PRESENTES A LO LARGO DE LA HISTORIA, SU ESFUERZO, SU TENACIDAD Y SU CAPACIDAD PARA SUPERARLOS REPRESENTA UN GRAN EJEMPLO Y HA SIDO UN FACTOR IMPORTANTE PARA EL DESARROLLO; AL PARTICIPAR LAS MUJERES ACTIVAMENTE EN DIFERENTES ESFERAS DE LA VIDA, COMPARTE TODO SU TIEMPO Y ESFUERZO CON LA FAMILIA Y LA COMUNIDAD.

ES DOBLEMENTE INJUSTO QUE LAS MUJERES SIGAN SUFRIENDO DESIGUALDAD, DISCRIMINACIÓN, VIOLENCIA Y MALTRATO, ES NECESARIO QUE LA SOCIEDAD ASUMA LA OBLIGACIÓN DE TERMINAR CON ESTA SITUACIÓN Y LOGRAR LA IGUALDAD EFECTIVA ENTRE LOS GÉNEROS"

Resulta claro que al excluir a las mujeres en la conformación del cabildo municipal se incumple no sólo con el mandato constitucional de observar la igualdad a efecto de garantizar que la mujer intervenga activamente en todos los ámbitos de la vida social; sino que además se aparta de los compromisos asumidos en los planes de desarrollo del propio municipio.

En consecuencia, al resultar fundado el agravio en estudio, y con la finalidad de hacer efectivo el acceso de las mujeres al desempeño del cargo en observancia al derecho de igualdad, así como al principio de progresividad en la tutela de los derechos humanos, lo procedente es revocar la resolución impugnada y por ende el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que calificó válida la elección de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de San Antonio de la Cal, celebrada el veintisiete de abril de dos mil catorce, así como las correspondientes constancias de mayoría que al efecto se hubieren expedido.

Por tanto, se declara la invalidez de la elección de

SX-JDC-171/2014

concejales aludida, para los efectos que se precisan enseguida.

DÉCIMO. Efectos de la sentencia. En términos de lo resuelto en el considerando que antecede, se precisa que los efectos de la presente sentencia, deberán ser los siguientes:

Revocar la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el juicio electoral de los sistemas normativos internos identificado con la clave JDCI/26/2014 y su acumulado JDCI/27/2014, por las razones y fundamentos expresados en el considerando precedente de esta ejecutoria.

Como consecuencia de lo anterior, revocar también el acuerdo CG-IEEPCO-SNI-8/2014, emitido el ocho de mayo del presente año por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el cual calificó y declaró válida la elección de concejales del Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca.

Al haber quedado acreditada la violación al principio de igualdad, así como al principio de progresividad en la tutela de los derechos humanos de las mujeres, al no haberse garantizado su acceso a integrar el órgano edilicio, se declara la nulidad de la elección de integrantes del Ayuntamiento en el Municipio de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca.

En consecuencia, se revocan las constancias de mayoría y validez otorgadas a favor de Juvenal Margarito

SX-JDC-171/2014

García Méndez, Edgar Méndez Cortes, Marcelino Canseco Gómez, David Aragón Mecinas, Antonio García Cuevas, Juvenal Martínez Martínez, Roberto Morales Méndez, Joel Alberto López Canseco, Gregorio Martínez Canseco, Jesús Antonio López y Dionicio Efrén García Cuevas, así como la de sus respectivos suplentes.

Por tanto, se ordena notificar esta sentencia a la LXII Legislatura del Congreso, al Titular del Poder Ejecutivo, así como al Consejo General y a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Electoral, todos del Estado de Oaxaca, a fin de que procedan conforme a lo previsto en los artículos 59 de la Constitución Política del mencionado Estado; 86, párrafo 1, 267, párrafo 2, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca.

Ahora bien, como ya se explicó, derivado de la interpretación progresista del derecho de las mujeres para ocupar cargos de representación popular en el cabildo del Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, en razón de que en integraciones anteriores ya se había hecho factible su acceso a los mismos, se vincula al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y a los integrantes de la comunidad de San Antonio de la Cal, Oaxaca, a efecto de que en la elección extraordinaria a que se convoque en breve plazo, lleven a cabo todas las acciones para que con observancia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, se haga efectivo el

SX-JDC-171/2014

acceso de las mujeres en la integración del Ayuntamiento, toda vez que como se ha expuesto, la conformación del cabildo exclusivamente por hombres constituye una regresión en la observancia de los derechos fundamentales dentro de la comunidad, en perjuicio de las mujeres.

En suma, dicho instituto deberá informar a los integrantes de la comunidad controvertida, respecto de los derechos de votar y ser votadas de las mujeres, en el entendido de que no basta con el establecimiento de condiciones de igualdad formal para el desarrollo de la elección de concejales, sino que esta debe ser sustantiva a efecto de que la participación de las mujeres se vea reflejada en la conformación del órgano municipal.

Las anteriores medidas se ordenan, a fin de que en la elección de concejales de la comunidad de San Antonio de la Cal, Oaxaca, esté plenamente tutelado el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en condiciones que garanticen su acceso real y efectivo a los cargos de elección popular, para cuyos efectos se deberá integrar, cuando menos, una terna, tanto de propietarios como suplentes, conformada exclusivamente por mujeres.

En este contexto, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en coadyuvancia con las autoridades municipales y la propia comunidad de San Antonio de la Cal, deberá llevar a cabo, en un breve plazo, las

SX-JDC-171/2014

actuaciones necesarias tendentes al cumplimiento de la presente ejecutoria.

Se vincula a la LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de la misma entidad federativa, para que, en tanto se lleve a cabo la elección extraordinaria, en ejercicio de sus atribuciones determine lo que en Derecho corresponda respecto de la administración del Municipio de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca.

Emitida la convocatoria respectiva, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, queda vinculado a informar a esta Sala Regional, dentro de las veinticuatro horas siguientes, sobre los actos tendentes al cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia.

No pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional que en las elecciones de Concejales en el Municipio de San Antonio de la Cal, se ha presentado como fenómeno recurrente, que la participación de los ciudadanos se ve drásticamente disminuida una vez electo el Presidente Municipal.

En efecto, conforme con el acta de asamblea de la elección controvertida, se advierte que ésta se declaró formalmente instalada con la asistencia de dos mil ochenta y nueve ciudadanos (2,089), de los cuales, al efectuarse la elección de Presidente Municipal, emitieron su voto mil novecientos dos (1902) asambleístas, esto es el noventa y uno punto cero cinco por ciento (91.05%) de los participantes;

SX-JDC-171/2014

no obstante, al procederse a la elección del Síndico Municipal, que era apenas el segundo cargo a elegir para la integración del cabildo, se produjo una drástica reducción en la votación emitida, toda vez que únicamente emitieron su voto ochocientos noventa y cuatro (894) electores, cifra que es equivalente al cuarenta y dos punto ochenta por cientos (42.80%) de los asistentes.

En la elección de los subsecuentes cargos concejiles, se acentuó aún más la disminución en la participación, toda vez que pasó de un treinta y siete punto treinta y nueve por ciento (37.39%) en la elección del primer regidor, a un catorce punto veintisiete por ciento (14.27%) en la elección del último de los regidores.

Esta situación afecta directamente la legitimidad política, si bien no desde un punto de vista formal, sí lo hace en un sentido material, dado que la institución del Ayuntamiento se conforma con la decisión de un número reducido de ciudadanos, toda vez que una amplia mayoría ha dejado de intervenir en la elección de sus integrantes, siendo que se trata de una misma elección que guarda unidad en la integración del órgano de gobierno municipal.

Lo anterior en razón de que en los Estados Democráticos de Derecho la legitimidad en el ejercicio del poder político se manifiesta, entre otras cosas, en la participación mayoritaria de los ciudadanos en la toma de decisiones, en ese sentido es que la legitimidad política se

SX-JDC-171/2014

presenta como la razón que justifica al poder político, en tanto representación de la voluntad popular, toda vez que es la concreción de un consenso social a partir de un proceso electoral.

Así, la legitimidad contiene el reconocimiento por parte de quien es llamado al ejercicio del poder político de que esa titularidad aparece como consecuencia de la asunción al cargo en razón de que así lo ha decidido la mayoría del pueblo, al cual le corresponde la aceptación de la autoridad que ha delegado en función del voto mayoritario.

Ante tales consideraciones y toda vez que está constatada la disminución drástica en la participación de los ciudadanos en la elección de la totalidad de sus autoridades, por virtud del tiempo de duración de la asamblea electiva, se exhorta a la autoridad municipal, para que con la coadyuvancia del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, adopten medidas tendentes a lograr una mayor participación de los ciudadanos de San Antonio de la Cal, en la elección de la totalidad de los integrantes del Ayuntamiento, revirtiendo las circunstancias que prolongan el proceso electivo e incide en la participación de todos los ciudadanos una vez electo el Presidente Municipal correspondiente.

Por lo expuesto y fundado, se;

RESUELVE:

SX-JDC-171/2014

PRIMERO. Se **revoca** la resolución de veintisiete de junio de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el expediente **JDCI/26/2014** y su acumulado **JDCI/27/2014** que confirmó la validez de la elección de Concejales al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, celebrada el veintisiete de abril de dos mil catorce.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo **CG-IEEPCO-SNI-8/2014**, de ocho de mayo de dos mil catorce, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que declaró la validez de la elección de concejales del ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta sentencia.

TERCERO. Se **revocan** las constancias de mayoría y validez otorgadas a favor de Juvenal Margarito García Méndez, Edgar Méndez Cortes, Marcelino Canseco Gómez, David Aragón Mecinas, Antonio García Cuevas, Juvenal Martínez Martínez, Roberto Morales Méndez, Joel Alberto López Canseco, Gregorio Martínez Canseco, Jesús Antonio López y Dionicio Efrén García Cuevas, así como la de sus respectivos suplentes.

CUARTO. Se **declara** la invalidez de la elección de integrantes del Ayuntamiento en el Municipio de **San Antonio de la Cal, Centro Oaxaca**.

QUINTO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto

SX-JDC-171/2014

Estatut Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que, de inmediato, disponga lo necesario, suficiente y razonable para que se realicen nuevas elecciones de concejales en el municipio de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, por las razones y fundamentos que se precisan en la presente ejecutoria.

SEXTO. La autoridad **deberá informar** a este órgano jurisdiccional del cumplimiento dado a este fallo, en un plazo de **veinticuatro horas** contadas a partir de que ello ocurra, remitiendo las constancias que así lo justifiquen.

SÉPTIMO. Se **vincula** a todos los involucrados en la organización, celebración y participación de las elecciones de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, que en lo subsecuente, en las Asambleas Generales Comunitarias para la elección de sus autoridades, se deben fijar las reglas que permitan garantizar el efectivo acceso de las mujeres a ocupar cargos de elección popular en el Ayuntamiento de dicho municipio, en los términos precisados en la parte final de esta resolución, para cuyos efectos se deberá integrar, cuando menos, una terna, tanto de propietarios como suplentes, conformada exclusivamente por mujeres.

OCTAVO. Se **vincula** al Congreso del Estado de Oaxaca y al Gobernador Constitucional de dicha entidad, para que en ejercicio de sus atribuciones determine lo que en Derecho corresponda respecto de la administración del Municipio de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca.

SX-JDC-171/2014

NOVENO. Los actos que en su caso se hubieren realizado por los integrantes del cabildo cuya invalidez se ha decretado, **tendrán** plenos efectos jurídicos, sin prejuzgar sobre su legalidad.

NOTIFÍQUESE, personalmente, a los actores y terceros interesados en los domicilio señalados en sus ocursos, por conducto del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, **por oficio**, acompañando copia certificada de la presente sentencia al citado órgano jurisdiccional local, así como a la LXII Legislatura del Congreso, al Titular del Poder Ejecutivo, al Consejo General y la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, así como al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, todos de la citada entidad federativa; y **por estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 27, 28, 29, párrafos primero y tercero, inciso a); y 84, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en los numerales 102 y 103 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente

SX-JDC-171/2014

a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal,
ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da
fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ADÍN ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**OCTAVIO
RAMOS RAMOS**

**JUAN MANUEL
SÁNCHEZ MACÍAS**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JESÚS PABLO GARCÍA UTRERA

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA.

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

EXPEDIENTE: SX-JDC-171/2014.

INCIDENTISTA: PEDRO ISIDRO SANTOS MATÍAS.

AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL INCIDENTE: INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA Y OTRA.

MAGISTRADO PONENTE: OCTAVIO RAMOS RAMOS.

SECRETARIO: JOSÉ ANTONIO TRONCOSO ÁVILA.

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a veinte de octubre de dos mil catorce.

VISTOS, para acordar, los autos del incidente de inejecución de sentencia al rubro citado en el sentido de reencauzar el escrito a juicio electoral de los sistemas normativos internos competencia del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, como se precisa a continuación.

El incidente fue promovido por **Pedro Isidro Santos Matías**,¹ respecto de la ejecutoria dictada por esta Sala Regional en el juicio para la protección de los derechos político-

¹ Actor dentro del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave **SX-JDC-171/2014**.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

electorales del ciudadano **SX-JDC-171/2014**, relacionada con la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de **San Antonio de la Cal, Oaxaca**.

RESULTANDO.

I. Antecedentes. De las constancias que integran el cuaderno incidental y el expediente principal, ambos relativos al juicio para la protección de los derechos político-electorales citado al rubro, se advierte:

a. Convocatoria. El catorce de abril de dos mil catorce, se aprobó la convocatoria para la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

b. Elección extraordinaria. El veintisiete de abril siguiente, se realizó la elección a que alude el punto anterior.

El ocho de mayo de dos mil catorce, el Instituto Electoral local declaró válida la elección de referencia, y se expidieron las constancias respectivas.

c. Juicios locales. Inconformes con lo anterior, el once y doce de mayo del año en curso, diversos ciudadanos promovieron dos juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos, ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, los cuales fueron radicados bajo las claves **JDCI/26/2014** y **JDCI/27/2014**.

d. Resolución local impugnada. El veintisiete de junio siguiente, el citado órgano jurisdiccional resolvió dichos juicios

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

en el sentido de confirmar el acuerdo que calificó como válida la mencionada elección extraordinaria.

e. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El dos de julio del presente año, Columba Socorro Martínez Bautista, Pedro Isidro Santos Matías y Fanny Yadira Escobar Pérez promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de la determinación del Tribunal Electoral local.

f. Sentencia.² El veinticinco de agosto del año en curso, esta Sala Regional resolvió el juicio ciudadano, al tenor de los puntos resolutivos siguientes:

“PRIMERO. Se **revoca** la resolución de veintisiete de junio de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el expediente **JDCI/26/2014** y su acumulado **JDCI/27/2014** que confirmó la validez de la elección de Concejales al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, celebrada el veintisiete de abril de dos mil catorce.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo **CG-IEEPCO-SNI-8/2014**, de ocho de mayo de dos mil catorce, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que declaró la validez de la elección de concejales del ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta sentencia.

TERCERO. Se **revocan** las constancias de mayoría y validez otorgadas a favor de Juvenal Margarito García Méndez, Edgar Méndez Cortes, Marcelino Canseco Gómez, David Aragón Mecinas, Antonio García Cuevas, Juvenal Martínez Martínez, Roberto Morales Méndez, Joel Alberto López Canseco, Gregorio Martínez Canseco, Jesús Antonio López y Dionicio Efrén García Cuevas, así como la de sus respectivos suplentes.

² Véanse fojas 302 a 374 del cuaderno principal del expediente **SX-JDC-171/2014**.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

CUARTO. Se **declara** la invalidez de la elección de integrantes del Ayuntamiento en el Municipio de **San Antonio de la Cal, Centro Oaxaca**.

QUINTO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que, de inmediato, disponga lo necesario, suficiente y razonable para que se realicen nuevas elecciones de concejales en el municipio de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, por las razones y fundamentos que se precisan en la presente ejecutoria.

SEXTO. La autoridad **deberá informar** a este órgano jurisdiccional del cumplimiento dado a este fallo, en un plazo de **veinticuatro horas** contadas a partir de que ello ocurra, remitiendo las constancias que así lo justifiquen.

SÉPTIMO. Se **vincula** a todos los involucrados en la organización, celebración y participación de las elecciones de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, que en lo subsecuente, en las Asambleas Generales Comunitarias para la elección de sus autoridades, se deben fijar las reglas que permitan garantizar el efectivo acceso de las mujeres a ocupar cargos de elección popular en el Ayuntamiento de dicho municipio, en los términos precisados en la parte final de esta resolución, para cuyos efectos se deberá integrar, cuando menos, una terna, tanto de propietarios como suplentes, conformada exclusivamente por mujeres.

OCTAVO. Se **vincula** al Congreso del Estado de Oaxaca y al Gobernador Constitucional de dicha entidad, para que en ejercicio de sus atribuciones determine lo que en Derecho corresponda respecto de la administración del Municipio de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca.

NOVENO. Los actos que en su caso se hubieren realizado por los integrantes del cabildo cuya invalidez se ha decretado, **tendrán** plenos efectos jurídicos, sin prejuzgar sobre su legalidad.”

II. Incidente de inejecución de sentencia.

a. Recepción.³ El quince de octubre de dos mil catorce, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, oficio del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana

³ Véanse fojas 01 a 36 del cuaderno incidental del expediente SX-JDC-171/2014.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

Organismo Público Electoral del Estado de Oaxaca, por el que remitió el escrito de **Pedro Isidro Santos Matías** en el que realizó diversas manifestaciones sobre la supuesta omisión del Consejo General y la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos ambas autoridades del referido instituto electoral local, de dar cumplimiento a la ejecutoria señalada en el punto inmediato anterior.

b. Turno de expediente.⁴ En atención al oficio señalado en el punto inmediato anterior, mediante proveído de la misma fecha, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó la integración del incidente y la remisión a la Ponencia a cargo del Magistrado Octavio Ramos Ramos.

El Secretario General de Acuerdos de esta Sala Regional dio cumplimiento a lo anterior, mediante oficio **TEPJF/SRX/SGA-1828/2014**, del propio quince de octubre de dos mil catorce.⁵

CONSIDERANDO.

PRIMERO. Actuación Colegiada. Ha sido criterio reiterado por este órgano jurisdiccional que aquellas actuaciones que impliquen una modificación en la sustanciación del procedimiento ordinario, son competencia del pleno de la Sala y no del Magistrado Instructor.⁶

⁴ Véase foja 38 del cuaderno incidental del expediente **SX-JDC-171/2014**.

⁵ Véase foja 41 del cuaderno incidental del presente expediente.

⁶ Jurisprudencia **11/99**, de rubro: "**MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR**", Consultable en *Compilación 1997-2013 de*

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

En el presente caso se surte dicha hipótesis, porque la materia del asunto no constituye un mero trámite, toda vez que se trata de determinar qué curso debe darse al escrito incidental promovido por **Pedro Isidro Santos Matías**, lo cual escapa de las facultades del Instructor, de ahí que deba estarse al criterio antes invocado.

SEGUNDO: Reencauzamiento. Del escrito presentado por el incidentista se desprende que controvierte la integración del Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, Oaxaca, instalado por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana Organismo Público Local Electoral de dicha entidad federativa.

Al respecto el promovente manifiesta que el Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, Oaxaca, fue integrado de manera ilegal, en virtud de que, no se siguió el proceso acordado el once de septiembre del año en curso, por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Organismo Público Local Electoral, los representantes seccionales y el agente de policía de la Experimental.

En ese sentido, esta Sala Regional advierte que si bien **Pedro Isidro Santos Matías** refiere la inejecución de la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-171/2014, en realidad su inconformidad es respecto de la integración del Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, Oaxaca,

Jurisprudencia y tesis relevantes en materia electoral, Jurisprudencia Volumen 1, páginas 447 a 449.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

toda vez que aduce que el mismo se conformó sin observar los principios rectores de la función electoral, en razón de que no se celebraron las asambleas respectivas para la designación de los representantes de las secciones y de la agencia que debían integrar el referido Consejo.

Como se ve, **lo reclamado no es un hecho vinculado de manera directa con la ejecutoria dictada por esta Sala Regional, sino que se trata de un acto nuevo realizado en preparación de la elección extraordinaria, distinto a lo ordenado por este órgano jurisdiccional, el cual, en su caso, debe controvertirse de manera independiente en un diverso juicio.**

Ahora bien, tomando en consideración que el acto en litigio, está relacionado con una elección de integrantes de un ayuntamiento, para que se actualice la competencia de este órgano jurisdiccional, es menester cumplir con el principio de definitividad, rector de la materia electoral, tal como lo prevén los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, requisito que al no estar satisfecho torna improcedente la demanda ante esta instancia federal.

Lo anterior, de conformidad con lo establecido en la Jurisprudencia **37/2002** de rubro **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES. LAS CONDICIONES DE PROCEDIBILIDAD**

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

ESTABLECIDAS EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTICULO 99 CONSTITUCIONAL SON GENERALES".⁷

Aunado a que, conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca, se desprende que la ley establecerá un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad, por lo que, previo a acudir a esta Sala Regional, debe agotarse el medio de impugnación específico previsto en el artículo 88 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana de la misma entidad, del cual compete conocer y resolver al Tribunal Electoral local.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 89, inciso b), de la citada legislación, procede el Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos, **en contra de los actos o resoluciones que se realicen desde la preparación de la elección hasta antes de la instalación de la asamblea general comunitaria**, en virtud de que, la controversia versa sobre la integración del Consejo Municipal Electoral de una elección por usos y costumbres en San Antonio de la Cal, Oaxaca.

Por lo que, al existir un medio de impugnación local que procede contra esos actos, lo conducente es que la presente impugnación se resuelva a través de la instancia local.

⁷ Consultable en la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 443 a 444.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

Sirve de apoyo la Jurisprudencia **12/2004**, de rubro: **“MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA”**.⁸

En esas condiciones, sin prejuzgar sobre la procedencia del medio de impugnación, lo conducente es reencauzar el escrito presentado, al Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial Oaxaca, para que conforme a su competencia y atribuciones dicte la resolución que en derecho proceda.⁹

Por lo expuesto y fundado, se

ACUERDA.

PRIMERO. Se reencauza el escrito presentado por **Pedro Isidro Santos Matías** a juicio electoral de los **sistemas normativos internos** ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, a efecto de que, conforme a su competencia y atribuciones determine lo que en derecho proceda.

SEGUNDO. Previas las anotaciones que correspondan, remítanse las constancias originales con que se conformó el presente incidente de inejecución de sentencia, al Tribunal Electoral local de referencia, debiendo quedar copia certificada de dichas constancias en el archivo de esta Sala Regional.

⁸ Consultable en la *Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 437 a 439.

⁹ Jurisprudencia **1/97**, de rubro: **MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA**. Consultable en la *Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 434 a 436.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

NOTIFÍQUESE, personalmente al incidentista en el domicilio señalado en su escrito, por conducto del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca; **por oficio**, acompañando copia certificada del presente acuerdo al referido Tribunal local y al Organismo Público Local Electoral de la entidad federativa mencionada; y **por estrados**, a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 27, 28 y 29, párrafos primero y tercero, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en los numerales 102, 103 y 106 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

En su oportunidad, archívese este incidente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo acordaron por **unanimidad** de votos los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ADÍN ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**OCTAVIO RAMOS
RAMOS**

**JUAN MANUEL
SÁNCHEZ MACÍAS**

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JESÚS PABLO GARCÍA UTRERA

**INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO
DE SENTENCIA.**

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

EXPEDIENTE: SX-JDC-171/2014.

INCIDENTISTAS: JUVENAL
MARGARITO GARCÍA MÉNDEZ Y
OTROS.

**AUTORIDAD RESPONSABLE EN
EL INCIDENTE:** INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL Y DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA,
ORGANISMO PÚBLICO LOCAL
ELECTORAL DEL ESTADO DE
OAXACA.

MAGISTRADO PONENTE:
OCTAVIO RAMOS RAMOS.

SECRETARIO: JOSÉ ANTONIO
TRONCOSO ÁVILA.

**Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a
cinco de marzo de dos mil quince.**

Resolución de esta Sala Regional por la que **se declara
en vías de cumplimiento** la sentencia dictada el veinticinco de
agosto de dos mil catorce dentro del expediente al rubro citado,
por las razones que se exponen a continuación.

El incidente fue promovido por **Juvenal Margarito García
Méndez, Edgar Méndez Cortés, Marcelino Canseco Gómez y
Antonio Facundo Hernández**, quienes se ostentan como
vecinos del Municipio de **San Antonio de la Cal, Oaxaca**, y

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

aducen el incumplimiento de la ejecutoria dictada el veinticinco de agosto de dos mil catorce, por esta Sala Regional en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SX-JDC-171/2014**, relacionada con la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento del mencionado Municipio.

RESULTANDO.

I. Antecedentes. De las constancias que integran el cuaderno incidental y el expediente principal, ambos relativos al juicio para la protección de los derechos político-electorales citado al rubro, se advierte:

1. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SX-JDC-171/2014). El dos de julio de dos mil catorce, Columba Socorro Martínez Bautista, Pedro Isidro Santos Matías y Fanny Yadira Escobar Pérez promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano a fin de controvertir la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, celebrada el veintisiete de abril de dos mil catorce.

2. Sentencia.¹ El veinticinco de agosto del año pasado, esta Sala Regional resolvió el referido juicio ciudadano, al tenor de los puntos resolutivos siguientes:

“**PRIMERO.** Se **revoca** la resolución de veintisiete de junio de dos mil catorce, dictada por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el expediente **JDCI/26/2014** y

¹ Véase a fojas 302 a 374 del cuaderno principal del expediente **SX-JDC-171/2014**.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

su acumulado **JDCI/27/2014** que confirmó la validez de la elección de Concejales al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, celebrada el veintisiete de abril de dos mil catorce.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo **CG-IEEPCO-SNI-8/2014**, de ocho de mayo de dos mil catorce, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que declaró la validez de la elección de concejales del ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, para los efectos precisados en la parte final del último considerando de esta sentencia.

TERCERO. Se **revocan** las constancias de mayoría y validez otorgadas a favor de Juvenal Margarito García Méndez, Edgar Méndez Cortes, Marcelino Canseco Gómez, David Aragón Mecinas, Antonio García Cuevas, Juvenal Martínez Martínez, Roberto Morales Méndez, Joel Alberto López Canseco, Gregorio Martínez Canseco, Jesús Antonio López y Dionicio Efrén García Cuevas, así como la de sus respectivos suplentes.

CUARTO. Se **declara** la invalidez de la elección de integrantes del Ayuntamiento en el Municipio de **San Antonio de la Cal, Centro Oaxaca**.

QUINTO. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que, de inmediato, disponga lo necesario, suficiente y razonable para que se realicen nuevas elecciones de concejales en el municipio de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, por las razones y fundamentos que se precisan en la presente ejecutoria.

SEXTO. La autoridad **deberá informar** a este órgano jurisdiccional del cumplimiento dado a este fallo, en un plazo de **veinticuatro horas** contadas a partir de que ello ocurra, remitiendo las constancias que así lo justifiquen.

SÉPTIMO. Se **vincula** a todos los involucrados en la organización, celebración y participación de las elecciones de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca, que en lo subsecuente, en las Asambleas Generales Comunitarias para la elección de sus autoridades, se deben fijar las reglas que permitan garantizar el efectivo acceso de las mujeres a ocupar cargos de elección popular en el Ayuntamiento de dicho municipio, en los términos precisados en la parte final de esta resolución, para cuyos efectos se deberá integrar, cuando menos, una terna, tanto de propietarios como suplentes, conformada exclusivamente por mujeres.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

OCTAVO. Se **vincula** al Congreso del Estado de Oaxaca y al Gobernador Constitucional de dicha entidad, para que en ejercicio de sus atribuciones determine lo que en Derecho corresponda respecto de la administración del Municipio de San Antonio de la Cal, Centro, Oaxaca.

NOVENO. Los actos que en su caso se hubieren realizado por los integrantes del cabildo cuya invalidez se ha decretado, **tendrán** plenos efectos jurídicos, sin prejuzgar sobre su legalidad.”

3. Acciones tendentes a dar cumplimiento a la sentencia. A efecto de iniciar con los trabajos preparatorios de la elección extraordinaria ordenada por la sentencia señalada en el punto anterior, la autoridad señalada como responsable llevó a cabo las acciones siguientes:

a) El veintisiete de agosto de dos mil catorce, la Directora Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público Electoral del Estado de Oaxaca, designó funcionario electoral coordinador.

b) El tres de septiembre de dos mil catorce, celebró reunión de trabajo con ciudadanos representativos de San Antonio de la Cal, Oaxaca, en la que entre otras cosas se acordó convocar a los representantes de las Secciones y Agencia Municipal que conforman el mencionado municipio a efecto de iniciar con el procedimiento de designación de representantes comunitarios que habrían de integrar el órgano electoral encargado de conducir los trabajos de organización y realización de la elección extraordinaria de Agente Municipal.

c) Los días diez y once de septiembre de dos mil catorce, se realizaron sendas reuniones de trabajo con grupos representativos

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

del mencionado municipio a efecto de que se formularan las propuestas para emitir las convocatorias pertinentes para la designación de representantes que integrarían el Consejo Municipal Electoral órgano encargado de llevar a cabo los trabajos de organización y preparación de la elección extraordinaria.

d) En razón de lo anterior el catorce de septiembre del mismo dos mil catorce, se realizaron diversas asambleas comunitarias a fin de nombrar a los representantes de las distintas localidades del municipio que integrarían el Concejo Municipal Electoral.

e) El uno de octubre de dos mil catorce, se tomó comparecencia al Administrador Municipal de San Antonio de la Cal, Oaxaca, quien manifestó su disposición para coadyuvar en la organización y desarrollo de la elección extraordinaria en el mencionado municipio.

f) El dos de octubre siguiente, se convocó a ciudadanos representantes de diversas secciones del municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca, para que acudieran a una reunión de trabajo en la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público Electoral del Estado de Oaxaca, para tratar asuntos relacionados con la elección extraordinaria de Concejales del mencionado municipio.

g) El siete de octubre de dos mil catorce, se llevó a cabo la reunión a que se alude en el inciso anterior, en la que los participantes acordaron e integraron el Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

h) El catorce de octubre del propio dos mil catorce, se reunieron en las instalaciones de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público Electoral del Estado de Oaxaca, los integrantes del Consejo Municipal Electoral con funcionarios del mencionado Instituto y del Gobierno del Estado, en la que acordaron llevar a cabo consultas ciudadanas para definir el método o procedimiento de elección de sus autoridades municipales.

i) El diecisiete de octubre siguiente, se celebró nueva reunión de trabajo del Consejo Municipal Electoral, en la que se acordó posponer los trabajos de dicho Consejo, así como las consultas ciudadanas previamente acordadas, hasta en tanto se realizara la ratificación o nueva designación de representantes de sección ante el citado Consejo.

j) El veinte de octubre de dos mil catorce, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público Electoral del Estado de Oaxaca, se convocó de nueva cuenta, a los diversos representantes de las distintas localidades de San Antonio de la Cal, para tratar asuntos relacionados con la elección de Concejales de dicho municipio.

k) El veintidós de octubre siguiente, se llevó a cabo la reunión a que se alude en el inciso anterior, en la que se acordó fijar fecha límite para la ratificación o nueva designación de representantes de sección ante el citado Consejo Municipal Electoral, para cuyo efecto habrían de emitirse las convocatorias a las asambleas respectivas.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

l) En razón de lo anterior los días veintiséis de octubre, siete, ocho, nueve y dieciocho de noviembre de dos mil catorce, se realizaron diversas asambleas comunitarias a fin de ratificar o realizar la nueva designación de los representantes de las distintas localidades del Municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca que habrían de integrar el Consejo Municipal Electoral.

m) El dos de diciembre de dos mil catorce, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público Electoral del Estado de Oaxaca, nuevamente se convocó a ciudadanos representantes de las diversas localidades del propio Municipio de San Antonio de la Cal, para tratar asuntos relacionados con la elección de Concejales de dicho municipio.

n) En razón de que la reunión a que se refiere el punto anterior no se llevó a cabo, la propia Dirección Ejecutiva, el doce de diciembre de dos mil catorce, se formuló nueva convocatoria a ciudadanos representantes de las diversas localidades del propio Municipio de San Antonio de la Cal, para tratar asuntos relacionados con la elección de Concejales de dicho municipio.

ñ) El diecisiete de diciembre de dos mil catorce, se llevó a cabo nueva sesión de instalación del Consejo Municipal de San Antonio de la Cal, Oaxaca, hecho lo cual, acordaron convocar a las diversas secciones a fin de consultar sobre el método y fecha de elección de los Concejales al Ayuntamiento del citado municipio.

o) El diecinueve de diciembre siguiente, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

Electoral del Estado de Oaxaca emitió nueva convocatoria a los diversos representantes de las localidades de San Antonio de la Cal, para tratar asuntos relacionados con la elección de Concejales de dicho municipio.

p) El veintitrés de diciembre de dos mil catorce, tuvo verificativo la reunión de trabajo señalada en el inciso anterior, en la que se informó de la realización de diversas asambleas comunitarias de consulta el veintiuno de diciembre anterior, no obstante en la referida reunión de trabajo no se alcanzaron acuerdos por quienes en ella participaron.

4. Impugnación de los actos tendentes a la realización de la elección. El propio veintitrés de diciembre de dos mil catorce, un grupo de ciudadanos, encabezados por Alfonso Esparza Hernández, presentaron medio de impugnación ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, a fin de controvertir los actos realizados en preparación de la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, de la referida entidad federativa.

5. Sentencia del Tribunal local. El veinte de enero de dos mil quince, el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, dictó sentencia dentro del juicio identificado con el número de expediente **JDCI/55/2014**, mediante la cual, entre otras cosas, resolvió revocar todos los actos llevados a cabo para la realización de la segunda elección extraordinaria de San Antonio de la Cal, de la mencionada entidad federativa.

II. Incidente de incumplimiento de sentencia.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

a. Recepción. El mismo veinte de enero de dos mil quince, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional, el escrito signado por Juvenal Margarito García Méndez, Edgar Méndez Cortés, Marcelino Canseco Gómez y Antonio Facundo Hernández Martínez por el que promueven incidente de incumplimiento de la sentencia dictada por este órgano jurisdiccional el pasado veinticinco de agosto de dos mil catorce, dentro del expediente **SX-JDC-171/2014**.

b. Turno de expediente. En atención al escrito señalado en el punto inmediato anterior, mediante proveído de la misma fecha, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó la integración del incidente respectivo y la remisión a la Ponencia a cargo del Magistrado Octavio Ramos Ramos.

El Secretario General de Acuerdos de esta Sala Regional dio cumplimiento a lo anterior, mediante oficio **TEPJF/SRX/SGA-39/2015**, del propio veinte de enero de dos mil quince.

c. Escrito de comparecencia. En la misma fecha, los ciudadanos Gabriel Montesinos Paz, Eleazar Norberto Severiano, Enrique Felipe Santiago López, Octavio García Mendoza, Angel Jiménez López, Ángel Jarquín Ramírez, Alberto Rodríguez Arango y Pedro Julián Santiago, en su calidad de integrantes del Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, Oaxaca, presentaron escrito dirigido al expediente en que ahora se actúa a efecto de realizar diversas manifestaciones respecto a las reglas que se deben aplicar para

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

el desarrollo de las sesiones del citado Consejo Municipal Electoral.

d. Requerimientos y vista a la autoridad vinculada. El veintiuno de enero de dos mil quince, se formuló requerimiento al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público Local Electoral de Oaxaca, para que informara sobre las acciones realizadas con el fin de dar cumplimiento a la sentencia ya referida, y al Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de la misma entidad federativa, para que informara si en su índice obraba la interposición de algún medio de impugnación relacionado con la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca. En su oportunidad las aludidas autoridades dieron cumplimiento a lo requerido.

e. Vista a los incidentistas. El veintisiete de enero posterior, con los informes rendidos por las autoridades mencionadas en el punto que antecede, se ordenó dar vista a los incidentistas a efecto de que manifestaran lo que estimaran pertinente respecto de los informes rendidos. En su oportunidad los promoventes del presente incidente expresaron lo que a su interés convino.

CONSIDERANDO.

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal es competente para conocer y resolver el presente incidente de incumplimiento de sentencia,

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

en virtud de que se promueve dentro de los autos de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que fue del conocimiento de este órgano jurisdiccional.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 41, base VI, 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción III, inciso c), 192, 195, fracción IV, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafos 1 y 2, inciso c), 4, párrafo 1, 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), 83, párrafo 1, inciso b), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Además, porque si la ley faculta a esta Sala Regional para resolver el juicio principal, debe concluirse que también lo hace para conocer y decidir las cuestiones incidentales relativas a la ejecución del fallo; ya que la función de los tribunales no se reduce a la dilucidación de controversias, sino a velar porque éstas se vean cabalmente satisfechas, por lo que es menester, que los órganos jurisdiccionales se ocupen de vigilar y proveer lo necesario para que se lleve a cabo la plena ejecución de sus resoluciones.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia **24/2001**, de rubro: **“TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO**

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

**CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL
CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES”².**

SEGUNDO. Caso concreto. Los incidentistas se duelen de la falta de cumplimiento a lo ordenado en la sentencia de veinticinco de agosto de dos mil catorce, emitida por este órgano jurisdiccional dentro del expediente al rubro citado.

A efecto de dar sustento a su afirmación esencialmente expresan lo siguiente:

1. A más de cinco meses de que fue invalidada la elección, y por ende de que fue dictada la sentencia respectiva, no se ha llevado a cabo la elección ordenada en dicha resolución.

2. Como actos preparatorios de la elección extraordinaria se han realizado reuniones de trabajo con el fin de acodar la forma en que se ha de realizar dicha elección, en tal virtud, el diecisiete de diciembre de dos mil catorce, se instaló el Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

3. Hecho lo anterior se celebraron nueve asambleas de consulta en las que se determinó que la elección extraordinaria se realizaría mediante planillas y con el voto directo de los ciudadanos en el pizarrón, fijando como fecha para la elección el once de enero de dos mil quince.

4. No obstante, en razón de que no se celebraron asambleas de consulta en todas las secciones que conforman el

² Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 698-699.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

municipio, no se emitió la convocatoria para la elección, bajo el argumento de que ello se haría hasta que se desarrollen las consultas en los catorce sectores o secciones que conforman el Municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

5. Son los representantes de cinco secciones los que se han negado a llevar a cabo las asambleas de consulta sin que exista algún impedimento para ello, los que además están de acuerdo con el Administrador Municipal y sólo se limitan a señalar que realizarán sus asambleas en los próximos meses.

6. Tomando en cuenta las asambleas celebradas, la mayoría de los integrantes del Consejo Municipal Electoral han estado de acuerdo en que se emita la convocatoria; sin embargo, el presidente del mencionado Consejo, que trabaja en la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público Electoral del Estado de Oaxaca, se ha negado a emitir la convocatoria conforme lo ha definido la mayoría, aduciendo que con un sector o sección que esté inconforme o no haya celebrado su asamblea de consulta, no se emitirá la convocatoria.

7. En razón de lo anterior, sostienen los incidentistas que el mencionado Instituto Electoral se ha negado a emitir la convocatoria para la elección extraordinaria de Concejales del Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, con el argumento de que hasta que no se realicen todas las consultas a los sectores, no emitirá la convocatoria; sin embargo, no hace

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

nada para que los sectores faltantes realicen sus asambleas de consulta.

8. A juicio de los incidentistas, toda vez que la mayoría de las secciones ya celebró sus asambleas de consulta y definió la forma o método de elección, ya es posible la emisión de la convocatoria en razón de que el pronunciamiento de las cinco secciones faltantes en nada modificaría el resultado de la consulta realizada.

9. En su concepto, con la omisión de emitir la convocatoria a la elección extraordinaria se incumple con la sentencia dictada por esta Sala Regional en el juicio materia del presente incidente, toda vez que, a su parecer, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público Electoral del Estado de Oaxaca no ha dispuesto lo necesario, suficiente y razonable para que se lleve a cabo la mencionada elección en los términos ordenados en el resolutivo QUINTO de la sentencia cuyo incumplimiento se reclama.

No asiste la razón a los incidentistas, en atención a las consideraciones siguientes:

De conformidad con los artículos 99, párrafo cuarto, fracción V, de la propia Constitución federal; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en concordancia con el artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al Tribunal Electoral le corresponde resolver, entre otros temas, en forma definitiva e

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

inatacable, sobre las impugnaciones en que se reclame la violación de derechos político-electorales de los ciudadanos.

Por ende, dicha autoridad, al ser el máximo órgano jurisdiccional garante de los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, y cuyas determinaciones son definitivas e inatacables, tiene la responsabilidad constitucional de que los actos de la autoridad electoral se ajusten, sin excepción, a los citados principios.

Además, sólo de esta manera se cumple la garantía de tutela judicial efectiva e integral, prevista en el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establece que la función estatal de impartir justicia, pronta, completa e imparcial, no se agota con el conocimiento y resolución del juicio principal, sino también que comprende la plena ejecución de la sentencia dictada; de ahí que lo tocante al cumplimiento de la ejecutoria pronunciada el veinticinco de agosto de dos mil catorce, deba ser del conocimiento de este órgano jurisdiccional.

Por tanto, el Tribunal Electoral debe vigilar, indefectiblemente, que las autoridades que, directa o indirectamente resulten obligadas al cumplimiento de sus sentencias, realicen los actos que resulten pertinentes y necesarios para la ejecución eficaz de los efectos determinados en las mismas.

De esta forma, este órgano jurisdiccional debe vincular a todo tipo de autoridades federales y estatales para el cumplimiento de sus sentencias, así como para reprimir tanto su

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

cuestionamiento, como las acciones u omisiones de cualquier tipo y procedencia, encaminados a impedir su ejecutabilidad, y que tengan como finalidad hacer nugatoria la reparación constitucional otorgada a quien oportunamente la solicitó.

Por cuanto hace al incidente relativo al cumplimiento de sentencia, es dable precisar que el objeto o materia del mismo, debe estar relacionado con la determinación asumida en la resolución que es susceptible de ejecución.

Lo anterior, en razón de que la finalidad de la función jurisdiccional del Estado, consiste en hacer efectivo el cumplimiento de las determinaciones asumidas, para lograr la aplicación del Derecho, toda vez que sólo se hará cumplir aquello que se dispuso dar, hacer o no hacer expresamente en la ejecutoria.

En ese sentido, la naturaleza de la ejecución consiste en la materialización de lo ordenado por el Tribunal, para que se lleve a cabo el cumplimiento eficaz de lo establecido en la sentencia, así como, el principio de congruencia, en cuanto a que la resolución se debe ocupar sólo del contenido de lo controvertido en juicio y, por tanto, debe haber correlación de la misma materia en el cumplimiento.

Así las cosas, los incidentes de incumplimiento de sentencia tienen por objeto, en principio, determinar si lo resuelto en la ejecutoria ha sido cumplido, y la finalidad última es conseguir su observancia.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

En consecuencia, en los aludidos incidentes debe efectuarse el análisis de la acción o abstención realizada por los sujetos vinculados por la ejecutoria, en razón de que la materia que sirve de base para la resolución de la cuestión incidental es la confrontación de tal actuación con lo ordenado en la ejecutoria de mérito.

En el caso, esta Sala Regional el veinticinco de agosto de dos mil catorce, dictó sentencia en el juicio ciudadano identificado con la clave **SX-JDC-171/2014**, relacionado con la elección de Agente Municipal de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

En dicha determinación se declaró la invalidez de la elección de integrantes del Ayuntamiento en el municipio antes mencionado, al considerar que se vulneró el derecho fundamental de las mujeres de acceder a ocupar cargos de elección popular.

En razón de lo anterior, se ordenó al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público Electoral del Estado de Oaxaca, que de inmediato dispusiera lo necesario, suficiente y razonable para que se realizara nueva elección de Concejales al referido Ayuntamiento.

Por virtud de la mencionada ejecutoria, el aludido Instituto Electoral, tal como se describió en el capítulo de antecedentes, realizó diversas acciones encaminadas a la preparación de la elección ordenada, entre ellas, el veintisiete de agosto del propio dos mil catorce designó a los funcionarios electorales que

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

serían los encargados de coordinar los trabajos tendentes a la preparación de la elección extraordinaria.

Posteriormente, en diversas fechas la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, Organismo Público Electoral del Estado de Oaxaca, convocó y celebró reuniones de trabajo con representantes de las distintas secciones que conforman el Municipio de San Antonio de la Cal, de la mencionada entidad federativa.

Como resultado de las mencionadas reuniones de trabajo, se emitieron diversas convocatorias y se celebraron asambleas en distintas secciones del mismo Municipio.

En contra de las acciones efectuadas para la preparación de la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento del municipio en mención, el veintitrés de diciembre de dos mil catorce, un grupo de ciudadanos interpuso medio de impugnación ante el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, a fin de controvertir la validez de tales actos preparatorios.

En razón de lo anterior, el veinte de enero de dos mil quince, el mencionado Tribunal Electoral local dictó sentencia dentro del juicio identificado con el número de expediente **JDCI/55/2014**, mediante la cual, entre otras cosas, resolvió **revocar todos los actos** llevados a cabo para la realización de la segunda elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, de dicha entidad federativa.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

Dicha determinación fue controvertida ante esta Sala Regional mediante la interposición del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano radicado bajo el número de expediente **SX-JDC-84/2015**, al estimarse que de manera indebida el Tribunal Electoral local declaró inválidos todos los actos preparatorios de la elección. Lo cual se invoca como hecho notorio, en términos de lo dispuesto por el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el juicio en mención, este órgano jurisdiccional federal determinó que, contrariamente a lo resuelto por el Tribunal responsable, deberían declararse válidos diversos actos tendentes a llevar a cabo la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento del San Antonio de la Cal, Oaxaca.

Atentos a tal determinación, y toda vez que como consecuencia de la misma, se han estimado subsistentes diversas acciones encaminadas a dar cumplimiento a la ejecutoria cuyo incumplimiento se reclama, no asiste la razón a los incidentistas toda vez que ha quedado evidenciada la validez de los actos desarrollados por las partes sujetas al cumplimiento de la sentencia de mérito.

Así las cosas, se estima que la resolución reclamada se encuentra en vías de cumplimiento, por lo cual se vincula a todas las autoridades a efecto, que en el ámbito de sus atribuciones, privilegien la ejecución cabal de la sentencia.

Finalmente, por lo que respecta al escrito recibido el veinte de enero de dos mil quince dirigido al presente expediente, se

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

advierde que los signantes Gabriel Montesinos Paz, Eleazar Norberto Severiano, Enrique Felipe Santiago López, Octavio García Mendoza, Angel Jiménez López, Ángel Jarquín Ramírez, Alberto Rodríguez Arango y Pedro Julián Santiago, en su calidad de integrantes del Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, Oaxaca, solicitan a este órgano jurisdiccional **“emita opinión respecto a las reglas que deben seguirse en el desarrollo de las sesiones del propio Consejo Municipal Electoral, y en su caso, si puede utilizarse el Reglamento de Sesiones de los Consejos Distritales y Municipales Electorales que fue aprobado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca”.**

Lo anterior, en razón de que a decir de los comparecientes, han estado en desacuerdo con el Presidente del mencionado Consejo Municipal, toda vez de que éste adopta la postura de que los actos preparatorios de la elección extraordinaria de los Concejales al Ayuntamiento de su municipio, deben ser aprobados por unanimidad de los integrantes del referido Consejo, en tanto que ellos son de la opinión de que los acuerdos se deben tomar por mayoría, por lo que han pedido al mencionado Presidente se aplique el Reglamento de Sesiones de los Consejos Distritales y Municipales a que se ha hecho referencia, a lo cual, señalan, les ha afirmado que dicho reglamento sólo es aplicable a los Consejos Municipales Electorales que se conforman para las elecciones en el sistema de partidos políticos.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

Como se advierte, los mencionados ciudadanos plantean ante este órgano una consulta para que se les oriente y aclare si es factible la aplicación del citado reglamento.

Al respecto, conviene destacar que los órganos del Estado democrático de derecho, deben circunscribirse en el ejercicio de sus funciones al principio de legalidad, constriñendo su quehacer institucional a las atribuciones expresamente conferidas por la Constitución y las leyes.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que se señalen en la propia Constitución y la ley, mismo que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados, y de asociación.

Por su parte, el artículo 99, párrafo cuarto, de la propia Ley Fundamental, señala que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de la Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

"...

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

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

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base(sic) III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y

X. Las demás que señale la ley.

..."

Acorde con lo anterior, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en su artículo 3, establece:

“Artículo 3

1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar:

a) Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, y

b) La definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

2. El sistema de medios de impugnación se integra por:

a) El recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

b) El recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;

c) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano;

d) El juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivos y firmes

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos;

e) El juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores, y

f) El recurso de revisión en contra de las resoluciones y sentencias emitidas en los procedimientos especiales sancionadores para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”

El análisis de las disposiciones jurídicas referidas, permite concluir que esta Sala Regional no está facultada legalmente para desahogar la consulta planteada, pues la ley no prevé medio alguno para darle cauce.

Ello es así, en virtud de que la competencia constituye un presupuesto de validez del proceso, de forma tal que si un determinado órgano jurisdiccional carece de ella, está impedido para examinar en cuanto al fondo, la pretensión que le sea sometida.

La existencia de atribuciones expresas de los órganos del poder público, en particular de los órganos jurisdiccionales, es acorde con el principio de legalidad y con la concreción del Estado Constitucional de Derecho.

Por estas razones, las disposiciones constitucionales que le confieren atribuciones a las Salas de este Tribunal Electoral han de analizarse conforme al principio general que rige la actuación de las autoridades, en el sentido de que éstas sólo pueden hacer lo que en la ley se les faculta, por tanto, tendría que existir una autorización derivada de la propia ley para que esta Sala Regional conociera de la consulta formulada.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

Ahora bien, del análisis de lo dispuesto en los artículos 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 186 y 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como de lo establecido en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no se advierte que se le confiera a este órgano jurisdiccional facultad o atribución alguna para desahogar consultas como la emitida por los solicitantes, sino medularmente para decidir las impugnaciones de los actos o resoluciones electorales de las autoridades y partidos políticos, a efecto de garantizar que se adecuen a la Constitución y a la ley, pero dentro del sistema de medios de impugnación especialmente diseñado para este efecto y mediante las vías previstas en las disposiciones jurídicas de referencia.

En el caso, la pretensión de los comparecientes constituye una solicitud de orientación y aclaración a este órgano jurisdiccional, sobre las reglas a seguir en el desarrollo de las sesiones del Consejo Municipal Electoral de San Antonio de la Cal, Oaxaca, y la factibilidad de aplicar el Reglamento de Sesiones de los Consejos Distritales y Municipales Electorales, aprobado el diecisiete de octubre de dos mil doce por el Consejo General del entonces Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Si bien, tal pretensión, como se dijo, no puede ser acogida a través alguna de las vías impugnativas previstas en el sistema de medios de impugnación que en materia electoral ha delimitado expresamente la Constitución y la ley aplicable, porque a este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

Federación sólo le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, los diversos juicios o recursos, cuando se presente una controversia o litigio entre partes determinadas por un acto o resolución cierto, real y directo que pueda causar afectación a alguno de los derechos tutelados en el ámbito electoral.

Lo cierto es que al resolverse el diverso juicio ciudadano **SX-JDC-84/2015**, en el que se analizó la legalidad de los actos desarrollados en preparación de la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento de San Antonio de la Cal, Oaxaca, se abordó lo relativo al tema de la regla de la mayoría que debe observarse en las elecciones que se realicen bajo los Sistemas Normativos Internos, en observancia al derecho de los pueblos indígenas a la libre autodeterminación, y a la autonomía para decidir sus formas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Ahí se señaló que la frase *asamblea general comunitaria*, se refiere a la expresión de la **voluntad mayoritaria**, la cual puede obtenerse en una asamblea o con la suma de las efectuadas en cada una de las localidades, pues en ambos casos implica la toma de decisiones en conjunto, lo cual tiene sustento en la **Tesis XL/2011**, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**”.³

Por ende, se concluyó que las decisiones o acuerdos que se adopten en los órganos de decisión, sin duda, están sujetos a lo que la mayoría de sus integrantes determine, ya que su

³ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 1036-1037.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

intervención y facultades decisorias resultan a su vez de la determinación que los habitantes del municipio adoptan para su designación, por tanto están legitimados para representarlos, y es a través de ellos que se configura la voluntad de la asamblea general comunitaria, vista ésta como la suma de las efectuadas en cada sección y agencia.

Lo anterior, toda vez que se estimó que no resulta razonable la postura de exigir que los actos preparatorios de la elección extraordinaria en el Municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca, fueran aprobados necesariamente por unanimidad de los integrantes del Consejo Municipal Electoral respectivo, toda vez que ello llevaría al extremo de paralizar el proceso electivo con la oposición de una sola persona o un grupo sin que refleje la opinión mayoritaria, circunstancia que ha incidido en el retardo de la preparación de la elección.

Así las cosas, con independencia de que como se ha señalado, el desahogo de consultas no se encuentra dentro del ámbito de competencias de este órgano jurisdiccional, se advierte que el tema planteado por los comparecientes constituyó materia de resolución del juicio antes aludido, por lo que deberán estarse a lo ordenado en dicha ejecutoria, sin que sea procedente dar trámite alguno al escrito en cuestión.

Por lo expuesto y fundado; se,

RESUELVE.

PRIMERO. Se encuentra en **vías de cumplimiento** la ejecutoria de veinticinco de agosto de dos mil catorce, dictada

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

por esta Sala Regional dentro del expediente **SX-JDC-171/2014**.

SEGUNDO. No ha lugar a dar trámite alguno al escrito presentado por **Gabriel Montesinos Paz, Eleazar Norberto Severiano, Enrique Felipe Santiago López, Octavio García Mendoza, Angel Jiménez López, Ángel Jarquín Ramírez, Alberto Rodríguez Arango y Pedro Julián Santiago**, habitantes del Municipio de San Antonio de la Cal, Oaxaca.

NOTIFÍQUESE, personalmente a los incidentistas, así como a los comparecientes en los domicilios señalados en sus respectivos escritos, por conducto del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, a quien deberá notificarse **por correo electrónico** para los señalados efectos; **por oficio** acompañado de copia certificada de la presente resolución al Organismo Público Local Electoral de la entidad federativa mencionada; y **por estrados**, por así haberlo solicitado, a Columba Socorro Martínez Bautista, Pedro Isidro Matías y Fanny Yadira Escobar Pérez, así como a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, 27, 28 y 29, párrafos primero, tercero, inciso a) y quinto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como en los numerales 102, 103, 106 y 110 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

En su oportunidad, archívese este incidente como asunto total y definitivamente concluido.

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, Juan Manuel Sánchez Macías, Magistrado Presidente por Ministerio de Ley, Octavio Ramos Ramos, así como José Antonio Morales Mendieta, Magistrado en funciones, en razón de la ausencia del Magistrado Adín Antonio de León Gálvez, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE
POR MINISTERIO DE LEY**

JUAN MANUEL SÁNCHEZ MACÍAS

MAGISTRADO

**MAGISTRADO EN
FUNCIONES**

**OCTAVIO RAMOS
RAMOS**

**JOSÉ ANTONIO
MORALES MENDIETA**

INCIDENTE DE INCUMPLIMIENTO DE SENTENCIA SX-JDC-171/2014

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
EN FUNCIONES**

MARÍA ALEJANDRA BERNAL SÁNCHEZ



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

EXPEDIENTE: ST-JDC-118/2014

ACTOR: HUMBERTO GONZÁLEZ
GAISTARDO, EN REPRESENTACIÓN
DEL FOLIO SIETE EN LA ELECCIÓN
DE PRESIDENTE, SECRETARIO Y
CONSEJEROS MUNICIPALES, DEL
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA EN COACALCO DE
BERRIOZÁBAL, ESTADO DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

TERCERO INTERESADO: FÉLIX DE
LA ROSA VÁZQUEZ

MAGISTRADO PONENTE: JUAN
CARLOS SILVA ADAYA

SECRETARIOS: GERMÁN RIVAS
CÁNDANO Y GUILLERMO SÁNCHEZ
REBOLLEDO

Toluca de Lerdo, Estado de México, a veinticinco de junio de
dos mil catorce.

VISTOS, para resolver, los autos del juicio para la protección
de los derechos político-electorales del ciudadano identificado
con el número de expediente **ST-JDC-118/2014**, promovido
por Humberto González Gaistardo, en representación del folio
siete en la elección de presidente, secretario y consejeros
municipales del Partido de la Revolución Democrática en
Coacalco de Berriozábal, Estado de México, a fin de
impugnar la sentencia emitida el seis de marzo de dos mil
catorce, por el Tribunal Electoral del Estado de México, al
resolver los asuntos especiales identificados con las claves
AE/1/2014 y su acumulado AE/2/2014, y

ST-JDC-118/2014

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. A partir de los hechos que la parte actora narra en su escrito de demanda y de los antecedentes que informa el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con número de expediente ST-JDC-170/2013, los cuales se invocan como un hecho notorio en el presente asunto, en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como de los elementos probatorios que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Convocatoria. El veintiuno de abril de dos mil doce, el Pleno del VII Consejo Estatal del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de México emitió la *CONVOCATORIA PARA LAS ELECCIONES DE PRESIDENTE O PRESIDENTA Y SECRETARIO O SECRETARIA GENERALES DE LOS COMITÉS EJECUTIVOS MUNICIPALES; CONSEJEROS Y/O CONSEJERAS MUNICIPALES DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA EN EL ESTADO DE MÉXICO.*

2. Observaciones a la convocatoria. El veinticuatro de abril de dos mil trece, la Comisión Nacional Electoral del Partido de la Revolución Democrática emitió el acuerdo ACU-CNE/04/276/2013, mediante el cual formuló observaciones y aprobó modificaciones a la citada convocatoria.

3. Respuesta a las solicitudes de registro de candidatos. El veinticuatro de julio de dos mil trece, la Comisión Nacional Electoral emitió acuerdo mediante el cual se resolvieron las solicitudes de registro de candidatos a



ST-JDC-118/2014

presidente y secretario o secretaria general de los comités ejecutivos municipales del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de México, identificado con la clave ACU-CNE/07/329/2013.

4. Elección intrapartidaria. El dieciocho de agosto de dos mil trece, se llevó a cabo la jornada electoral de elección interna de presidentes y secretarios generales de los comités ejecutivos municipales, así como de consejeros municipales, todos ellos del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de México.

5. Cómputo de la elección y designación de Consejeros Municipales. El veintidós de agosto siguiente, la Comisión Nacional Electoral del Partido de la Revolución Democrática, emitió el acta circunstanciada de la sesión de cómputo relativa a la elección ordinaria de presidentes, secretarios generales y consejeros municipales del Partido de la Revolución Democrática, en Coacalco de Berriozábal, Estado de México.

6. Recurso de inconformidad. El veintiséis de agosto de dos mil trece, Humberto González Gaistardo, en representación del folio siete en la elección de Presidente, Secretario y consejeros municipales del Partido de la Revolución Democrática en Coacalco de Berriozábal, Estado de México, presentó ante la Comisión Nacional Electoral del citado partido político, recurso de inconformidad a fin de controvertir el cómputo final relativo a la citada elección, mismo que fue radicado por la Comisión Nacional de Garantías del multicitado instituto político, bajo el número de expediente INC/MEX/432/2013.

7. Resolución del recurso de inconformidad. El catorce de noviembre de dos mil trece, la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática resolvió el recurso de inconformidad INC/MEX/385/2013 y

ST-JDC-118/2014

sus acumulados INC/MEX/429/2013 e INC/MEX/432/2013, en el cual, entre otros aspectos, confirmó el cómputo mencionado en el numeral anterior.

8. Primer juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El trece de diciembre de dos mil trece, Humberto González Gaistardo presentó ante la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática, demanda de juicio ciudadano, a fin de impugnar la resolución referida en el numeral que antecede.

Dicho juicio ciudadano se registró con el número de expediente ST-JDC-170/2013.

9. Reencauzamiento. El dieciocho de diciembre de dos mil trece, mediante acuerdo plenario, este órgano de control constitucional acordó por mayoría de votos la improcedencia del juicio ciudadano federal, por lo que reencauzó la demanda del citado medio de impugnación al Tribunal Electoral del Estado de México para el efecto de que conociera y resolviera lo conducente.

10. Resolución del asunto especial. El seis de marzo de dos mil catorce, en cumplimiento a lo anterior, el Tribunal Electoral del Estado de México resolvió el medio de impugnación a que se refiere el numeral anterior, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

PRIMERO. Se decreta la acumulación del asunto especial AE/2/2014 al diverso AE/1/2014; en consecuencia, glósese copia certificada de la presente sentencia, a los autos del asunto especial acumulado.

SEGUNDO. Se desecha de plano la demanda del asunto especial AE/2/2014, en términos del considerando tercero de la presente ejecutoria.

TERCERO. Se confirma en lo que fue materia de impugnación, la resolución intrapartidaria controvertida, en términos del considerando sexto de la presente ejecutoria.

11. Notificación de la resolución impugnada. La anterior resolución fue notificada a la parte actora el siete de marzo de dos mil catorce.

II. Presentación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. El once de marzo de dos mil catorce, Humberto González Gaistardo, en representación del folio siete en la elección de Presidente, Secretario y consejeros municipales del Partido de la Revolución Democrática en Coacalco de Berriozábal, Estado de México, promovió juicio ciudadano a fin de impugnar la sentencia recaída en los asuntos especiales identificados con las claves AE/1/2014 y su acumulado AE/2/2014.¹

III. Recepción del expediente en la Sala Regional. El dieciocho de marzo del año en curso, se recibió en la oficialía de partes de esta Sala Regional el informe circunstanciado, el escrito de demanda y demás constancias que se detallan en el acuse de recibido.²

IV. Tercero interesado. Durante la tramitación del presente juicio ciudadano compareció como tercero interesado Félix de la Rosa Vázquez, en su calidad de presidente electo del Comité Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática en Coacalco de Berriozábal, Estado de México.³

V. Turno a ponencia. El dieciocho de marzo del año en curso, el magistrado presidente de esta Sala Regional acordó integrar el expediente **ST-JDC-118/2014** y turnarlo a la ponencia a su cargo, para efectos de la sustanciación correspondiente.

¹ Foja 6 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

² Foja 2 reverso del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

³ Fojas 39 a 49 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

ST-JDC-118/2014

Dicho proveído se cumplimentó en la misma fecha por el secretario general de acuerdos, mediante oficio **TEPJF-ST-SGA-353/14**.⁴

VI. Radicación y admisión. El diecinueve y veinticinco de marzo siguientes, el magistrado instructor radicó y admitió, respectivamente, el expediente mencionado.⁵

VII. Cierre de instrucción. En su oportunidad, al considerar que no había ninguna diligencia pendiente por desahogar, se declaró cerrada la instrucción, quedando los autos en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia y jurisdicción. Esta Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, fracción II; 184; 185; 186, fracción III, inciso b), y 195, fracción IV, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3°, párrafos 1 y 2, inciso c); 4°; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso g), y 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁴ Fojas 50 y 51 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

⁵ Fojas 54 a 55 y 58 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.



ST-JDC-118/2014

Lo anterior, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales promovido por un ciudadano, quien se ostenta como representante del folio siete de la elección a presidentes, secretarios generales y consejeros de los comités municipales del Partido de la Revolución Democrática en el Estado de México, con la finalidad de impugnar la sentencia de seis de marzo de dos mil catorce emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México al resolver los asuntos especiales identificados con las claves AE/1/2014 y su acumulado AE/2/2014, la cual está relacionada con la elección de órganos municipales de dicho partido en el municipio de Coacalco de Berriozábal, Estado de México, entidad federativa que corresponde al ámbito territorial en el que esta Sala Regional ejerce su jurisdicción.

SEGUNDO. Estudio de procedencia. En el caso concreto se satisfacen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9°, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79, párrafo 1, y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se expone a continuación.

a) Forma. La demanda fue presentada ante la autoridad responsable y en ella se señala el nombre de la parte actora, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto reclamado y de la responsable, la mención de los hechos, así como del agravio que le causa la resolución impugnada, aunado a que consta el nombre y la firma autógrafa del promovente.

b) Oportunidad. El presente juicio fue promovido oportunamente, toda vez que la sentencia impugnada fue notificada a la parte actora el siete de marzo de dos mil catorce, como el enjuiciante lo reconoce en su escrito de demanda.

ST-JDC-118/2014

En el caso, se tiene en cuenta el criterio contenido en la jurisprudencia 18/2012, de rubro **PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. DEBEN CONSIDERARSE TODOS LOS DÍAS COMO HÁBILES, CUANDO ASÍ SE PREVEA PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE ELECCIÓN PARTIDARIA (NORMATIVA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA)**,⁶ que establece que cuando la normativa estatutaria de un partido político prevea que durante el desarrollo de un procedimiento electoral, todos los días y horas como hábiles para la promoción de los medios de defensa partidistas; debe estimarse que esa regla es aplicable cuando se controviertan, ante el órgano jurisdiccional, actos derivados de esos procedimientos electivos, a fin de hacer coherente el sistema de medios de impugnación partidista y constitucional, al tratarse de actos concatenados, cuya resolución definitiva, en su caso, la emiten los tribunales competentes.

En la especie, la forma de computar los plazos para la presentación del presente juicio atiende a que todos los días y horas son hábiles, en virtud de que conforme con el artículo 118 del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, se prevé que durante el desarrollo de los procesos electorales internos, todos los días son hábiles, lo cual es aplicable a todos los plazos señalados en ese Reglamento. Los días se considerarán de veinticuatro horas y los plazos por horas se contarán de momento a momento.

Por tanto, el plazo de cuatro días para impugnar, previsto en el artículo 8° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, transcurrió del ocho al once de marzo de dos mil catorce, y la demanda se

⁶ Consultable en la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 521 y 522.

presentó el día once de marzo, lo que evidencia la oportunidad en su presentación.⁷

c) Legitimación y personería. El juicio fue promovido por parte legítima, pues, de acuerdo con lo previsto en los artículos 79, párrafo 1, en relación con el 80, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el ciudadano se encuentra facultado para impugnar la resolución, pues fue él mismo quien promovió el recurso de inconformidad intrapartidario y la instancia local que ahora se impugna, lo que hizo como representante del folio siete en la elección de presidente, secretario y consejeros municipales del Partido de la Revolución Democrática, en Coacalco de Berriozábal, Estado de México.

Aunado a lo anterior, el Tribunal Electoral del Estado de México como autoridad responsable, le tuvo por reconocida la personería en su informe circunstanciado rendido ante esta autoridad, además de que no se encuentra controvertida en autos y que fue el mismo ciudadano quien generó las instancias anteriores.

d) Definitividad y firmeza. El acto combatido constituye un acto definitivo y firme, porque la legislación estatal no prevé algún medio de impugnación mediante el cual puedan combatirse las sentencias emitidas por el Tribunal Electoral del Estado de México, razón por la que se estima colmado el requisito de procedencia previsto en el artículo 80, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de impugnación en Materia Electoral.

e) Interés jurídico. Se actualiza, porque la parte actora fue quien presentó el medio de impugnación local que ahora se impugna, a través del cual, el Tribunal Electoral del Estado de México dictó sentencia contraria a su pretensión al

⁷ Foja 6 del cuaderno principal del expediente en que se actúa.

ST-JDC-118/2014

confirmar la resolución de la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática, por tanto, tal situación no es favorable a los intereses de la parte actora.

TERCERO. Tercero interesado. A continuación procede realizar el análisis de los requisitos de procedencia del escrito de tercero interesado presentado por el compareciente Félix de la Rosa Vázquez.

a) Forma. En el documento se hace constar por escrito el nombre del tercero interesado y su firma autógrafa; las razones del interés jurídico en que se funda, y sus pretensiones concretas.

b) Oportunidad. En atención a lo dispuesto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a las doce horas del doce de marzo de dos mil catorce, la autoridad responsable fijó en sus estrados la cédula por la cual se publicitó la demanda del presente medio de impugnación, como se advierte de la cédula de notificación visible a foja 37 del cuaderno principal del sumario, plazo que, **según se desprende de la propia constancia, fenecía a las doce horas del dieciocho de marzo siguiente a las doce horas.**

Dentro de dicho plazo, se recibió en la oficialía de partes del Tribunal Electoral del Estado de México, el escrito presentado por el ciudadano Félix de la Rosa Vázquez (según sello de acuse visibles a foja 39 del cuaderno principal del expediente), por lo que el citado ciudadano compareció oportunamente al presente juicio.

No pasa desapercibido para esta autoridad, el hecho de que la responsable no haya tomado en cuenta el criterio contenido en la jurisprudencia 18/2012, de rubro **PLAZO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. DEBEN CONSIDERARSE TODOS LOS DÍAS COMO HÁBILES,**

CUANDO ASÍ SE PREVEA PARA LOS PROCEDIMIENTOS DE ELECCIÓN PARTIDARIA (NORMATIVA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA),⁸ pues en el presente caso, la forma de computar los plazos para la comparecencia del tercero interesado debía considerar todos los días y horas como hábiles, en virtud de que, acorde con lo dispuesto en el artículo 118 del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, durante el desarrollo de los procesos electorales internos, todos los días son hábiles, lo cual es aplicable a todos los plazos señalados en ese Reglamento. Los días se considerarán de veinticuatro horas y los plazos por horas se contarán de momento a momento.

Por tanto, si bien el plazo de setenta y dos horas para comparecer como tercero interesado, previsto en el artículo 17, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, debía considerarse de las doce horas del doce de marzo a las doce horas del quince de marzo siguiente; lo cierto es que el actuar de la responsable indujo al error a quien pretendiera comparecer como tercero interesado, al establecer un plazo distinto al que correspondía, por tanto, esta Sala Regional estima que dicha imprecisión no puede causarle perjuicio al compareciente, de ahí que por la apuntada circunstancia se estime oportuna su comparecencia, máxime, que presentó su escrito dentro del plazo establecido por la responsable.

c) Legitimación. El ciudadano Félix de la Rosa Vázquez está legitimado para comparecer al presente juicio, en virtud de que cuenta con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el que pretende la parte actora, ya que es el candidato electo del Comité

⁸ Consultable en la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 521 y 522.

ST-JDC-118/2014

Ejecutivo Municipal del Partido de la Revolución Democrática, en Coacalco de Berriozábal, Estado de México, y la elección de dicho cargo es lo que le produce a la parte accionante una afectación. Lo anterior, en términos de los artículos 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por encontrarse satisfechos los requisitos de procedibilidad del presente medio de impugnación y, al no existir motivo alguno que actualice su improcedencia o sobreseimiento, procede entrar al estudio de fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Síntesis de agravios y método de estudio. Por razón de técnica jurídica los conceptos de agravio expresados por la parte enjuiciante serán analizados de manera conjunta, en tres grandes rubros, sin que tal forma de estudio genere agravio alguno a la parte demandante, pues lo trascendental es que todos sean estudiados. Sirve de apoyo a lo expuesto la jurisprudencia identificada con la clave 04/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**⁹

En esencia, el ciudadano actor argumenta que la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el expediente AE/1/2013 y su acumulado AE/2/2013, viola lo dispuesto en los artículos 1º de la Constitución federal; 13, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 12, inciso I); 124, inciso c), y 125 del Reglamento General de Elecciones y Consultas, por lo siguiente:

1. Falta de suplencia de los agravios.

⁹ Consultable en la *Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, volumen 1, páginas 119 y 120.



ST-JDC-118/2014

- El tribunal local responsable limita el derecho de acceso a la justicia del ciudadano, porque no aplica lo dispuesto en el artículo 344 del Código Electoral del Estado de México, por virtud del cual se obliga a la autoridad jurisdiccional a suplir las deficiencias u omisiones a los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos de los hechos expuestos en la demanda, y en cambio justifica su determinación en el artículo 311, fracción V, del, el cual sólo es aplicable a los partidos políticos y está referido a la exigencia de precisar los preceptos jurídicos que fueron vulnerados. Según el actor, la responsable debió seguir el principio de derecho por el cual se postula “Dame los hechos, yo te daré el derecho” y no exigir que los agravios debían formularse como si se tratara de una apelación o juicio de segunda instancia.
- La responsable omitió pronunciarse en torno a las causales de nulidad planteadas, así como a los hechos y pruebas que obran en el expediente, lo cual mucho menos valoró, así evitó estudiar si se cumplió a cabalidad con la normativa interna y con ello determinar la legitimidad y validez del proceso interno. Por ello, el actor considera que la responsable incurrió en una incongruencia al plantear un método de estudio distinto a la naturaleza del juicio promovido, pues, en su concepto, la autoridad responsable sólo estudió el adecuado y correcto planteamiento de los agravios.
- La responsable debió atender a lo dispuesto en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 5° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

ST-JDC-118/2014

Culturales, y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto a la aplicación del principio *pro homine* y de su obligación de control constitucional directo, para privilegiar los derechos y las interpretaciones que protegieran con mayor eficacia a la persona.

- Por lo anterior, solicita a este órgano jurisdiccional que, en plenitud de jurisdicción, realice el estudio de los hechos y pruebas que precisa en su escrito de inconformidad intrapartidario.

2. Agravios relativos a la nulidad de la votación recibida en diversas casillas.

2.1. Solicitud de nulidad de las casillas 41 y 43 por robo.

- El actor considera que, a pesar de que las irregularidades alegadas habían quedado acreditadas respecto de la casilla 41, la autoridad responsable consideró que “no se acreditó el robo de la casilla”, a pesar de que no existen constancias que den certeza del resultado de la casilla y en su lugar sólo existe es “el supuesto paquete utilizado para el cómputo supletorio” ; asimismo, refiere que se omitió analizar la solicitud que el actor había realizado sobre la nulidad de la casilla bajo la causal de irregularidades graves, prevista en el artículo 124, inciso i), del Reglamento General de Elecciones y Consultas, por lo que solicita la anulación de la votación recibida en esta casilla.
- El promovente aduce que en la casilla 43 se acreditaron diversas irregularidades, además de que los funcionarios de casilla afirman que existió “el robo de una casilla a mano armada” y ello motivó el cierre de



ST-JDC-118/2014

casilla, pero no está acreditado cómo se enteraron de dicha información.

- También refiere que la responsable omitió el estudio de los elementos derivados de los hechos narrados, y las pruebas ofrecidas formuladas en sus recursos previos y señala que sólo revisó si los agravios fueron adecuados y correctamente escritos.
- Según el actor, ciertos testigos afirman que los funcionarios de casilla la introdujeron a un departamento y que por ello no están de acuerdo con el conteo. Además, según el actor, la autoridad partidaria da plena convicción a la afirmación del delegado, cuando sostiene que no ocurrieron incidentes, lo cual es incongruente con lo referido por el actor

2.2. Solicitud de nulidad de las casillas 36, 37, 38, 40 y 43 por que se instalaron de manera tardía.

- El actor expone que en las casillas 36, 37, 38, 40 y 43 se demostró que se abrieron en forma tardía y cerraron antes de las seis de la tarde, y que la responsable tuvo por cierta la irregularidad denunciada sólo respecto del cierre anticipado, pues consideró que la apertura se dio dentro de los cuarenta y cinco minutos permitidos; sin embargo, el actor expone que dicha responsable omitió mencionar el fundamento legal de esta apreciación subjetiva.
- Argumenta el actor que la instalación tardía de las casillas desestimuló la participación de la militancia, lo cual tiene un efecto directo en los resultados de las casillas y es cualitativamente determinante. Además, señala que dicha irregularidad, cuantitativamente, es determinante para acreditar la nulidad de las casillas

ST-JDC-118/2014

referidas, pues el número de minutos que las casillas dejaron de recibir votación en las cinco casillas denunciadas suman quinientos sesenta y uno, lo que equivale a nueve horas y treinta y cinco minutos, por lo que en realidad funcionaron sólo ocho casillas y no las nueve que fueron instaladas, lo que a su juicio redujo el tiempo en que los militantes pudieron acudir a votar. A ello, el actor suma el tiempo de cuarenta y cinco minutos, que, en total por las cinco casillas cuestionadas, suma doscientos veinticinco minutos, es decir, media jornada electoral de una casilla, lo cual es otra restricción de tiempo para los militantes

3. Agravios relacionados con la nulidad de la elección.

- El promovente expone que la responsable no llegó al estudio de la posible nulidad de elección, porque de cada una de las casillas impugnadas declaró la improcedencia o inoperancia con apoyo en consideraciones procesales impugnadas en el primer agravio.
- Sostiene el actor que Agustín Barrera Soriano, delegado de la Comisión Nacional Electoral, es responsable de la desaparición de documentación que resulta vital al proceso y es clara la participación de esa persona en el proceso electoral, ya que tiene interés directo porque sus familiares compitieron en el mismo. Además, señala que la responsable no realizó un estudio en conjunto de las irregularidades denunciadas.

QUINTO. Estudio de fondo. Atendiendo a las citadas alegaciones, se tiene que la **pretensión** de la parte actora



ST-JDC-118/2014

consiste en que esta Sala Regional revoque la sentencia impugnada para el efecto de que, en plenitud de jurisdicción, esta autoridad estudie el fondo del asunto planteado desde la inconformidad y, en última instancia, declare la nulidad de la elección de presidente, secretario y consejeros municipales del Partido de la Revolución Democrática en Coacalco de Berriozábal, Estado de México.

La **causa de pedir** consiste en que, a decir de la parte actora, el Tribunal Electoral del Estado de México confirmó la resolución que recayó en el recurso de inconformidad intrapartidista, al realizar un indebido estudio de los agravios, por las razones que se resumen en el considerando precedente.

Por tanto, la **litis** en el presente asunto consiste en dilucidar si, efectivamente, el Tribunal Electoral del Estado de México realizó un indebido estudio de los agravios, o si, por el contrario, su proceder se apegó a derecho.

1. 1. Falta de suplencia de los agravios.

En concepto de esta Sala Regional, es **infundado** lo alegado en ese sentido por Humberto González Gaistardo, pues, contrariamente a lo que aduce, la responsable actuó conforme a derecho, como se explica a continuación.

Dadas las alegaciones respecto de que se vulneró el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto al principio *pro homine* y de su obligación de control constitucional directo, porque a pesar de que solicitó la protección de sus derechos humanos político-electorales, la responsable evadió pronunciarse sobre los mismos, ya que aplicó de manera restrictiva el artículo 311, fracción V, del código electoral, en cuanto a la suplencia de agravios, y que conforme a dicho artículo constitucional y a

ST-JDC-118/2014

diversos instrumentos internacionales debió privilegiar los derechos y las interpretaciones que protegieran con mayor eficacia a la persona.

I. De acuerdo con lo establecido por la Sala Superior en diversos precedentes que corresponden a los recursos de apelación con número de expediente SUP-RAP-73/2009, SUP-RAP-198/2010 y SUP-RAP-641/2011, y en razón de los agravios que se hacen valer (relativos a la interpretación *pro persona* y la suplencia de la deficiencia de los agravios), esta Sala Regional considera que la presente sentencia debe asumir un carácter pedagógico u orientador con una clara vocación directiva, a fin de explicar el sistema de acceso a la justicia en el Derecho Positivo Mexicano, sobre todo si se tiene presente que parte de la litis está referida con el ejercicio de dicho derecho humano, sus alcances en función del principio *pro persona* y la suplencia de la deficiencia del agravio; el carácter novedoso de los alcances de tal derecho si se atiende al hecho de que es muy reciente la reforma constitucional publicada el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, en materia de derechos humanos, así como las decisiones correlativas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II. En primer lugar, se debe tener presente que la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según decreto publicado el diez de junio de dos mil once, en el *Diario Oficial de la Federación*, tuvo como finalidad una modificación sustancial en materia de derechos humanos, cuya consecuencia fue procurar su protección más amplia.

Además, actualmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoce la posibilidad de inaplicación de leyes



ST-JDC-118/2014

inconstitucionales por todos los jueces del país. En efecto, al dictar la resolución en el expediente de la consulta a trámite *Varios 912/2010*, en cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del veintitrés de noviembre de dos mil nueve, misma que corresponde al llamado *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de catorce de julio de dos mil once, determinó los parámetros para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos.

Al respecto, estableció que dicho control se debe hacer en sentido amplio, lo cual significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, deben interpretar el orden jurídico conforme con los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte, favoreciendo a las personas con la protección más amplia, en todo tiempo.

De no ser posible lo anterior, se debe recurrir a una interpretación conforme, en sentido estricto, es decir, ante la posibilidad de diversas interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, optar por aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales.

En su caso, los jueces del país deben optar por la inaplicación de la ley, teniendo en consideración que ello no atenta o vulnera los principios de división de poderes y de federalismo, sino que, por el contrario, fortalece el desempeño de los jueces, al ser éstos el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos.

ST-JDC-118/2014

Tales criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación están contenidos en las tesis aisladas identificadas con los rubros:¹⁰

- PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE;
- CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD;
- PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS, y
- PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

La propia Corte se ha pronunciado en el sentido de que, en el artículo 1° constitucional, se establece que las normas relativas a derechos humanos deben interpretarse en conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales, favoreciendo, en todo tiempo, la protección más amplia a las personas, lo cual impone la obligación de los operadores jurídicos de buscar una interpretación compatible de las normas con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.¹¹

Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 293/2011,¹² la Suprema Corte concluyó que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos resulta

¹⁰ Cuyas claves son: 1a./J. 107/2012, P. LXVI/2011 (9a.), P. LXVII/2011 (9a.), P. LXVIII/2011 (9a.) y P. LXIX/2011(9a.), respectivamente.

¹¹ Véase tesis 1a. CCXIV/2013, de rubro DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN CONFORME, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 10a. Época, 1a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXII, julio de 2013, tomo 1, p. 556.

¹² Consultable en la página de internet <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129659>.



ST-JDC-118/2014

vinculante para los jueces nacionales con independencia de que el Estado mexicano haya sido parte en el litigio, toda vez que dota de contenido a los derechos humanos establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. No obstante, la aplicación de dicha jurisprudencia deberá hacerse en términos de colaboración y no contradicción con la jurisprudencia nacional, atendiendo en todo momento al principio *pro persona*. En ese sentido, la fuerza vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana se desprende del artículo 1º constitucional, pues se obliga a los jueces nacionales a resolver atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. De ahí se establecieron las siguientes tesis de jurisprudencia:¹³

- **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**
- **JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.**

La Sala Superior, por su parte, tiene una consistente forma de respetar, proteger y garantizar los derechos

¹³ Ambas tesis de jurisprudencia fueron publicadas en la *Gaceta del semanario Judicial de la Federación*, libro 5, abril de dos mil catorce, tomo I, pp. 202 y 204.

ST-JDC-118/2014

humanos, porque, además de reconocerles el carácter de fundamentales, ha establecido que las condiciones positivas para su ejercicio deben interpretarse de una forma amplia, mientras que las limitaciones o restricciones al goce, disfrute o el propio ejercicio deben interpretarse de manera estricta y en atención a lo que taxativa y expresamente se dispone en el Bloque de Constitucionalidad (Constitución federal y tratados internacionales de los que México es parte), en el entendido de que dichas limitaciones deben ser necesarias por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Lo anterior tiene su fundamento en lo dispuesto en los artículos 1°, párrafos segundo y tercero, de la Constitución federal; 5° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 29, inciso a), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y se advierte en la tesis de jurisprudencia que tiene el rubro DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA,¹⁴ así como en diversos precedentes en los que se ha aplicado dicha jurisprudencia.¹⁵

III. Metodología y principios en el control ex officio de constitucionalidad y convencionalidad para la interpretación pro persona.

De acuerdo con lo expuesto, en el control jurisdiccional oficioso de la constitucionalidad y convencionalidad, a fin de respetar, proteger y garantizar una interpretación más

¹⁴ *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, t. Jurisprudencia, v. 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, pp. 301-302.

¹⁵ SUP—JDC-803/2002, SUP-JRC-415/2007, SUP-JDC-694/2007, SUP-JDC-2027/2007, SUP-RAP-75/2010, SUP-RAP-451/2011, SUP-JDC-641/2011, SUP-JDC-14859/2011, SUP-RAP-40/2012, SUP-JIN-359/2012, SUP-JDC-494-2010, SUP-JDC-602/2012 y SUP-JDC-676/2012.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ST-JDC-118/2014

favorable para la persona, los jueces están obligados a atender los siguientes parámetros:¹⁶

1. **Presupuestos.** Dicho control jurisdiccional de la constitucionalidad o convencionalidad:
 - i) Debe realizarse en el ámbito de la competencia que jurídicamente se establece a cada autoridad u órgano jurisdiccional;
 - ii) Es oficioso porque puede ser realizado con independencia de que se plantee en los agravios o conceptos de violación, es decir, a pesar de que las partes no lo hayan solicitado o invocado;
 - iii) Debe considerar los presupuestos formales y materiales de admisibilidad, así como las reglas procesales correspondientes, y
 - iv) Deben respetarse los principios de contradicción y de congruencia, porque se atiende al objeto del proceso, esto es, a los puntos introducidos por las partes y las circunstancias invocadas en el proceso. Lo anterior implica, en primer término, que las partes tienen derecho a manifestar o hacer valer lo que consideren en torno a los hechos y el derecho estimado como aplicable, y, en segundo sitio, que el juez está obligado a decidir sobre la materia del proceso, porque sean cuestiones expresamente planteadas por las partes, o no siéndolo, sean implícitas o que son consecuencia inescindible o necesaria a partir de los pedimentos articulados o de la cuestión principal debatida en el proceso.
2. **Pasos o pautas subsidiarias, porque se funda en la presunción de constitucionalidad de la ley, lo cual implica que se debe agotar el primer paso y, en caso de**

¹⁶ Considerando sexto, párr. 20.

ST-JDC-118/2014

que no sea jurídicamente posible aplicar dicha pauta, se debe acudir a la siguiente y así sucesivamente.

- i) **Interpretación conforme en sentido amplio.** Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico de conformidad con los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- ii) **Interpretación conforme en sentido estricto.** Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente posibles, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace que el significado de la ley (norma jurídica) sea acorde con los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
- iii) **Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.** Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

IV. Directrices interpretativas de carácter general.

- i) Una **interpretación extensiva, amplia o favorable** de las condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, a fin de dar eficacia al



ST-JDC-118/2014

derecho fundamental de que se trate, y ii) Una **interpretación estricta** de las limitaciones al derecho humano específico, las cuales deben ser necesarias por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas, sin que se puedan incluir limitaciones diversas a aquellas que expresamente se prevén en el Bloque de Constitucionalidad o ampliar los contornos de las dispuestas expresamente. Dicho en otros términos, la interpretación de los derechos humanos debe ser amplia cuando se trate de condiciones que permitan ejercerlos, disfrutarlos o gozarlos, por el contrario, la interpretación de las limitaciones o restricciones a dichos derechos debe ser en sentido estricto.

- ii) Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para los jueces mexicanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio. La aplicabilidad de un precedente de dicha Corte Interamericana en el cual el Estado Mexicano no hubiere sido parte, debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento. En todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional y, en caso contrario, se debe aplicar el criterio que más favorezca la protección de los derechos humanos.

ST-JDC-118/2014

V. Suplencia del agravio deficiente.¹⁷

En virtud de que el agravio principal está relacionado con la suplencia de la deficiencia de los agravios, se procederá a analizar cuál es su alcance en la materia electoral federal, la local en el ámbito del Estado de México y, en general, en términos de lo dispuesto en la Constitución federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte (Bloque de Constitucionalidad).

En primer término es necesario advertir que, de acuerdo con la normativa que se precisa enseguida, **todas las personas son iguales** ante los tribunales y cortes de justicia; tienen derecho a un **recurso efectivo que sea sencillo** y rápido, para que se administre **justicia completa**, y a ser oídas públicamente y con las debidas garantías, dentro de un plazo razonable, por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, para **la determinación de cualquiera de sus derechos u obligaciones, en especial, cuando se trata de sus derechos fundamentales** [artículos 14, párrafos primero y segundo, y 17, párrafos primero y segundo, de la Constitución federal; 2°, párrafo 3, y 14, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 8° y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos].

Dicho derecho a la administración de justicia o a la tutela judicial efectiva, es un derecho humano que comprende tres aspectos fundamentales: i) El sustantivo que implica el reconocer en favor de la persona el derecho a acudir a la jurisdicción del Estado, como actor o demandante, o para defenderse, en tanto demandado; ii) El aspecto procesal, porque el ejercicio de dicho derecho a un recurso está sujeto

¹⁷ Algunas de las consideraciones también fueron vertidas en la contradicción de tesis 163/2012 resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



ST-JDC-118/2014

a ciertos principios que preserven condiciones que lo hagan efectivo (formalidades esenciales del procedimiento); es decir, “las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial...”;¹⁸ y iii) El aspecto orgánico, porque dicho recurso debe ser determinado, decidido o resuelto por un órgano de carácter jurisdiccional, establecido previamente en la ley, competente, independiente e imparcial.

De los tres aspectos que se han destacado respecto del derecho de acceso a la administración de justicia o tutela judicial efectiva y su correlación en materia de suplencia de los agravios o queja, cabe destacar que:

a) **Determinación de derechos u obligaciones, en especial, derechos humanos.** Toda persona tiene derecho a la administración de justicia y, en consecuencia, el órgano jurisdiccional está obligado a “determinar los derechos u obligaciones” de cualquier carácter. La materia u objeto del juicio o recurso se establece por aquellas cuestiones que las partes llevan al conocimiento del juez. La llamada litis es el tema que debe decidir o resolver el juez y lo cual constituye el límite a la actuación judicial.

Por eso, en primer término, debe existir correlación entre lo que se pide y plantea por las partes y lo que se resuelve por el juez o magistrado (principio de congruencia – externa-)¹⁹ y, en segundo sitio, debe agotarse el estudio de todos los aspectos que las partes lleven al conocimiento del órgano jurisdiccional (principio de exhaustividad).²⁰ Este es el

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-9/87, párrs. 27-28.

¹⁹ CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA (Jurisprudencia, v. 1, pp. 231-232).

²⁰ PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN (Jurisprudencia, v. 1, pp 536-537).

ST-JDC-118/2014

alcance de la justicia completa (todo lo planteado por las partes).

Esto significa que a partir de estas primeras actuaciones (demanda, recurso o queja y su contestación), se hace saber al juez u órgano de decisión cuál es la pretensión en cuanto a los derechos de la persona y cuáles son las razones que la justifican o motivan su solicitud, petición o instancia (causa de pedir), así como sus pruebas, o bien, en qué explicaciones y pruebas se basa la defensa del demandado y por eso carece de razón el actor para demandar, o que no ocurrió cierto delito o infracción y la persona no es responsable, así como las pruebas correspondientes.

Además, se debe considerar que el tema de decisión judicial es un objeto cualificado puesto que, por lo general, la sentencia o resolución judicial versa sobre el contenido o alcances de los derechos humanos. Esta cuestión tiene una gran relevancia en la materia político electoral, porque las decisiones que se adoptan por la judicatura electoral federal (y local) inciden en cuanto a los derechos de participar en la dirección de los asuntos políticos; de votar; de ser votado; de acceso a los cargos públicos; libertad de expresión, y de asociación, así como cualquier otro derecho humano con los que aquellos "...se relacionan estrechamente...(y) ... que, en conjunto, hacen posible el juego democrático..."²¹

La categoría de derechos humanos que involucra la materia político electoral obliga a la autoridad judicial, en el ámbito de su competencia (decidir sobre los medios de impugnación), a actuar en forma responsable, puntual y cuidadosa, a fin de respetar, proteger y garantizar mediante la sustanciación de dichos medios y el dictado de sentencias

²¹ Véase, párrafo 140 de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de veinticinco de noviembre de dos mil cinco, sobre la solicitud de medidas provisionales presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de los Estados Unidos Mexicanos.

o resoluciones que realmente favorezcan una amplia protección de tales derechos.

Al respecto, es necesario advertir que dichas obligaciones de actuación en la administración de justicia para realizar una protección más amplia de los derechos humanos que son materia de un medio de impugnación, no sólo se circunscribe al órgano jurisdiccional o que decide, sino también a aquellas otras autoridades o sujetos que actúan en auxilio de las jurisdiccionales, como ocurre con las autoridades o partidos políticos responsables, cuando tienen obligaciones que están relacionadas con la tramitación de los medios de impugnación, o bien, si están encargados del cumplimiento o ejecución de la resolución o sentencia judicial, según se dispone en los artículos 5° del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 29, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

b) **Sencillez y efectividad del recurso, así como garantías esenciales del procedimiento.** Las condiciones y los requisitos para acceder o ejercer el derecho a la administración de justicia deben ser solamente los estrictamente necesarios e idóneos para que las partes puedan ejercer su derecho a la justicia y el juez o el magistrado esté en aptitud de resolver o decidir el medio de impugnación.

Las cargas u obligaciones procesales para las partes (actor y demandado, así como, en su caso, denunciado o presunto responsable de alguna falta administrativa o delito), en especial, aquellas que corresponden con los presupuestos y requisitos procesales para la procedencia de la demanda o el recurso, deben ser proporcionales con el objeto principal del proceso que es resolver el medio de impugnación.

i) **La autoridad jurisdiccional está obligada a respetar, proteger y garantizar el acceso a la justicia,**

ST-JDC-118/2014

mediante la interpretación y aplicación del principio *pro persona*, el cual, en el ámbito procesal, se traduce en *pro actio* (en favor de la procedencia de la acción), a fin de potenciar el alcance de dicho derecho y que el mismo resulte sencillo y eficaz. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 1°, párrafos segundo y tercero, de la Constitución federal, los requisitos procesales para que un medio de impugnación sea procedente y admitido, así como resuelto, deben interpretarse en forma flexible para que se facilite el acceso a la justicia. Además, los alcances de tales requisitos no se pueden extender más allá de lo que sea necesario e idóneo, y deben significarse porque sólo se impongan aquellas cargas procesales que sean proporcionales en función del objeto del proceso.

En dicho sentido, cabe precisar que las reglas relativas al cumplimiento de cargas (deberes) procesales por las partes (en especial, si en la materia electoral se trata de ciudadanas o ciudadanos, así como organizaciones de ciudadanos, agrupaciones políticas o partidos políticos), durante las fases de tramitación, procedencia, admisión y sustanciación de los medios de impugnación, se deben ajustar a dichas condiciones de necesidad, idoneidad y proporcionalidad (en sentido estricto).

El proceso jurisdiccional no está regulado como un conjunto de “trampas u obstáculos procesales” ni de tecnicismos jurídicos que minimicen la actividad jurisdiccional para dictar resoluciones o sentencias de desechamiento, sobreseimiento o que tengan por no presentado el recurso o la demanda. Por el contrario, se trata de reglas que están ordenadas para dar concreción a un principio: La sencillez y efectividad del recurso que posibiliten el acceso de las personas a la justicia del Estado. De esta forma el proceso debe entenderse como antiformalista, por lo que sólo debe



ST-JDC-118/2014

exigirse el cumplimiento de mínimos procesales que sean necesarios e idóneos para asegurar la observancia de los derechos de las partes y la actividad judicial.

Al revisar el orden jurídico nacional y la progresión de diversos precedentes de las Sala Superior y las Salas Regionales se advierte que la doctrina judicial va en tal orientación:

-Todo acto de autoridad, resolución o sentencia es susceptible de impugnarse ante una instancia judicial, a fin de garantizar su invariable sujeción a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, una vez que se hubieren cumplido los requerimientos procesales que sean necesarios y aseguren la observancia de los derechos de las partes, así como pongan al órgano de decisión en condición de resolver o decidir el medio de impugnación.²²

²² Artículos 41, fracción VI, de la Constitución federal y 3º, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como las tesis ACCIÓN DECLARATIVA. ES PROCEDENTE EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO (jurisprudencia v. 1, pp. 98-99); AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR (jurisprudencia v. 1, pp. 130-132); APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN AGRAVIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (jurisprudencia v. 1, pp. 139-140); CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO (jurisprudencia v. 1, pp. 240-241); JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. CUÁNDO ES PROCEDENTE EN CONTRA DEL DESECHAMIENTO O SOBRESEIMIENTO DEL MEDIO IMPUGNATIVO DE PRIMERA INSTANCIA (jurisprudencia v. 1, p. 407); JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DE ASOCIACIONES CIVILES QUE TENGAN POR FINALIDAD CONSTITUIRSE EN PARTIDO POLÍTICO, CUANDO SE TRATE DE LA EXPULSIÓN O SUSPENSIÓN DE DERECHOS DE SUS INTEGRANTES (Gaceta jurisprudencia en materia electoral, año 6, número 13, pp. 50-52); JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS Y RESOLUCIONES DE AGRUPACIONES POLÍTICAS NACIONALES (jurisprudencia v. 1, pp. 419-420); JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN (jurisprudencia v. 1, pp. 420-422); MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORALES ESTABLECIDOS EN LAS LEYES LOCALES. DEBE PRIVILEGIARSE UNA INTERPRETACIÓN QUE PERMITA UNA VÍA LOCAL ORDINARIA DE CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD (tesis v.2, t. II, pp. 1525-1526); RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO (jurisprudencia v. 1, pp. 616-617); RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES (jurisprudencia v. 1, pp. 617-619); RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUETUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL (jurisprudencia v. 1, pp. 625-626); RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS (jurisprudencia v. 1, pp. 627-628); RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES (jurisprudencia v. 1, pp. 629-630); RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES (aprobada por la Sala Superior en su sesión del veintiséis de marzo de dos mil catorce); RECURSO DE

ST-JDC-118/2014

Por eso se han ampliado los supuestos de procedencia de los medios de impugnación a casos que expresamente no están previstos legalmente (acción declarativa; actos de asociaciones civiles y de agrupaciones políticas nacionales; actos de consejeros electorales; consultas; en el recurso de reconsideración; omisiones legislativas; referéndum y plebiscito; sanciones administrativas; violaciones a derechos fundamentales vinculados con los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación; entre otros).

-La exigencia en la observancia de los plazos y los términos, así como, en general, de los requisitos para la procedencia de los medios de impugnación, debe favorecer el acceso a la justicia, en atención a las circunstancias que se presenten en cada caso y que justifiquen que se tenga por satisfecho el requisitos de procedencia en cuestión, en aplicación del principio *pro persona*.

Existen precedentes en los que la aplicación de los plazos tienen en consideración la calidad de los sujetos actores (indígenas), en otros se interrumpe el transcurso de los plazos, a través de ciertas actuaciones de la parte actora; se limitan los alcances de la notificación automática y se precisan los requisitos de la notificación por estrados; limitación de los casos en que todos los días y horas deben considerarse como hábiles o de la publicación en medios de

RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD (tesis v.2, t. II, p. 1730); RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL (jurisprudencia v. 1, pp. 630-632); REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO (jurisprudencia v. 1, pp. 637-638); JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES EL MEDIO IDÓNEO PARA IMPUGNAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE AFECTEN EL DERECHO A SER VOTADO (tesis v. 2, t. 1, pp. 1330-1331); JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE PARA IMPUGNAR LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES (tesis v.2, t. I, pp. 1334-1335); OMISIÓN LEGISLATIVA. EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL ES PROCEDENTE PARA IMPUGNARLA (Gaceta tesis en materia electoral, año 6, número 13, pp. 106-107), y RECURSO DE APELACIÓN. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR ACTOS O ACUERDOS EMITIDOS POR LOS CONSEJEROS ELECTORALES, EN CALIDAD DISTINTA A LA DE UN ÓRGANO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (tesis v.2, t. II, pp. 1726-1727).



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ST-JDC-118/2014

comunicación oficiales locales respecto de los sujetos interesados, para efectos del cómputo de los plazos; extensión de los plazos en casos de aclaraciones de sentencias, y determinación de la trascendencia de circunstancias extraordinarias para efectos del cómputo de los plazos.²³

-No deben crearse requisitos procesales, en forma adicional a los previstos expresamente en la ley, ni extender el alcance de los mismos (*favorabilia sunt amplianda y odiosa sunt restringenda*). Esto implica que los requisitos de forma de los medios de impugnación deben interpretarse en forma

²³ Véanse las jurisprudencias y las tesis relevantes con los rubros AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES) (jurisprudencia v. 1, pp. 132-133); COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD (la Sala Superior la aprobó en la sesión del quince de abril de dos mil catorce); COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA (jurisprudencia v. 1, pp. 223-225); CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO (jurisprudencia v. 1, pp. 233-234); MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SU PROMOCIÓN OPORTUNA ANTE LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN INTERRUMPE EL PLAZO (Gaceta jurisprudencia en materia electoral, año 6, número 13, pp. 54-55); NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. NO OPERA PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS, POR LA PRESENCIA DE SUS DIPUTADOS EN SESIONES DEL CONGRESO (jurisprudencia v. 1, pp. 461-462); NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ (jurisprudencia v. 1, pp. 463-464); NOTIFICACIÓN. LA EFECTUADA AL REPRESENTANTE DE UN PARTIDO POLÍTICO ANTE UN ÓRGANO ELECTORAL, NO SURTE EFECTOS RESPECTO DE LOS CANDIDATOS POSTULADOS POR EL PROPIO PARTIDO (jurisprudencia v. 1, pp. 464-465); NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA) (jurisprudencia v. 1, pp. 467-469); PLAZO DE IMPUGNACIÓN. MANERA DE COMPUTARLO CUANDO EMPIEZA ANTES DE INICIAR EL PROCESO ELECTORAL (jurisprudencia v. 1, pp. 515-516); PLAZO PARA IMPUGNAR ACTOS EMITIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL, QUE NO ESTÉN VINCULADOS A ÉSTE. NO DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES (jurisprudencia v. 1, pp. 516-518); PLAZO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL. EL CÓMPUTO SE INTERRUMPE AL PRESENTAR LA DEMANDA ANTE LA AUTORIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL QUE EN AUXILIO NOTIFICÓ EL ACTO IMPUGNADO (jurisprudencia v. 1, pp. 518-520); PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES (jurisprudencia v. 1, pp. 520-521); PLAZO PARA PROMOVER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. CÓMPUTO CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UNA SENTENCIA DEFINITIVA QUE HA SIDO OBJETO DE ACLARACIÓN (Gaceta jurisprudencia en materia electoral, año 6, número 13, pp. 56-57); PLAZO PARA PROMOVER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. CÓMPUTO, DEBERÁ REALIZARSE A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE LA FE DE ERRATAS DE LA RESOLUCIÓN CONTROVERTIDA (Gaceta jurisprudencia en materia electoral, año 6, número 13, pp. 58-59); ACTO IMPUGNADO COMO BASE DEL PLAZO PARA INTERPONER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN (tesis v.2, t. I, pp. 891 y 892); ACUERDOS Y RESOLUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SE REQUIERE SU PUBLICACIÓN PARA TENER EFECTOS GENERALES (tesis v.2, t. I, pp. 898 y 899); CÓMPUTO DE UNA ELECCIÓN. PLAZO PARA SU IMPUGNACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE Y SIMILARES) (tesis v.2, t. I, pp. 1028-1030); COSA JUZGADA. NO SE CONFIGURA SI SE IMPUGNAN ACTOS DIFERENTES (tesis v.2, t. I, pp. 1070 y 1071); DEMANDA DE JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, PRESENTADA CON ANTERIORIDAD A LA PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO. HIPÓTESIS DE PROMOCIÓN OPORTUNA (tesis v.2, t. I, p. 1091); MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. PARA COMPUTAR EL PLAZO DE PRESENTACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS PRO HOMINE Y PRO ACTIONE (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL) (tesis v.2, t. II, pp. 1526-1527); NOTIFICACIÓN A TRAVÉS DE GACETA OFICIAL. SURTE EFECTOS PARA QUIENES TIENEN SU DOMICILIO EN LA ENTIDAD FEDERATIVA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO) (tesis v.2, t. II, pp. 1548-1549); NOTIFICACIÓN DE ACTOS Y RESOLUCIONES ELECTORALES DE ÍNDOLE ADMINISTRATIVA. SU DIFUSIÓN POR ESTRADOS NO SURTE EFECTOS SI LA LEY PREVÉ UNA FORMA DE NOTIFICACIÓN DISTINTA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA Y SIMILARES) (tesis v.2, t. II, pp. 1549-1550); NOTIFICACIÓN PERSONAL. CUANDO EL ACTOR SEÑALE DOMICILIOS EN EL ESCRITO PRESENTADO ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y OTRO EN LA DEMANDA DIRIGIDA AL ÓRGANO COMPETENTE PARA CONOCER EL RECURSO, DEBE HACERSE EN ESTE ÚLTIMO (tesis v.2, t. II, pp. 1553-1554), y PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS IMPUTABLES A LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO DEBEN GENERAR EL DESECHAMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA Y SIMILARES) (tesis v.2, t. II, pp. 1635-1356).

ST-JDC-118/2014

flexible para que los recursos o medios de impugnación realmente tengan una connotación sencilla que facilite el acceso a la justicia para los ciudadanos.

En dicho sentido, se han establecido tesis de jurisprudencia y relevantes por las cuales se facilita la presentación de los medios de impugnación ante autoridades auxiliares de la responsable, una distinta de esta última o la responsable primigenia, o bien, alguna de las dos responsables, así como el desahogo de requerimientos por el autorizado del promovente; también, se han ampliado los alcances de la definitividad y el carácter determinante de las irregularidades electorales, inclusive, de la firma, a fin de que se tenga por satisfechos dichos requisitos de procedibilidad.²⁴

²⁴ APELACIÓN. SUPUESTOS EN QUE ES VÁLIDA SU PRESENTACIÓN ANTE LOS CONSEJOS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, CUANDO ACTÚAN COMO ÓRGANOS AUXILIARES DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (jurisprudencia v. 1, pp. 104-141); AUTORIZADO PARA RECIBIR NOTIFICACIONES. PUEDE ACREDITAR LA PERSONERÍA DEL PROMOVENTE, EN CUMPLIMIENTO DE TAL REQUERIMIENTO (jurisprudencia v. 1, pp. 155-157); COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE (jurisprudencia v. 1, pp. 221-223); DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA SUSTANCIACIÓN PARALELA DE UN JUICIO DE AMPARO ES INDEPENDIENTE DE LA CADENA IMPUGNATIVA RESERVADA A LA MATERIA ELECTORAL (Gaceta jurisprudencia en materia electoral, año 6, número 13, pp. 29-31); DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO (jurisprudencia v. 1, pp. 272-274); DETERMINANCIA. EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL SE ACTUALIZA EN LA HIPÓTESIS DE DENEGACIÓN DE JUSTICIA (jurisprudencia v. 1, pp. 307-309); DETERMINANCIA. PARA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL NO DEBE CONSIDERARSE, COMO REGLA GENERAL, EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL, CUANDO SE IMPUGNA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ECONÓMICAS POR UNA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL A PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES (jurisprudencia v. 1, pp. 309-310); DETERMINANCIA. SE COLMA CUANDO SE EMITEN ACTOS O RESOLUCIONES QUE PUEDAN AFECTAR DE MANERA SUBSTANCIAL EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (jurisprudencia v. 1, pp. 311-312); FIRMA AUTÓGRAFA. EN LA PROMOCIÓN DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL SE SATISFACE ESTE REQUISITO, AUN CUANDO LA FIRMA NO APAREZCA EN EL ESCRITO DE EXPRESIÓN DE AGRAVIOS Y SÍ EN EL DOCUMENTO DE PRESENTACIÓN DE DICHO MEDIO IMPUGNATIVO (jurisprudencia v. 1, pp. 362-363); JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA (jurisprudencia v. 1, pp. 408-409); JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES PROCEDENTE CUANDO DIVERSOS ACTORES RECLAMEN SENDAS PRETENSIONES EN UNA MISMA DEMANDA (jurisprudencia v. 1, pp. 415-417); *PER SALTUM*. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE (jurisprudencia v. 1, pp. 500-501); DEMANDA PRESENTADA ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA RESPONSABLE. DEBE CONSIDERARSE VÁLIDA CUANDO EXISTEN SITUACIONES IRREGULARES QUE ASÍ LO JUSTIFIQUEN (tesis v.2, t. I, pp. 1093-1094); DEMANDA. SU PRESENTACIÓN ANTE LA AUTORIDAD PRIMIGENIAMENTE RESPONSABLE ES VÁLIDA, CUANDO EL ÓRGANO JURISDICCIONAL LOCAL SE ENCUENTRA EN RECESO (tesis v.2, t. I, pp. 1094-1095); DEMANDA. SUPUESTO EN QUE SU PRESENTACIÓN ANTE UNA SOLA DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, NO PROVOCA SU DESECHAMIENTO (tesis v.2, t. I, pp. 1095-1097); FORMATO DE DEMANDA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. EL QUE PROPORCIONA LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA PARA PROMOVERLO, NO ES DE USO OBLIGATORIO (tesis v.2, t. I, pp. 1237-1238); JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA EL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO C) DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL (tesis v.2, t. I, p. 1322); MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. SE DEBE DAR VISTA A LA AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE CUANDO EL ESCRITO DE DEMANDA SE HAYA PRESENTADO ANTE AUTORIDAD RESPONSABLE DIVERSA (tesis v2 t. II, pp 1518-1519); MEDIO DE IMPUGNACIÓN PRESENTADO ANTE AUTORIDAD DISTINTA DE LA EMISORA DEL ACTO COMBATIDO. DEBE REMITIRSE DE INMEDIATO A ÉSTA (LEGISLACIÓN DE ZACATECAS) (tesis v2 t. II, pp 1520-1521), y



ST-JDC-118/2014

-La interpretación de las causas para el desechamiento o sobreseimiento de los medios de impugnación es estricta, por cuanto a que no se puede extender sus alcances ni generar alguna otra que no esté expresamente prevista en la ley. En este sentido, las deficiencias de la demanda sólo trascienden a su procedencia cuando son imputables al promovente, la impugnación de más de una elección o de más de un acto en una misma demanda o recurso no provoca necesariamente su improcedencia; la ampliación de lo que debe considerarse como definitivo y determinante, así como la limitación de los casos de irreparabilidad y los actos consentidos, y los supuestos en que los medios de impugnación intrapartidarios deben considerarse como optativos.²⁵

PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA CUANDO SE RECLAMAN ACTOS DE DOS O MÁS RESPONSABLES. RESULTA VÁLIDA ANTE CUALQUIERA DE ÉSTAS (tesis v2 t. II, pp 1648-1649).

²⁵IMPROCEDENCIA. LAS CAUSAS FUNDADAS EN DEFICIENCIAS DE LA DEMANDA SÓLO SE ACTUALIZAN SI SON IMPUTABLES A LOS PROMOVENTES (jurisprudencia v1, pp 381-382); IMPUGNACIÓN DE MÁS DE UNA ELECCIÓN EN UN MISMO ESCRITO. NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA (jurisprudencia v1, pp 383-385); IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN (jurisprudencia v1, pp 403-404); JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (jurisprudencia v1, pp 409-410); PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO ES EL MEDIO IDÓNEO PARA LOGRAR LA RESOLUCIÓN DEL RECURSO INTRAPARTIDISTA Y EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE AGOTAR LA CADENA IMPUGNATIVA (jurisprudencia v1, pp 534-536); REPARABILIDAD, COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE DETERMINARSE EN FUNCIÓN DEL MOMENTO EN QUE SURJA LA SENTENCIA Y NO SOBRE LA BASE DE ALGÚN OTRO ACTO PROCESAL (jurisprudencia v1, pp 656-657); REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. EL REQUISITO DE REPARABILIDAD SE ENCUENTRA REFERIDO A LOS ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS ELECTOS POPULARMENTE (jurisprudencia v1, pp 668-669); TERCEROS INTERESADOS. EL ACUERDO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR, POR EL CUAL NO SE ADMITE SU COMPARECENCIA, ES DEFINITIVO PARA SU IMPUGNACIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TLAXCALA Y SIMILARES). (jurisprudencia v1, pp 691-692); VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SE CUMPLE ANTE LA POSIBLE AFECTACIÓN EN LA IMAGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS (jurisprudencia v1, pp 701-702); VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO (jurisprudencia v1, pp 703-704); CONSENTIMIENTO COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA, NO SE ACTUALIZA POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ANTERIORES APOYADOS EN LOS MISMOS FUNDAMENTOS QUE EL RECLAMADO (tesis v2 t. I, pp 1056-1057); COSA JUZGADA. NO SE CONFIGURA SI SE IMPUGNAN ACTOS DIFERENTES (tesis v2 t. I, pp 1070-1071); DEFINITIVIDAD EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA SUSTANCIACIÓN PARALELA DE UN JUICIO DE AMPARO ES INDEPENDIENTE DE LA CADENA IMPUGNATIVA RESERVADA A LA AMATERIA ELECTORAL (tesis v2 t. I, pp 1083-1084); DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA COMO REQUISITO DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE TENERSE POR SATISFECHO CUANDO POR CAUSAS AJENAS AL PROMOVENTE RESULTA DIFÍCIL O IMPOSIBLE LA RESTITUCIÓN DE DERECHOS A TRAVÉS DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS LOCALES (tesis v2 t. I, pp 1084-1087); DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. CUANDO EXISTA LITISCONSORCIO NECESARIO ES SUFICIENTE QUE UNO DE LOS LITISCONSORTES PROMUEVA EL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA (tesis v2 t. I, pp 1087-1088); DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN REVISIÓN CONSTITUCIONAL. CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES QUE CONDUCEN A TENERLAS POR SATISFECHAS EN CIERTOS CASOS (tesis v2 t. I, pp 1088-1089); DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SE TIENE POR SATISFECHO EL REQUISITO, A PESAR DE QUE UNO DE LOS ACTORES NO AGOTE LA INSTANCIA PREVIA SI ENTRE ELLOS SE CONFIGURA EL LITISCONSORCIO (tesis v2 t. I, pp 1089-1090); IMPROCEDENCIA. NO SE ACTUALIZA SI SE IMPUGNAN EN UN MISMO ESCRITO DOS ACTOS RELACIONADOS CON UNA ELECCIÓN (tesis v2 t. I, pp 1262-1263); MEDIOS DE DEFENSA INTRAPARTIDARIOS. ES OPTATIVO HACERLOS VALER, CUANDO ENTRE EL ACTO DE AUTORIDAD Y EL ACTO DEL PARTIDO POLÍTICO EXISTA ÍNTIMA E INDISOLUBLE RELACIÓN (tesis v2 t. II, pp 1522-1523); MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. SU PRESENTACIÓN ANTE UN ÓRGANO PARTIDISTA

ST-JDC-118/2014

-Además, se ha ampliado la legitimación e interés jurídico para presentar o interponer un medio de impugnación, como es el caso de las autoridades administrativas locales; la Cámara Nacional de la Industria Nacional de la Radio y la Televisión; los candidatos a cargos de elección popular fuera de los supuestos de inelegibilidad; los ciudadanos, los partidos políticos y los servidores públicos es denunciante en los procedimientos administrativo sancionadores o cuando son sancionados; las coaliciones; las comunidades indígenas; quien ejerce el derecho de acceso a la información; los sujetos que participan en el proceso de designación de los consejeros electorales; los candidatos prerregistrados; los partidos políticos en los casos de intereses difusos, así como los casos en que se facilita el acreditamiento de la personería o se amplía el carácter de tercero interesado, por ejemplo, a los ayuntamientos.²⁶

DISTINTO DEL RESPONSABLE, POR SÍ SOLA, NO IMPLICA EL DESECHAMIENTO (la Sala Superior la aprobó en la sesión del quince de abril de dos mil catorce); PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SÓLO OPERA RESPECTO DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES (tesis v2 t. II, pp 1664-1665); RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO DENTRO DE LOS CINCO DÍAS PREVIOS A LA JORNADA ELECTORAL. CASO EN QUE NO HA LUGAR A SU ARCHIVO (tesis v2 t. II, pp 1727-1729), y SOBRESEIMIENTO. LA MODIFICACIÓN O REVOCACIÓN DEL ACTO O RESOLUCIÓN IMPUGNADO, NO NECESARIAMENTE LO PRODUCE (tesis v2 t. II, pp 1816-1817).

²⁶ AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES LOCALES. ESTÁN LEGITIMADAS PARA INTERPONER EL RECURSO DE APELACIÓN (Gaceta jurisprudencia en materia electoral, año 6, número 13, pp. 12-13); CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RADIO Y TELEVISIÓN. ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN, CONTRA ACTOS QUE CONSIDERE CONTRARIOS A LOS INTERESES DE SUS AGREMIADOS (Gaceta jurisprudencia en materia electoral, año 6, número 13, pp. 19-20); CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. PUEDEN IMPUGNAR RESULTADOS ELECTORALES A TRAVÉS DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO (la Sala Superior la aprobó en la sesión del doce de febrero de dos mil catorce); COALICIÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS EN MATERIA ELECTORAL (jurisprudencia v1, pp 179-180); COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE (jurisprudencia v1, pp 217-218); COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES (Gaceta jurisprudencia en materia electoral, año 6, número 13, pp. 25-26); COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO (jurisprudencia v1, pp 220-221); IMPROCEDENCIA. NO PUEDE DECRETARSE SOBRE LA BASE DE QUE LOS PROMOVENTES CARECEN DE PERSONERÍA SI EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN SU FALTA DE RECONOCIMIENTO (jurisprudencia v1, pp 382-383); INTERÉS JURÍDICO EN LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, CUANDO SE ALEGAN PRESUNTAS VIOLACIONES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL (jurisprudencia v1, pp 399-400); INTERÉS JURÍDICO. LO TIENEN QUIENES PARTICIPAN EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS LOCALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA PROMOVER JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO (jurisprudencia v1, pp 400-401); INTERÉS JURÍDICO. LOS PRECANDIDATOS REGISTRADOS LO TIENEN PARA IMPUGNAR LOS ACTOS RELATIVOS AL PROCESO ELECTIVO INTERNO EN QUE PARTICIPAN (Gaceta jurisprudencia en materia electoral, año 6, número 13, pp. 49-50); LEGITIMACIÓN ACTIVA EN ULTERIOR MEDIO DE DEFENSA. LA TIENE EL TERCERO INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO DEL QUE EMANÓ EL ACTO IMPUGNADO AUNQUE NO SE HAYA APERSONADO EN ÉSTE (jurisprudencia v1, p 425); LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN (la Sala Superior la aprobó en la sesión del veintiséis de marzo de dos mil catorce); LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LA TIENEN PARA IMPUGNAR ACTOS QUE EMANAN DE LOS PROCEDIMIENTOS QUE INICIARON ANTES DE COALIGARSE (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SINALOA) (jurisprudencia v1, pp 427-428); OBSERVADORES



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

ST-JDC-118/2014

ELECTORALES. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, PROCEDE PARA IMPUGNAR LA VULNERACIÓN A SUS DERECHOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA) (jurisprudencia v. 1, pp. 477-478); PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUTIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES (jurisprudencia v1, pp 492-494); PERSONERÍA. DEBE TENERSE POR ACREDITADA CUANDO LOS DOCUMENTOS QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE LA ACREDITEN Y SE ESTÉ PROVEYENDO SOBRE EL ESCRITO DE DEMANDA (jurisprudencia v1, p 506); PERSONERÍA EN LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ES SUFICIENTE CON TENER FACULTADES EN LOS ESTATUTOS DEL REPRESENTADO (jurisprudencia v1, pp 507-508); PERSONERÍA, LA TIENEN LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES MATERIALMENTE RESPONSABLES, AUNQUE ÉSTOS NO SEAN FORMALMENTE AUTORIDADES RESPONSABLES NI SUS ACTOS SEAN IMPUGNADOS DIRECTAMENTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL (jurisprudencia v1, pp 508-509); PERSONERÍA PARA EFECTOS DE LA PRESENTACIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL CASO DE LAS COALICIONES. AL DETERMINARLA TAMBIÉN SE DEBE ATENDER A LA INTENCIÓN DE QUIENES SUSCRIBEN EL CONVENIO DE COALICIÓN (jurisprudencia v1, pp 510-511); PERSONERÍA. SE RECONOCE AL REPRESENTANTE DEL PARTIDO POLÍTICO ACREDITADO ANTE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES RELACIONADAS CON LA QUEJA QUE INTERPUSO (jurisprudencia v1, pp 511-512); PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA (jurisprudencia v1, pp 549-551); PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA (jurisprudencia v1, pp 551-553); RECONSIDERACIONES CONEXAS. CUÁNDO PROCEDE LA INTERPUESTA POR EL VENCEDOR DE LA ELECCIÓN (jurisprudencia v. 1, pp. 622-623); RECURSO DE REVISIÓN. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONERLO (jurisprudencia v1, pp 632-633); REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS FORMALMENTE ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES, PUEDEN ACTUAR ANTE EL TRIBUNAL DEL ESTADO DE COLIMA (jurisprudencia v1, pp 661-662); COALICIONES. AL EXTINGUIRSE POR LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO ELECTORAL PARA EL QUE SE FORMARON, CUALQUIERA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LAS INTEGRARON SE ENCUENTRA LEGITIMADO PARA CONTINUAR LAS ACCIONES INICIADAS O INTERPONER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN QUE CORRESPONDA A LOS INTERESES DE AQUELLA (tesis v2 tomo I, pp 1003-1004); COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES (Gaceta jurisprudencia en materia electoral, año 6, número 13, pp. 25-26); DESECHAMIENTO. LA FALTA DE FIRMA DE ALGUNO DE LOS PROMOVENTES EN LA DEMANDA NO LO PRODUCE SI EXISTE UN INTERÉS COMÚN DERIVADO DE UNA RELACIÓN JURÍDICA ESPECÍFICA (tesis v2 t. I, pp 1121-1122); INTERÉS JURÍDICO. MILITANTES Y SIMPATIZANTES CUYA CONDUCTA GENERÓ LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR CULPA IN VIGILANDO, RECONOCIMIENTO DE (tesis v2 t. I, pp 1313-1314); INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR. LO TIENE TAMBIÉN EL PARTIDO POLÍTICO AL QUE LE FAVORECIÓ LA VOTACIÓN RECIBIDA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ) (tesis v2 t. I, pp 1314-1315); JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. PUEDE PROMOVERLO QUIEN CUENTE CON FACULTADES DE REPRESENTACIÓN EN LA NORMATIVIDAD PARTIDISTA EN EL ÁMBITO LOCAL (tesis v2 t. I, p 1321); JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LOS DIPUTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO CONTRA LA OMISIÓN DE ELEGIR A LOS CONSEJEROS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (tesis v2 t. I, pp 1333-1334); LEGITIMACIÓN ACTIVA. LA TIENEN LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA RECURRIR LAS DETERMINACIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, CUANDO ACTUARON COMO DENUNCIANTES (la Sala Superior la aprobó en la sesión del quince de abril de dos mil catorce); LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE INCONFORMIDAD. LA TIENE QUIEN ALEGUE UN AGRAVIO POR UNA RESOLUCIÓN EMITIDA EN EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD (LEGISLACIÓN DE NUEVO LEÓN) (tesis v2 t. I, p 1341); LEGITIMACIÓN. LAS AUTORIDADES RESPONSABLES, POR EXCEPCIÓN, CUENTAN CON ELLA PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES QUE AFECTEN SU ÁMBITO INDIVIDUAL (la Sala Superior la aprobó en la sesión del veintiséis de marzo de dos mil catorce); LEGITIMACIÓN O PERSONERÍA. BASTA CON QUE EN AUTOS ESTÉN ACREDITADAS, SIN QUE EL PROMOVENTE TENGA QUE PRESENTAR CONSTANCIA ALGUNA EN EL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA (tesis v2 t. I, p 1343); LEGITIMACIÓN. SE PRESUME QUE EL CANDIDATO PROMUEVE EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL COMO REPRESENTANTE LEGÍTIMO DEL PARTIDO QUE LO POSTULÓ, CUANDO LA LEGISLACIÓN ELECTORAL LOCAL LE OTORGA TAL CARÁCTER (tesis v2 t. I, pp 1344-1345); LITISCONSORCIO VOLUNTARIO. ES ADMISIBLE SU CONSTITUCIÓN EN UN PROCESO JURISDICCIONAL ELECTORAL (tesis v2 t. I, pp 1358-1359); PERSONERÍA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. LA TIENE CUALQUIERA DE LOS APODERADOS, SI EN EL INSTRUMENTO RESPECTIVO NO SE PRECISA EL EJERCICIO CONJUNTO DEL MANDATO (tesis v2 t. II, pp 1627-1628); PERSONERÍA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. NO CABE OBJETARLA SI SE TRATA DE LA MISMA PERSONA QUE ACTUÓ EN LA INSTANCIA PREVIA (tesis v2 t. II, pp 1628-1630); PERSONERÍA. LOS PRESIDENTES DE LOS COMITÉS EJECUTIVOS MUNICIPALES PUEDEN PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN DEFENSA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS PARTIDISTAS QUE CORRESPONDAN A ESTOS ÓRGANOS (NORMATIVA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA) (la Sala Superior la aprobó en la sesión del veintiséis de marzo de dos mil catorce); RECONSIDERACIÓN. EL TERCERO INTERESADO PUEDE INTERPONERLA SI CON SUS AGRAVIOS CREA LA EXPECTATIVA DE MODIFICAR EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN (tesis v2 t. II, pp 1719-1720); REPRESENTANTES DE PARTIDO. PUEDEN IMPUGNAR INDISTINTAMENTE ACTOS Y RESOLUCIONES DE UN CONSEJO DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL, AUNQUE ESTÉN REGISTRADOS ANTE OTRO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE GUANAJUATO Y SIMILARES) (tesis v2 t. II, pp 1778-1779); TERCERO INTERESADO. PUEDE SER TAMBIÉN QUIEN EN PRINCIPIO NO SE ENCUENTRE VINCULADO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL (tesis v2 t. II, pp 1837-1838); TERCERO INTERESADO. TIENE ESE CARÁCTER QUIEN ADUZCA UNA PRETENSIÓN INCOMPATIBLE, AUN CUANDO SE TRATE DE ÓRGANOS DEL MISMO PARTIDO POLÍTICO (tesis v2 t. II, pp 1838-1839), y TERCEROS INTERESADOS. LOS AYUNTAMIENTOS TIENEN ESE CARÁCTER EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, CUANDO CUENTAN CON UN INTERÉS OPUESTO AL DEL ACTOR (tesis v2 t. II, pp 1839-1840).

ST-JDC-118/2014

ii) La autoridad jurisdiccional, en todo medio de impugnación deberá resolver tomando en consideración los preceptos jurídicos que sean aplicables al caso concreto, sin que importe que las partes omitan señalarlos o los citen en forma equivocada.²⁷

Lo anterior está informado en principios generales del derecho de antigua raigambre procesal, como es aquel por el cual se postula “dame los hechos, y te daré el derecho” (*da mihi factum, dabo tibi ius*) y “el juez conoce el derecho” (*iura novit curia*), los cuales encuentran concreción en el artículo 23, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 344, párrafo segundo, del Código Electoral del Estado de México.

Esto significa que las partes tienen un deber ineludible de exponer los hechos y, en función de ello, la autoridad jurisdiccional debe fijar la materia de decisión del medio de impugnación. Además, en cualquier circunstancia, el órgano jurisdiccional deberá resolver o decidir los medios de impugnación a través de la interpretación y correlativa aplicación de las normas jurídicas que sean aplicables, inclusive, la procedencia de las acciones o excepciones será la que corresponda con la realidad de las constancias que conformen el expediente, sin que la fundamentación jurídica que hubieren propuesto las partes o la omisión de la misma, así como la referencia o no a las acciones, tenga alguna trascendencia para la resolución del asunto.²⁸

²⁷ COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES (jurisprudencia v1, pp 225-226); MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA (jurisprudencia v1, pp 434-436); MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA (jurisprudencia v1, pp 437-439), y SUPLENIA EN LA EXPRESIÓN DE LOS AGRAVIOS. SU ALCANCE TRATÁNDOSE DE CAUSAS DE NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA (tesis v2 t. II, pp 1817-1818).

²⁸ Por ejemplo, en el artículo 2° del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal se prevé: Artículo 2°.- La acción procede en juicio, aun cuando no se exprese su nombre, con tal de que se determine con claridad, la clase de prestación que se exija del demandado y el título, o causa de la acción.



ST-JDC-118/2014

Lo anterior implica que toda persona que acude a la judicatura para que resuelva un medio de impugnación, tiene derecho a que este se decida de acuerdo con las normas jurídicas que sea aplicables, sin que tenga alguna trascendencia que se hubieren citado en forma equivocada u omitido su precisión, y en forma correlativa conlleva la obligación de la autoridad jurisdiccional de considerar las normas jurídicas que sean aplicables, al momento de dictar su sentencia o resolución.

iii) La autoridad jurisdiccional en su caso deberá motivar si se trata de un medio de impugnación en el que exista el estricto derecho, la suplencia en la deficiencia de los agravios o la suplencia plena o total de los agravios, para determinar los alcances de sus facultades directivas y la exigencia procesales hacia las partes, en relación con los agravios.

1. Estricto derecho. No habrá suplencia de la deficiencia de los agravios y mucho menos suplencia de la omisión o suplencia total de los agravios, cuando así expresamente se establezca en la legislación de la materia. Tal es el caso de los recursos de reconsideración y en los juicios de revisión constitucional electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

La Sala Superior ha establecido diversos precedentes, inclusive, jurisprudencias, por los cuales se ha atemperado el rigor de la legislación, para facilitar el acceso a la justicia, en especial, en el caso del juicio de revisión constitucional electoral, en el cual opera el estricto derecho.²⁹ En efecto, se

²⁹ AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR (jurisprudencia v1, pp 122-123); AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL (jurisprudencia v1, pp 123-124); MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR (jurisprudencia v1, pp 445-446), y PROMOCIONES. CUANDO ES EVIDENTE QUE SU LITERALIDAD SE OPONE A LA CLARA INTENCIÓN DEL SUScriptor, DEBE PREVALECER ÉSTA (jurisprudencia v1, pp 575-576).

ST-JDC-118/2014

ha considerado que basta con que el actor o demandante exprese la causa de pedir o los motivos para impugnar (principio de agravio) para que de ahí se determine el auténtico alcance de los agravios. Además, se ha establecido que el órgano de decisión debe atender a la demanda o el recurso como un todo, a fin de determinar la verdadera intención del actor. Asimismo, se ha advertido que el órgano jurisdiccional debe realizar una lectura integral del escrito correspondiente, y que los medios de impugnación en materia electoral no son parte de un procedimiento solemne o formulario que haga nugatorio el acceso a la justicia.

2. Suplencia de los agravios deficientes. A partir de la exposición de los hechos, la causa de pedir, es decir, las razones que expone el actor o recurrente en su demanda o recurso y por las cuales impugna, o bien, la lesión que, a su juicio, le provoca el acto de autoridad o del partido político (en la materia electoral), así como las pruebas que consten en el expediente, el órgano de decisión debe desprender o deducir los agravios, a pesar de que los mismos sean deficientes o sea errática su formulación.

Dicha suplencia argumentativa es más amplia en la materia electoral, porque, en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se dispone que "...la Sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u **omisiones** en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos", lo que implica que, inclusive, ante la falta de agravios, se deberá estudiar el fondo del asunto, cuando aquéllos se pueden inferir de los hechos expuestos en la demanda.

Como se puede advertir, el derecho del actor o recurrente se significa porque se le debe suplir la deficiente u omisa exposición de los agravios, en tanto que el juez o

magistrado está obligado a hacerse cargo de tales deficiencias u omisiones y suplirlas o colmarlas, según se deduzcan de los hechos y pruebas que consten en el expediente o autos. El órgano de decisión debe motivar en forma debida su determinación, por lo que deberá precisar los hechos y las pruebas de los cuales desprende los agravios.

En este caso cobra especial importancia la llamada **"causa de pedir"**, que entraña el deber y obligación para el juzgador de emprender un estudio integral de la demanda de garantías, con el objetivo primordial de extraer de su contenido el verdadero y real agravio causado al impetrante por la autoridad responsable en el acto reclamado, a partir de que en alguna parte del escrito se exprese con claridad **la causa de pedir**, señalándose cuál es la **lesión o agravio** que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada **y los motivos** que originaron ese agravio, para que el juzgador de amparo deba estudiarlo. Tal es el sentido de la jurisprudencia 68/2000, del rubro CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.³⁰

A través de la institución de la llamada "causa de pedir", la resolución de los medios de impugnación se ha renovado en forma gratificante, toda vez que se aparta de la corriente rigorista que impone el estricto derecho, flexibilizando un poco la tendencia añeja de que el impugnante necesariamente estaba obligado a combatir los actos de autoridad con puntual escrutinio. Los jueces de control constitucional tienen el deber de integrar y desentrañar los escritos para desprender de su contenido íntegro la real dolencia del promovente. El objetivo final que se persigue es

³⁰ Publicación en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, agosto de dos mil, página 38, bajo la clave P./J. 68/2000

ST-JDC-118/2014

hacer de las impugnaciones un medio de defensa incluyente –y no de rechazo formalista–, garantizando el mayor y mejor ejercicio pleno de los derechos fundamentales.

3. Suplencia total de la omisión de los agravios.

Existen casos en los que la función directiva del órgano jurisdiccional es más intensa ya que para efectos de la resolución o sentencia de fondo en los medios de impugnación, se exige una suplencia total de los agravios. Esta actuación garantista del órgano de decisión está justificada, en razón de la situación vulnerable o desaventajada de alguna de las partes en el proceso contencioso judicial,³¹ como sucede con las niñas y los niños;³² los incapaces;³³ las personas adultas mayores;³⁴ las y los indígenas;³⁵ las y los trabajadores;³⁶ las y los integrantes de ejidos o comunidades agrarias;³⁷ el inculpado, sentenciado y el ofendido o la víctima,³⁸ o bien, de la importancia y trascendencia de la materia en cuestión. En este último supuesto se trata de aquellos casos o materias involucrados en el proceso judicial que tienen un carácter fundamental o muy amplio, por ejemplo, los casos en que se trate de normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte

³¹ Véase, artículo 79, fracción VII, de la Ley de Amparo.

³² Cfr., artículos 16, 30 y 37, inciso d), y 40, párrafos 2, inciso b), subinciso iii), y 3, de la Convención sobre los Derechos del Niño; 44; 45, apartados B y E, y 48 de la Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, y 79, fracción II, de la Ley de Amparo.

³³ Vid., artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo.

³⁴ Véase, artículos 5º, fracciones I, punto f, y II, puntos a, b y c, y 28, fracción IV, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores.

³⁵ Vid., artículos 2º, fracción VIII, de la Constitución federal; 22, párrafo 1, y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 164 de la Ley Agraria.

³⁶ Vid., artículos 79, fracción V, de la Ley de Amparo y 685, 687, 784 y 873 de la Ley Federal del Trabajo.

³⁷ Consúltese los artículos 79, fracción IV, de la Ley de Amparo, así como 170, párrafo primero, y 178 de la Ley Agraria.

³⁸ Consúltese lo dispuesto en los artículos 20, apartado A, fracciones I y V, de la Constitución federal; 4º; 11; 17; 18; 45; 46; 113, fracciones IV y V; 129; 390, y 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como 79, fracción IV, de la Ley de Amparo.

de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito, la afectación del “...orden y desarrollo de la familia” situaciones de indefensión.³⁹

En estos casos, existe el derecho de la parte actora para que se supla la ausencia de sus agravios y la obligación correlativa del juez o magistrado de suplirlos. Se trata de supuestos en que la **necesidad** de preservar una auténtica igualdad procesal entre las partes (“igualdad de armas procesales”),⁴⁰ justifica que la autoridad judicial actúe como un elemento de equilibrio en el proceso. De esta forma, la igualdad entre las partes adquiere el carácter de material y se evita que devenga en una igualdad virtual, nominal o semántica. La suplencia total de los agravios es el instrumento procesal **idóneo** para alcanzar dicha igualdad procesal.

Además, debe tenerse presente que la suplencia procesal también comprende el campo probatorio, puesto que los derechos político electorales que están en juego (procesal) corresponden a la categoría de derechos humanos. De esta forma, las cargas probatorias pueden identificarse como dinámicas. Esto significa que corresponde a las partes en un juicio aportar los medios de prueba necesarios para acreditar sus afirmaciones sobre los hechos respecto de los cuales deriva determinada consecuencia jurídica. Dicho en otros términos, en principio, la parte actora tiene la carga de aportar los medios de prueba idóneos para acreditar las afirmaciones base de su pretensión. Sin embargo, existen casos en que, por las circunstancias personales de las partes, la materia que es objeto de decisión o las condiciones en que se desarrolla el mismo proceso, resulta procedente revertir las cargas probatorias, a fin de

³⁹ Artículo 79, fracciones I y VI, de la Ley de Amparo.

⁴⁰ Artículo 2º del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

ST-JDC-118/2014

“equilibrar” el desarrollo del proceso, para que este último se convierta en un auténtico “combate” procesal (en buena lid) entre iguales.

Por eso, no siempre “el que afirma está obligado a probar” (artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral). Por ejemplo, la carga probatoria corresponde a quien está en mejores condiciones para producirla o detentarla, en atención a las denominadas cargas dinámicas, siempre que ello resulte necesario y proporcional en virtud de la importancia de conocer la existencia de los hechos denunciados o la confirmación de posibles irregularidades vinculadas con normas de orden público y observancia general, o bien, porque ello redunde en beneficio del principio de igualdad procesal, como sucede en el caso de personas que se ubiquen en una clara desventaja social en el juicio, a grado tal que si esa circunstancia personal no es ponderada durante la sustanciación, resolución y ejecución de la sentencia, se les coloca en un estado de indefensión y tal desventaja procesal puede traducirse en una auténtica discriminación.

Tal carácter tuitivo o tutelar de los procesos contenciosos de derecho público o social, está ampliamente reconocida en el Derecho Procesal Mexicano, como deriva en la materia agraria (artículos 107, fracción II, párrafos sexto y séptimo, de la Constitución federal, así como 186, párrafos segundo y tercero, y 187 de la Ley Agraria); laboral (artículo 784 de la Ley Federal del Trabajo); civil, en especial, en acciones colectivas relacionadas con el consumo de bienes o servicios públicos o privados y medio ambiente (artículos 21 del Código Civil Federal, así como 222 Bis, 323, 324, 331, 598, 599 y 600 del Código Federal de Procedimientos Civiles), entre otros ordenamientos.



ST-JDC-118/2014

En casos semejantes, corresponde al Tribunal, en ejercicio de sus poderes de dirección del proceso, requerir la información que estime procedente y ordenar el desahogo de alguna diligencia, como se explicó. Al respecto, es necesario reproducir lo establecido por la Sala Superior del tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de inconformidad con número de expediente SUP-JIN-359/2012, por unanimidad de votos, en su sesión del treinta de agosto de dos mil doce, sobre las cargas dinámicas en materia probatoria:

CUARTO. Consideraciones generales sobre carga y estándar de prueba

...

Lo dispuesto en las normas que anteceden, permite advertir que siempre debe existir una estrecha relación entre los hechos alegados objeto de prueba en el litigio y las pruebas aportadas.

Esto es así, porque el artículo 15 de la ley adjetiva federal, prevé un principio general del Derecho en materia probatoria, “*solo son objeto de prueba los hechos controvertibles*”, con la precisión de que no lo serán el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquéllos que hayan sido reconocidos.

Además, en principio, de acuerdo con el artículo 15, numeral 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, “el que afirma está obligado a probar”, por lo que corresponde a las partes en un juicio aportar los medios de prueba necesarios para acreditar sus afirmaciones sobre los hechos respecto de los cuales derivan determinada consecuencia jurídica, y, en particular, la parte actora tiene la carga de aportar los medios de prueba idóneos para acreditar las afirmaciones base de su pretensión, salvo en aquellos casos en que resulta procedente revertir las cargas probatorias, cuando, por ejemplo, corresponda la carga a quien está en mejores condiciones para producirla o detenerla, en atención a las denominadas cargas dinámicas,⁴¹ siempre que ello resulte necesario y proporcional en virtud de la importancia de conocer la existencia de los hechos denunciados o la confirmación de posibles irregularidades, correspondiendo al Tribunal, en ejercicio de sus poderes de dirección del proceso, requerir la información que estime procedente y ordenar el desahogo de alguna diligencia, de acuerdo con los artículos 21, numeral 1, de la ley electoral adjetiva, así como, 191, fracciones XIX y XX, y 199, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior, en el entendido de que las facultades directivas del juez para allegarse de medios probatorios, en los casos en que los existentes no le produzcan la convicción suficiente para resolver el asunto y siempre que ello no constituya obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos, no supone la obligación de perfeccionar el material probatorio aportado por las partes, así como tampoco proveer sobre hechos no alegados por éstas, esto es la facultad de allegarse de la información necesaria para resolver correctamente debe hacerse sin

⁴¹ En general, Jorge Peyrano (dir.), *Cargas probatorias dinámicas*, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2004 y Marcos Lisandro Peyrano “De las cargas probatorias dinámicas”, en Marcelo S. Midón, *Tratado de la prueba*, Librería de la Paz, Argentina, 2007, pp. 187-201.

ST-JDC-118/2014

romper el equilibrio en las posiciones que tienen las partes en el proceso y sin eximir las de las cargas probatorias que la ley les impone.

Al respecto, la doctrina es coincidente al señalar que en un juicio lo que se busca es la verificación de la corrección de las afirmaciones que las partes hacen sobre sucesos ya ocurridos, para lo cual se deben aportar al proceso *los medios* de prueba que se estimen necesarios, idóneos y oportunos.⁴²

La congruencia externa entre lo que se resuelve o decide por el órgano jurisdiccional está dada porque los hechos y las pruebas son establecidas por las partes e informan el proceso. Esto resulta relevante si se tiene presente que las autoridades y los partidos políticos (cuando actúan como responsables) están obligados a remitir todo documento que sea necesario para resolver el medio de impugnación a la Sala Regional o la Sala Superior que corresponda, así como los magistrados de las salas, están obligados a requerir cualquier informe, elemento o documentación que pueda servir para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación, y las Salas están obligadas a ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, en términos de lo dispuesto en los artículos 14, párrafo 3; 18, párrafo 1, inciso f), y 21 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en

⁴² Por ejemplo, Michele Taruffo considera que en el proceso “el hecho” es en realidad lo que se dice acerca de un hecho (M. Taruffo, *La prueba de los hechos*, Trotta, Madrid, 2002, p. 114). En sentido similar, Santiago Sentís Melendo destaca que los hechos no se prueban: los hechos *existen*. Lo que se prueba son *afirmaciones* que podrán referirse a hechos. La parte —siempre la parte, no el juez— formula afirmaciones; no viene a traerle al juez sus dudas sino su seguridad —real o ficticia— sobre lo que sabe; no viene a pedirle al juez que averigüe sino a decirle lo que ella ha averiguado; para que el juez constate, compruebe, *verifique* (ésta es la expresión exacta) si esas afirmaciones coinciden con la realidad (Santiago Sentís Melendo, “La prueba es libertad”, en *La prueba*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1978, p. 12) por lo que “la prueba es *verificación* y no *averiguación*. La actividad del juez, en el campo probatorio, debe consistir [...] en *verificar* lo que las partes habrán debido cuidar de *averiguar*” (Santiago Sentís Melendo, “Los poderes del juez (*Lo que el juez ‘puede’ o ‘podrá’*)”, en *La prueba*, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1978, p. 204. Por su parte, Francesco Carnelutti afirma que, en materia de *hechos*, el juez ha de acomodarse a las *afirmaciones de las partes* (Francesco Carnelutti, *La prueba civil*, Buenos Aires, Depalma, 2000, p. 7). Consideraciones similares se expusieron al resolver el juicio SUP-JRC-244/2010 y su acumulado. Esta cita proviene de la sentencia del juicio de inconformidad SUP-JIN-359/2012.



ST-JDC-118/2014

Materia Electoral, así como 191, fracciones XIX y XX; 197, fracciones X y XI, y 199, XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 1°, párrafo segundo, de la Constitución federal.

Además, debe tenerse presente lo que se estableció en cuanto a los alcances del control oficioso de la constitucionalidad y convencionalidad, lo cual obliga a los jueces y magistrados a examinar la regularidad de los actos de autoridad, así como de las normas jurídicas en que se fundan, a fin de determinar si resultan coherentes con la Constitución federal y los tratados internacionales de los que es parte México (Bloque de Constitucionalidad) o no los contravienen.

La suplencia de la deficiencia de los agravios, así como la suplencia plena o total de los agravios, son instituciones que tienen una gran tradición en el derecho procesal electoral mexicano. Dichas instituciones están reconocidas en el texto de la Constitución federal (artículo 107, fracción II, párrafo quinto) y aunque expresamente están referidas al juicio de amparo, su desarrollo en materias procesales distintas al amparo, en la legislación secundaria, permiten afirmar que auténticamente se trata de un principio procesal que informa al sistema jurídico nacional.

Efectos. Los efectos se deben determinar para respetar, proteger y garantizar, de la mejor manera, los derechos de las partes, con independencia de lo que se hubiere solicitado en la demanda o el recurso, siempre que le hubiere asistido la razón o hubieren resultado fundados los agravios, inclusive, en los casos en que se hubiera aplicado la suplencia de la deficiencia de los mismos o que la suplencia fuere total o plena, o bien, que se deba revocar, modificar o anular el acto de autoridad o partidario, a través

ST-JDC-118/2014

del control oficioso de la constitucionalidad o convencionalidad.⁴³

La parte actora tiene derecho a que se le administre justicia en forma efectiva y completa, lo cual, por lo que respecta a la ejecución de la sentencia, consiste en que se debe disponer lo necesario, idóneo y proporcional para reparar la violación del derecho humano y restituir a la persona en el ejercicio de su derecho. Lo anterior en términos de lo dispuesto en los artículos 17, párrafo segundo, de la Constitución federal; 2°, párrafo 3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos; 25, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 6°, párrafo 3, y 84, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De acuerdo con lo anterior y, además, lo previsto en el artículo 1°, párrafos segundo y tercero, de la Constitución federal, esta forma, el órgano de decisión debe ponderar el mejor efecto para su sentencia o resolución. Esto es, debe optar entre un efecto restitutorio, correctivo o reparador; compensatorio, o bien, anulatorio o privativo de efectos al acto de autoridad o partidario, e inclusive sancionatorio o punitivo hacia la autoridad responsable o el partido político responsable.

c) Imparcialidad del órgano de decisión e igualdad de las partes. A fin de salvaguardar el principio de imparcialidad, el órgano jurisdiccional debe mantenerse

⁴³ SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SÓLO ÉSTE ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR QUE SON INEJECUTABLES (jurisprudencia v1, pp 677-679); TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES (jurisprudencia v1, pp 698-699); RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA. SUPUESTO DE INAPLICACIÓN DEL PRINCIPIO, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO (tesis v2 t. II, pp 1767-1768), y RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. MODALIDADES EN SUS EFECTOS PARA PRESERVAR EL INTERÉS GENERAL (tesis v2 t. II, pp 1787-1789).

equidistante –imparcial- respecto de las partes. Esto implica que tanto el actor como el demandado (autoridad o partido político responsable) deben estar en igualdad de condiciones (“armas procesales”) para acudir ante una instancia jurisdiccional que durante el curso del proceso se mantendrá imparcial, y a fin de que las partes puedan demandar o defenderse y que, en forma objetiva, se puedan determinar sus derechos.

Por eso, es importante que el juez o magistrado dé un tratamiento equitativo a las partes en conflicto, en especial respecto de la paridad de oportunidades y defensas procesales. Los límites que se fijan por las partes en el proceso al demandar o afirmar, o bien, contestar o contradecir (o bien, a partir del recurso y el acto de autoridad impugnado –las razones que lo motivan-), y con independencia de que se actualice el estricto derecho, la suplencia de la deficiencia de los agravios o de la totalidad de los mismos, ante su ausencia, el juez no se convierte en un actor más en el proceso ni pierde su calidad de órgano de decisión imparcial. No existe un comportamiento que refleje favoritismo, predisposición o prejuicio porque ejerza sus facultades directivas. El límite está trazado por los hechos que las partes alegan y las pruebas que existen en el proceso, por lo cual no se puede predicar que se aparte de la causa.

1.1.1.El agravio en estudio es **infundado**.

La responsable, en las páginas 15 a 19 de la sentencia impugnada –como el actor lo precisa en su demanda ante esta instancia federal-, razonó que: a) Resolvería de acuerdo con los preceptos aplicables, con independencia de que hubieran sido o no invocados; b) Haría un estudio integral y exhaustivo de la demanda ante dicha instancia jurisdiccional local; c) Supliría la deficiencia de los agravios sin integrarlos o

ST-JDC-118/2014

formularlos en sustitución del actor, en términos de lo dispuesto en los artículos 311, fracción V, y 334 del Código Electoral del Estado de México, y d) La Litis quedó centrada en determinar si la resolución que recayó en la instancia intrapartidaria era ilegal, bien fuera por acción u omisión, en la apreciación de los hechos y de las pruebas, o bien, en la aplicación del derecho.

aa) Como se expuso en el apartado V, inciso b), subinciso ii), del presente considerando, es correcto que la responsable resuelva, como lo explicó en la sentencia impugnada, de acuerdo con las normas que sean aplicables, sin que importe que la parte actora las hubiere invocado o no, o bien, ello ocurriera en forma equivocada. Al respecto, el actor no formula algún agravio que vaya en dicho sentido; es decir, que se hubiere dejado de aplicar alguna disposición porque no se hubiere invocado o se hiciera en forma equivocada.

bb) Asimismo, el estudio de la demanda debe hacerse en forma exhaustiva e integral, como en forma acertada lo justifica la responsable, lo cual no está propiamente impugnado por el actor, ya que éste no se refiere ante esta instancia jurisdiccional federal, en términos de que el tribunal local hubiere cometido una omisión sino que el estudio fue como si se tratara de “una segunda instancia” y, desde su perspectiva, sin que se le hubiere suplido.

cc) Para esta Sala Regional no existe contradicción entre lo previsto en los artículos 311, fracción V, y 334 del Código Electoral del Estado de México, porque la interpretación sistemática, permite establecer un significado que los hace conformes con lo previsto en el Bloque de Constitucionalidad (según lo expuesto en los apartados II a V de este considerando), a fin de facilitar el acceso a la justicia completa, efectiva y sencilla. De ahí que tales disposiciones

se puedan aplicar simultáneamente en la resolución de un mismo agravio en un asunto en concreto.

En efecto, la circunstancia de que en los medios de impugnación se prevea como requisito la mención expresa y clara de los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causa el acto o resolución impugnada y los preceptos presuntamente violados, no impide que ocurra la suplencia en la deficiencia de los agravios. Esto es jurídicamente viable, si se considera que dichos requisitos no tienen un carácter amplísimo, insalvable, excesivamente técnico, solemne o propio de un proceso formulario que haga nugatorio el acceso a la justicia, por lo cual pueden colmarse en forma alterna mediante una interpretación *pro persona*, cuando habiéndose expresado hechos y a través de la lectura integral y exhaustiva de la demanda y constancias se pueda advertir un principio de agravio [como se expuso en el apartado V, inciso b), subinciso iii), punto 2, del considerando presente].

En este sentido es incorrecto el razonamiento de la responsable que está contenido en el considerando Sexto de la sentencia impugnada (fojas 15 a 19 que expresamente identifica el actor en el agravio primero de su demanda), porque, en realidad, se entiende que una interpretación sistemática (artículos 311, fracción V, y 334 del Código Electoral del Estado de México) permite conceptualizar el requisito en cuestión como salvable y que puede ser suplido en su deficiencia, inclusive, aún en el supuesto de que no se citen las disposiciones jurídicas conducentes o se haga en forma errada, pero siempre que existan hechos y la lectura integral de la demanda se pueda suplir el agravio.

Además, se puede realizar esa interpretación armónica de ambas disposiciones legales, lo cual impide que alguna de ellas sea inaplicada (lo que es conteste con lo razonado en

ST-JDC-118/2014

los apartados III y IV de este considerando). En el llamado asunto especial AE/1/2014 y su acumulado AE/2/2014, se advirtió que no se haría una suplencia total o plena, lo cual es incorrecto, porque lo que está expresamente previsto es la suplencia de la deficiencia e inclusive la omisión de los agravios, en el sentido de omisiones argumentativas, siempre que de los hechos de la propia demanda y del sumario, se evidencie o descubra una irregularidad del acto reclamado que trascienda a la pretensión del justiciable (artículo 334 del Código Electoral del Estado de México), lo cual es acorde con el precedente de esta Sala Regional que se adoptó en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano con número de expediente ST-JDC-128/2014.

Aunque el actor tiene razón en cuanto a la incorrecta interpretación que realiza la responsable en el asunto especial precisado y su acumulado, sobre los alcances de la suplencia del agravio, al tenor de lo dispuesto en los artículos 311 y 334 del Código Electoral del Estado de México, esa circunstancia es insuficiente para considerar que le asiste la razón en lo demás y por eso el agravio en estudio deviene en infundado. La autoridad responsable concluyó que sólo cabía la suplencia de la deficiencia de los agravios y no de su omisión, lo cual, como se evidenció, es incorrecto.

dd) Además, debe tenerse presente que el estudio oficioso que fue establecido con la resolución del expediente varios 912/2010 y la contradicción de tesis 293/2011, es la inaplicación de normas jurídicas que sean inconstitucionales o inconvenientes (aparatado II del presente considerando), y no, como en forma distinta lo propone el actor, para que se realice un control jurisdiccional oficioso de la regularidad de las determinaciones partidarias, lo cual vulneraría los principios de congruencia e igualdad procesal entre las partes.



ST-JDC-118/2014

En este sentido, es preciso lo que establece la autoridad responsable, cuando determina que la parte actora en esa misma instancia local debe demostrar la ilegalidad del acto reclamado, en especial, si se “controvierte una resolución emitida por un órgano de justicia partidaria” y que dicha instancia “tiene como finalidad revisar la actuación del órgano partidario” y que se debe evidenciar que la responsable “incurrió en infracciones... por su actitudes u omisiones, en la apreciación de los hechos y de las pruebas, o en la aplicación del derecho”.

Esta Sala Regional considera que, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución federal, así como 12, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, las autoridades electorales solamente pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos, en los términos previstos en la Constitución federal y la local, así como la legislación secundaria. En virtud de dichas prescripciones constitucionales, la materia del asunto especial ante el Tribunal Electoral del Estado de México, estaba y está circunscrita a la determinación que se hubiere dictado por la Comisión Nacional de Garantías en el expediente INC/MEX/385/2013 y sus acumulados INC/MEX/429/2013 e INC/MEX/432/2013.

Resolver sin atender a lo decidido por dicha Comisión Nacional de Garantías equivaldría a vulnerar el derecho a la autodeterminación y autorregulación de los partidos políticos. Una pretensión semejante, además, es contraria a lo dispuesto en dicha preceptiva constitucional y en los artículos 5°, párrafo 2, de la Ley General de Partidos Políticos, y 2°, párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en el entendido de que dichos textos que están vigentes, en lo que ahora importa,

ST-JDC-118/2014

son sustancialmente similares a lo previsto legalmente en forma anterior a la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del veintitrés de mayo de dos mil catorce, porque desde ese entonces se reconocía dicho derecho a la autodeterminación partidaria. Además, de esta forma se atiende al principio de definitividad, por el cual se exige que, antes de acudir a una instancia jurisdiccional, se debe agotar la secuela procesal ante la instancia intrapartidaria (artículos 41, fracción VI, y 99, fracción V, de la Constitución federal).

De ahí que los planteamientos del actor por los cuales se postula que el asunto especial fue estudiado como “una segunda instancia” y que supuestamente se alteró la naturaleza del juicio para la protección de los derechos político electorales presentado, son imprecisos, puesto que lo cierto es que la autoridad responsable debía estudiar los agravios en torno a la litis específica que estaba circunscrita por la determinación recaída en el recurso de inconformidad resuelto por la Comisión Nacional de Garantías y los planteamientos formulados en la demanda identificada por el actor como “juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano”, sin que importara que los agravios (y de ahí la Litis) se desprendieran de los hechos y demás elementos que constaran en el sumario.

El tribunal responsable debía y debe sujetar su actuación a las pretensiones de las partes, de ahí que debe fundamentar su actuar en lo dispuesto en el artículo 311 del Código electoral local, y que, en su caso, supliera la deficiencia de los agravios o agravios que se desprendieran de los hechos y constancias procesales (artículo 334 del código invocado), circunscribiendo su resolución a los agravios deficientes o agravios que derivaran de los hechos expuestos en la demanda, decidiendo sólo sobre aquello que forme parte del objeto de debate en el proceso o, más



ST-JDC-118/2014

propiamente, del objeto del litigio,⁴⁴ sin dejar de atender planteamiento alguno o ir más allá de lo pretendido.⁴⁵

Por tanto, aunque al actor le asiste la razón en cuanto a la incorrecta interpretación que realiza la responsable sobre las disposiciones legales que se han precisado (en especial, lo dispuesto en el artículo 334 , párrafo segundo, del código electoral estatal), porque, en forma indebida, concluyó que en la normativa procesal local sólo cabía la suplencia de la deficiencia del agravio y no de su omisión, a pesar de que la interpretación sistemática permitiera este tipo de suplencia sobre la omisión, como ahora se evidencia por esta Sala Regional; sin embargo, esa cuestión es insuficiente para que se considere que tiene la razón en cuanto a los demás conceptos que integran el agravio que se estudia en este aparatado y, en consecuencia, se revoque la sentencia, máxime que, como se verá, tampoco le asiste la razón en cuanto a los demás agravios, porque, a fin de cuentas, la intervención del Tribunal Electoral del Estado de México, consistió en determinar si lo resuelto por el órgano partidista primigeniamente responsable, fue conforme a derecho o no, partiendo de la demanda del actor y la eventual suplencia de la deficiencia o de la omisión de los agravios.

Asimismo, esta Sala Regional advierte que los agravios no fueron desestimados, por entero, en razón de su inoperancia, porque en todos los casos se consideró que una parte era infundada y otra inoperante, salvo el marcado como 2 en la sentencia impugnada, el cual es considerado como infundado y el 6, que es estimado como inoperante, y que el agravio correspondiente en esta ejecutoria es, a la vez, conceptuado como infundado.

⁴⁴ “El litigio gira alrededor del contenido de sentencia solicitado por el actor...El contenido de sentencia peticionado por el actor determina el alcance del objeto litigioso”. Schwab, Karl Heinz, *El objeto litigioso en el proceso civil*, trad. de Tomas A. Banzhaf, Buenos Aires, EJE, 1968, pp. 242 y 243.

⁴⁵ Tal cuestión consagra el imperativo constitucional relativo a que la función jurisdiccional electoral debe observar, entre otros, el principio de imparcialidad, y atender exclusivamente al mandato del derecho en la resolución de las controversias de su competencia.

ST-JDC-118/2014

Así en el caso del primero de ellos que fue identificado como “1. Falta e indebida fundamentación y motivación de la resolución impugnada, así como omisión en la valoración de diversos criterios jurisprudenciales” (fojas 19 a 37 de la sentencia impugnada), dos distintos aspectos fueron considerados infundados y otro inoperante (el actor en la instancia local no expresa por qué la fundamentación y motivación es incorrecta o insuficiente).

En la parte que es ubicada como “2. Congruencia con lo planteado intrapartidario primigenio” (foja 38 a 40), el agravio es considerado como infundado; mientras que el titulado como “3. Apertura y cierre tardío de cinco casillas (36, 37, 38, 40 y 43)” (fojas 40 a 66 de la sentencia impugnada), son considerados como infundados e inoperantes (por repetición de los agravios hechos valer ante la instancia intrapartidaria). El agravio que se sitúa bajo el epígrafe “4. Instalación de la casilla 38 en lugar distinto al señalado para tal efecto” (fojas 66 a 72) es considerado infundado. El agravio que va como “5 Omisión de estudio de los agravios planteados en el recurso de inconformidad” (fojas 73 a 85 de la sentencia cuestionada) es considerado como infundado, y el agravio identificado como “6. Supuesto robo de la casilla 41” (foja 85 a 90) es inoperante (afirmaciones genéricas por las cuales se sostiene que no se estudiaron sus agravios por la instancia partidaria y que la parte considerativa es contraía a derecho y contradictoria con un acuerdo).

El agravio que figura como “7. Sustracción de la urna, en la casilla 43” (fojas 90 a 99 de la sentencia en cuestión), es conceptuado como inoperante (porque ya se había considerado infundado el agravio –propiamente se trata de un agravio infundado que ya había sido desestimado y respecto de lo cual debía reiterarse las razones para demostrar que era infundado, y, por otra parte, son vagos y genéricos). El



ST-JDC-118/2014

agravio señalado como “8. Ingreso de la casilla 37 a domicilio diverso” (fojas 99 a 111) es infundado e inoperante, por una razón similar al estudio del precedente y por carencia de contenido, y el agravio ubicado como “9. Existencia de dos actas de cómputo e impedimento de un delegado para participar en la contienda” (fojas 111 a 134 de la sentencia), también por la razón que es común en los dos agravios precedentes y porque, además, el actor en la instancia jurisdiccional local no controvertió las razones de la responsable para desestimar lo esgrimido en la inconformidad.

2. AGRAVIOS ENCAMINADOS A SOSTENER LA NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN DIVERSAS CASILLAS.

2.1. SOLICITUD DE NULIDAD DE LAS CASILLAS 41 Y 43 POR ROBO.

En el agravio identificado como segundo de su escrito de demanda, el actor aduce que la autoridad señalada como responsable violó lo dispuesto en los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 12, inciso I), del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, en virtud de que, en su concepto, a pesar de que quedaron acreditados diversos hechos relacionados con el supuesto robo de la casilla 41, la responsable no llegó a esa conclusión.

El enjuiciante manifiesta que, al margen de lo anterior, el tribunal responsable fue omiso, por una parte, en analizar la causal de nulidad contenida en el artículo 124, inciso i), del citado reglamento intrapartidista y, por otra, en valorar

ST-JDC-118/2014

diversas irregularidades graves cometidas en la casilla 41, que, según su dicho, actualizarían la referida causal de nulidad y que contravinieron el principio de certeza en materia electoral.

Por último, el actor señala que de no haber ocurrido el supuesto robo de la casilla 41, deberían existir las constancias que dieran certeza del cómputo de la misma; sin embargo, en su concepto, el hecho de que lo único que exista sea el paquete utilizado para el cómputo supletorio, es porque, según su dicho, *“ese resultado curiosamente favorece a los integrantes del folio uno, a quienes hemos acusado de un manejo parcial de las instancias electorales internas partidarias.”*

Esta Sala Regional estima que el agravio es **infundado**, en virtud de que el enjuiciante parte de una premisa falsa para sostener sus alegaciones, según se demuestra a continuación.

En primer término, es importante traer a cuenta lo que el demandante hizo valer ante la instancia local:

QUINTO.-

En presente deviene de los infundados argumentos vertidos por la Comisión emisora, en el punto c) de la resolución combatida, que abarca de la foja 46 a 54, en atención a la que misma es infundada y contraria a derecho y a los lineamientos que rigieron la elección de mérito, así como por cuanto a la CIRCULAR de fecha 14 de agosto del presente año, con clara y fragante violación al inciso a) del artículo 124 del ordenamiento en cita, **CIRCULAR FECHADA AL DÍA 14 DE AGOSTO DEL AÑO 2013, EMITIDA POR LOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN NACIONAL ELECTORAL Y DELEGADOS ESTATALES DE LA MISMA EN EL ESTADO DE MÉXICO**, misma que fue en su parte relativa precisa: **“...SE ACORDÓ QUE NO SERÁN TOMADAS EN CUENTA EN LA SESIÓN DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO FINAL LOS PAQUETES ELECTORALES QUE HAYAN SIDO REPORTADOS POR PARTE DE LAS DELEGACIONES MUNICIPALES O DELEGADOS DE ESTA COMISIÓN NACIONAL ELECTORAL TENGA A BIEN NOMBRAR, COMO HURTADOS, DESAPARECIDOS**



ST-JDC-118/2014

O BIEN, LOS DE LAS CASILLAS NO INSTALADAS EL DÍA DE LA JORNADA ELECTORAL...”

Y que por orden y método ya que la responsable se refiere a dos casillas (41 y 43) con hipótesis parecidas pero diversas en cuanto a los hechos que fundamentan la impugnación y por el robo de urnas.

En la especie debo señalar que la emisora se contradice ella misma ya que como se observa en la foja 53, señala que efectivamente hubo robo de urnas en la jornada electoral citada, luego entonces (sic) EXISTIÓ O NO ROBO DE URNAS EN LA ELECCIÓN DE MÉRITO? Ya que por una parte no se puede negar un evento y por otro afirmar el mismo, lo cual deja entrever la falta de congruencia, falta de estudio, parcialidad e ilegalidad del acto impugnado, en efecto si bien la responsable emisora se sustenta en el informe de diversa autoridad, también lo es que efectivamente se llevaron a cabo actos vandálicos en la jornada electoral, razón por la cual se impugnó debidamente la validez de la votación.

Lo anterior aunado de que la propia autoridad refiere: “...**por lo que independientemente de que utilizan diversos fundamentos y causas de nulidad...**” (foja 47 primer párrafo), esta autoridad observará que dentro del supuesto análisis y valoración, no hace referencia alguna a los diversos fundamentos y causas de nulidad, es decir, es omisa por cuanto a su estudio, valoración y resolución, lo cual equivale a una directa y franca violación y transgresión a los derechos de mi representado, ya que se le deja en total estado de indefensión e incertidumbre, ya que como he mencionado tanto los argumentos de facto como los sustentos legales que se vierten en el escrito de agravios, vienen a ser precisamente la materia del recurso, por lo cual deben ser estudiados, analizados y resueltos en su totalidad y de no ser así es procedente el reclamo que se interpone, solicitando de esta autoridad la debida y obligada reparación de la violación señalada.”

Como se podrá observar, el actor hizo valer ante el tribunal responsable, que la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática, emitió una resolución incongruente, en virtud de que, por una parte, estableció que existió el robo de urnas y, por otra, todo lo contrario. Asimismo, el demandante expresó que el referido órgano partidista fue omiso en estudiar y valorar diversos argumentos y causas de nulidad planteados en la instancia intrapartidista.

ST-JDC-118/2014

En segundo término, es necesario transcribir lo que la autoridad responsable determinó al respecto al momento de dictar la sentencia impugnada.

Los motivos de disenso devienen en **inoperantes**.

Merecen tal calificación en la medida que no se puede considerar como concepto de agravio la simple aseveración del actor en la que sostiene que no le fueron analizados los agravios hechos valer en su escrito recursal ante el órgano partidista responsable, ya que se deben señalar con precisión cuáles no fueron examinados, puesto que no puede este Tribunal Electoral sustituirse en el actor para colmar la carga procesal de la expresión de agravios en la demanda que se ventila como asunto especial.

Con semejante razón aplica los restantes motivos de disenso en las que el actor afirma que la parte considerativa es contraria a derecho y al acuerdo que indica, además, de mencionar la supuesta contradicción en que incurre el órgano partidista responsable, porque con tales asertos en manera alguna controvierten todas y cada una de las consideraciones sustentadas en la resolución impugnada.

En efecto, el órgano partidista responsable, para formar su convicción respecto del agravio en estudio, sostuvo medularmente lo siguiente:

(Se transcribe)

En las relatadas circunstancias, es incuestionable que el actor, ante esta instancia local, sólo realiza afirmaciones genéricas, pero sin combatir las consideraciones de la resolución impugnada expuestas con antelación, pues se limita a externar una serie de manifestaciones sin sustento ni fundamento, omitiendo explicar la procedencia de la causa de nulidad mediante argumentos tendentes a destruir aquellos en las que se basó el órgano partidista responsable, a partir del estudio de los agravios, la valoración del material probatorio, así como de una secuencia de razonamientos, arribó a la conclusión de que los hechos afirmados por los recurrentes carecen de acreditación con algún medio de convicción; además, precisó que al haberse computado sólo las boletas correspondientes a la urna que no fue objeto de robo, en manera alguna constituye una irregularidad.

Elementos que ineludiblemente debieron controvertirse por el actor al formular sus planteamientos, pues incumple con la carga procesal de fijar su posición argumentativa frente a la asumida por el órgano partidista responsable, con elementos tendentes a evidenciar y poner de manifiesto, que lo razonado por éstos, no se encuentra ajustado a Derecho, por haber aplicado o interpretado de manera incorrecta la normatividad atinente o bien, por valorarse indebidamente las pruebas aportadas e incluso, la incorrecta apreciación de los



ST-JDC-118/2014

hechos sometidos a su conocimiento y decisión, en consecuencia, si en el caso, el actor no los controvierte de manera directa, éstos deben continuar rigiendo en el sentido de la resolución; de ahí la inoperancia de los motivos de disenso.”

De la anterior transcripción se advierte que el tribunal responsable, en esencia, estimó que el actor en la instancia local no contravirtió frontalmente las razones y los motivos que el órgano partidista planteó al resolver los medios de defensa que fueron sometidos a su consideración. Asimismo, se desprende que la responsable determinó que el enjuiciante no precisó cuáles fueron los agravios y las pruebas que el órgano partidista dejó de analizar, por lo que concluyó que sus alegaciones resultaban inoperantes.

En contra de lo anterior, el demandante hizo valer en esta instancia federal, que la responsable no tomó en consideración que fueron acreditados diversos hechos relacionados con el robo de la casilla, así como que ésta fue omisa en realizar un análisis de diversas irregularidades adicionales a la conducta de robo, que, en su concepto, actualizaron la causal de improcedencia prevista en el artículo 124, inciso i), del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática.

Esta Sala Regional considera que no le asiste la razón al demandante, en virtud de que, contrariamente a lo que éste afirma (páginas 17 y 18), la autoridad responsable en ningún momento tuvo por acreditados los hechos a los que hace referencia respecto al supuesto robo de la casilla 41, a saber:

- No existen actas de jornada electoral, ni de escrutinio y cómputo o bien estas se encuentran vacías.
- No existe constancia de quienes fueron los funcionarios que actuaron en la casilla.
- No existen constancias del lugar de instalación de la casilla.
- Se desconoce la hora de apertura y cierre de casilla, así como del tiempo real que estuvo funcionando dicha casilla.
- No existe un listado nominal de dicha casilla.

ST-JDC-118/2014

- No existe escrutinio y cómputo de la casilla que fuese realizado el día de la jornada electoral y que fuese avalado por los funcionarios autorizados.
- Los funcionarios no entregaron a los representantes copia de los resultados del escrutinio y cómputo que debieron realizar, ni publicaron dichos resultados en el lugar de instalación de casilla.
- No existen constancias de las medidas de seguridad adoptadas para el traslado y manejo del paquete electoral que dieran CERTEZA de que dicho paquete es realmente el que se manejó en la jornada electoral.
- Lo único que existe de esta casilla es un supuesto paquete de casilla, sobre el cual tres días después de efectuada la jornada electoral, la delegación electoral decide hacer un "cómputo supletorio". Ello a pesar de que dicho cómputo supletorio, no se encuentra en los supuestos de apertura de paquetes referido en el artículo 98 del Reglamento General de Elecciones y Consultas.

En efecto, la autoridad responsable en ningún apartado de la sentencia tuvo por acreditados los hechos que el actor afirma quedaron demostrados, en todo caso, si el tribunal responsable hizo referencia a alguno de ellos, fue al momento de mencionar lo que la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática expresó en su resolución, sin que ello deba considerarse como una acreditación de los hechos y respecto de lo cual, cabe señalar, el actor no controvirtió frontalmente.

En ese sentido, resulta claro que el actor parte de una premisa falsa al afirmar que la responsable debió llegar a una conclusión distinta, pues como se dijo, ésta no tuvo por acreditados los hechos que, según el demandante, fueron demostrados, de ahí lo infundado del agravio.

Por otra parte, tampoco le asiste la razón al enjuiciante en cuanto a que el tribunal responsable fue omiso, por una parte, en analizar la causal de nulidad contenida en el artículo 124, inciso i), del referido reglamento intrapartidista y, por otra, en valorar diversas irregularidades graves cometidas en la casilla 41, que, según su dicho, actualizarían la referida

causal de nulidad y que contravinieron el principio de certeza en materia electoral.

Lo anterior es así, en virtud de que, como ha sido expuesto en párrafos precedentes, el tribunal responsable determinó en forma correcta que el enjuiciante no controvertió frontalmente los planteamientos que hizo valer la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática al resolver el medio de defensa intrapartidista, aunado a que no precisó con puntualidad cuáles fueron los agravios y las pruebas que la referida Comisión dejó de estudiar y valorar.

Por tanto, en concepto de esta Sala Regional, la responsable no incurrió en omisión alguna, puesto que se encontraba constreñida a analizar, únicamente, los planteamientos que fueron hechos valer por el actor en su escrito de demanda, los cuales debían estar encaminados a controvertir las consideraciones expuestas por el referido órgano intrapartidista; sin embargo, tal cuestión no aconteció en la especie, de ahí que se estime que no hubo una omisión por parte de la responsable.

Además, no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional, el hecho de que, en todo caso, el actor en esta instancia federal debió haber planteado argumentos tendientes a combatir las razones y los motivos por los cuales la responsable declaró inoperantes los agravios en los asuntos de los cuales derivó la resolución impugnada, situación que no aconteció en la especie.

Finalmente, respecto a lo manifestado por el demandante en el sentido de que de no haber ocurrido el supuesto robo de la casilla 41, deberían obrar las constancias que dieran certeza del cómputo de la misma, así como lo relativo a que sólo existe el paquete utilizado para el cómputo supletorio, porque, supuestamente, “ese resultado

ST-JDC-118/2014

curiosamente favorece a los integrantes del folio uno, a quienes hemos acusado de un manejo parcial de las instancias electorales internas partidarias.”, esta Sala Regional considera que tampoco le asiste la razón, en virtud de lo siguiente:

Por lo que hace a la primera afirmación, se estima que el enjuiciante parte de una premisa falsa, pues tal y como lo refirió la responsable en la sentencia impugnada a fojas 87 a 89, la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática, señaló que no existió medio de convicción con el cual se acreditara que el paquete electoral de la casilla 41 fuera robado, por el contrario, se demostró que el mismo fue entregado a los funcionarios de casilla y, a su vez, al órgano partidario responsable, de ahí que carezca de razón el demandante.

A efecto de demostrar lo anterior, se estima pertinente realizar la siguiente transcripción:

En efecto, el órgano partidista responsable, para formar su convicción respecto del agravio en estudio, sostuvo medularmente lo siguiente:

[...]

De esta manera, destacó que en los medios de defensa, no existe medio de convicción con los cuales se acredite que el paquete electoral y expediente de la casilla fueran robadas; a contrario, hizo patente que de la secuela documental se evidencia la entrega del paquete a los funcionarios de casilla y, a su vez, al órgano partidario responsable.”

Como se observa, el tribunal responsable manifestó que la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática, basó su determinación, en lo que interesa, sobre el hecho de que no se acreditó el robo de la casilla 41, cuestión que no fue controvertida en forma directa por el actor en la instancia local, como tampoco en el presente juicio, por tanto, resulta claro que el enjuiciante



ST-JDC-118/2014

parte de una premisa falsa al afirmar una situación que en la especie no se acreditó, de ahí lo infundado del agravio bajo estudio.

Respecto a la segunda aseveración, esta Sala Regional considera que tampoco le asiste la razón al actor, en virtud de que, por un lado, como ya se dijo, la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática determinó que no se encontraron elementos para concluir que existió el robo de la casilla 41 (lo cual no fue controvertido en la instancia local) y, por otro, se trata de una afirmación sin sustento jurídico, que consiste en una apreciación subjetiva, que no encuentra soporte probatorio alguno.

En virtud de las consideraciones expuestas, esta Sala Regional estima que el agravio planteado por el demandante resulta **infundado**.

En agravio marcado como cuarto de su escrito de demanda (el primero de ellos porque se repite tal ordinal en el caso del último, cuando en realidad es el quinto), el enjuiciante argumenta que la responsable violó lo dispuesto en los artículos 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y 124, inciso I), del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, toda vez que, en su concepto, fue omisa, por una parte, en analizar diversos hechos que constituyeron irregularidades en la casilla 43_y, por otra, en valorar las pruebas ofrecidas, “distrayéndose” en la revisión de la escritura de los agravios, por lo que solicita a esta Sala Regional que se tengan por reproducidas las alegaciones y, en consecuencia, que se entre al estudio de fondo del asunto.

ST-JDC-118/2014

Esta Sala Regional estima que el agravio es **infundado**, en virtud de que contrariamente a lo afirmado por el actor, la responsable no fue omisa en analizar diversas irregularidades y en valorar los elementos de convicción aportados en la instancia local.

En efecto, a fojas 94 a 99 de la sentencia impugnada, el tribunal responsable expresó, textualmente, lo siguiente:

“Los agravios se estiman **infundados e inoperantes**, conforme a lo siguiente:

En primer término, la responsable lejos de darle un mayor valor probatorio a uno de los informes como lo sostiene el actor, les concedió a ambos valor indiciario, que no se encontraban fortalecidos por algún otro medio de convicción, de ahí que sea inexacto el aserto del justiciable, en tanto que la responsable determinó que de los restantes medios de convicción que obraban en autos, no se desprendían las afirmaciones del actor relativas a que la autoridad actuó con imparcialidad.

Respecto al disenso relativo a evidenciar la parcialidad y favoritismo hacia el folio uno, en tanto que a decir del actor si bien es cierto los delegados no tienen fe pública, también lo es que las actas de la jornada electoral, tampoco son documentos públicos, porque la elección es interna, por lo que no tienen tal carácter; por lo que dichos documentos al igual que los elaborados por los delegados carecen de alcance y valor legal; en razón de ello, a decir del actor es absurdo que se le otorgue un mayor valor a un documento elaborado por un ciudadano sin cargo o encomiendo, que al elaborado por un delegado, de donde se advierte la incongruencia de la responsable, en tanto que se favorece al folio uno, pues debe negarse valor probatorio a ambos documentos o bien otorgar pleno valor probatorio a los dos y resolver la nulidad de la elección por falta de legalidad y certeza.

El agravio es **inoperante**, ya que con independencia del valor probatorio que la responsable le haya concedido a las actas de la jornada electoral, lo cierto es que en líneas precedentes ha quedado corroborado el criterio de la responsable, en el sentido del valor indiciario del que gozaban los informes de los delegados, de ahí que al no encontrarse administrados dichos informes con algún otro medio de convicción, se estime innecesario atender el planteamiento del actor, en tanto que a ningún fin práctico conduce, por estar sustentado en el anterior que ha sido desestimado.

Por tanto, deviene **inoperante** el agravio en estudio, por descansar sustancialmente en uno que ya ha sido desestimado relacionado con el valor probatorio de dichos informes.

[...]

En relación con los restantes motivos de inconformidad, los agravios vertidos por la parte actora materia de pronunciamiento, se estiman **inoperantes**, en atención a que se trata de argumentos vagos y genéricos que no controvierten las razones torales sustentadas por el órgano partidista responsable al abordar el estudio de la casilla 43, que a consideración del actor fue “secuestrada” y en consecuencia no debió computarse; en tanto que el enjuiciante en modo alguno controvierte la totalidad de las consideraciones asumidas por la Comisión Nacional de Garantías al estudiar la casilla en cuestión que han quedado precisados, ya que se limita a referir, que no resolvió todos y cada uno de los diversos fundamentos y causas de nulidad que conforman los agravios expuestos: que el presidente de la casilla 43 confabulando con el candidato del folio 1, sin razón alguna, procedieron a trasladar las urnas respectivas a un domicilio particular en el cual se le impidió el acceso a cualquiera de los representantes de los folios contendientes, para lo cual se levantó un acta por parte de los representantes de los demás folios y la secretaria de casilla, por lo cual fue momentáneamente sustraída y que ahora la responsable pretende únicamente resolver en base a un informe manipulado y elaborado de manera que beneficie al folio uno, limitándose a realizar una escueta y somera narrativa de lo que resultó en la jornada electoral, y pretendiendo justificar su desatino en una leyenda de sustitución de la secretaria de la casilla, a quién además se le imputa el robo de las actas; asimismo, que si bien es cierto que en el punto referido se señalan una serie de documentos que a criterio del inferior, son el sustento de su relación, también lo es que no precisa o señala cuál es el valor que se atribuye a cada uno de ellos, porqué en su caso, no se les otorga valor, ni confronta tales documentos con los que fueron ofrecidos como pruebas por los inconformes; por lo que el hecho de que cite tales documentos, ello no implica que por ello adquieran valor probatorio pleno, menos aún que sirvan de fundamento para contrarrestar los fundamentos que a decir del actor, se vertieron en vía de agravios; aunado a que la responsable a fojas 65 a 69 del fallo, alude a una simple transcripción de artículos, pero no se sustenta con razonamiento alguno adecuado y apegado a derecho del por qué resulta aplicable al caso particular, y en la especie se refieren a la preparación del proceso, pero no a combatir lo expuesto en el escrito de inconformidad, argumentos de los que no se desprende que la parte actora controvierte lo sustentado por el órgano partidario que han quedado precisados.

Al respecto, se considera que los argumentos carentes de contenido, tendentes a desvirtuar las consideraciones en que

ST-JDC-118/2014

a autoridad u órgano responsable apoyó el sentido de su resolución, no se pueden considerar como conceptos de agravio debidamente configurados, a efecto de demostrar la ilegalidad de la resolución reclamada, pues con ello se incumple con la carga procesal de fijar su posición argumentativa frente a la asumida por la autoridad u órgano responsable que resolvió el medio de defensa atinente, con elementos orientados a evidenciar y poner de manifiesto, que lo razonado por éstos, no se encuentra ajustado a derecho, por haber aplicado o interpretado de manera incorrecta la norma respectiva, o bien, por haber valorado indebidamente las pruebas aportadas o por incorrecta apreciación de los hechos sometidos a su conocimiento y decisión, de ahí lo inoperante de los motivos de inconformidad.”

(Énfasis añadido)

Como se podrá observar, la autoridad responsable realizó un análisis de todos y cada uno de los argumentos que el actor hizo valer en la instancia local; sin embargo, el hecho de que algunos de ellos resultaran infundados y algunos otros inoperantes, ello no se traduce por sí mismo en una omisión, tal y como lo señala erróneamente el demandante.

En efecto, el tribunal responsable manifestó que no le asistía la razón al actor en cuanto a que la Comisión Nacional de Garantías del Partido de la Revolución Democrática otorgó mayor valor probatorio a uno de los informes realizados por los delegados nacionales, puesto que ambos los consideró como indicios al no contar con algún medio de convicción que demostrará la falta de parcialidad por parte de éstos y, en consecuencia, determinó que los argumentos relativos al indebido valor probatorio que la referida Comisión otorgó a las actas de la jornada electoral, resultaba innecesario su estudio al estar sustentados en el primer motivo de disenso que fue declarado infundado.

Por lo que hace a los demás conceptos de impugnación, relativos a supuestas irregularidades ocurridas en la casilla 43, esta Sala Regional considera que tampoco le asiste la razón al enjuiciante, toda vez que sí fueron objeto de



ST-JDC-118/2014

análisis por parte de la responsable a fojas 96 y 97 de la sentencia impugnada, tan es así que los calificó como argumentos vagos y genéricos que no controvirtieron las razones torales sustentadas por el órgano partidista al abordar el estudio de la casilla 43.

En todo caso, si el demandante no estaba de acuerdo con los razonamientos que el tribunal responsable expresó en la sentencia, ya sea para declarar infundados los agravios, o bien, para calificar la inoperancia de los restantes argumentos, debió formular conceptos de agravio encaminados a controvertir tales razonamientos, por virtud de los cuales esta Sala Regional estuviera en posibilidad determinar la pertinencia de las consideraciones vertidas en la resolución impugnada; sin embargo, en la especie no aconteció así, de ahí que resulte **infundado** el motivo de disenso bajo estudio.

2.2. SOLICITUD DE NULIDAD DE LAS CASILLAS 36, 37, 38, 40 Y 43 POR QUE SE INSTALARON DE MANERA TARDÍA.

En el tercero de los agravios, el actor aduce que la autoridad responsable, al estudiar las casillas 36, 37, 38, 40 y 43, respecto de la causal de nulidad prevista en el artículo 124, inciso c), del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, relativa a recibir la votación en fecha distinta, infringe los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13, primer párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y el artículo 124, inciso c), del aludido Reglamento, con base en los motivos de disenso, que se estructurarán en este apartado en los incisos a), b), y c).

ST-JDC-118/2014

a) El actor estima que se demostró que todas las casillas abrieron de forma tardía y cerraron antes de la seis de la tarde. No obstante, la responsable sólo tiene por cierta la irregularidad del cierre anticipado; en cuanto a la apertura, establece que cuarenta y cinco minutos es un tiempo aceptable, pero omite el fundamento legal, lo que implica una apreciación subjetiva, al no fundamentar adecuadamente ese razonamiento; aunado a que la instalación tardía desestimula la participación de la militancia y tiene un efecto en los resultados de las casillas, de ahí que se encuentre acreditada el carácter determinante en el aspecto cualitativo.

El anterior agravio es **infundado**, porque la responsable, en la sentencia controvertida y de conformidad con las consideraciones expuestas en las fojas 42 a 47, estimó que la resolución combatida se encontraba ajustada a derecho, porque el órgano partidista tomó en consideración la aplicación correlativa de los artículos 88, 93 y 124, incisos i) y c) del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática.

En efecto, en el citado artículo 124, incisos i) y c), se regulan las causales de nulidad de la votación recibida en casilla, y en el inciso i), se establece que se declarara nula una votación cuando ocurran irregularidades graves, que afecten en forma determinante el resultado de la votación; en el inciso c), se dispone como causa de nulidad, el recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección.

Por su parte, en los referidos artículos 88 y 93, se establece que el día de la jornada electoral se instalarán las casillas a las ocho horas y que concluye la recepción de la votación a las dieciocho horas, a fin de que haya una efectiva oportunidad para los electores de que durante el transcurso del horario, puedan emitir válidamente sus sufragios.

Por ende, a partir de los aludidos artículos que el órgano partidario invocó para sustentar su decisión, la responsable fundamentó sus motivos por los cuales consideró que eran infundados los agravios del ahora actor, por los que puede existir la apertura tardía de casillas, y explicó con diversas razones, que ello obedece a determinadas actuaciones por parte del órgano receptor de la votación, atendiendo a los distintos actos que deben desarrollar los funcionarios de casilla, que al no ser técnicos en la materia, sino ciudadanos (en el caso, militantes o simpatizantes de un instituto político), a quienes se les da una capacitación básica para el desarrollo de la función, es necesario fijar un tiempo prudencial máximo en el cual se deberá llevar a cabo la instalación de la casilla.

En este sentido, la responsable detalló que las actividades fundamentales que se deben llevar a cabo para la instalación de la casilla son las siguientes:

1. Ubicación del mobiliario de la urna (mesas, sillas, lonas) y verificación del material electoral (tinta indeleble, marcador de credenciales, crayones, plumas, etcétera).
2. Identificación de los representantes de las planillas.
3. Indicación de si la casilla se instaló en un lugar diverso y poner la causa.
4. Indicación de si la casilla se integró con los funcionarios autorizados o con algunos autorizados y con los electores que se encontraban formados; si es el caso, referir quiénes fueron los que no se presentaron en la casilla.
5. Contabilidad del total de boletas recibidas (boleta por boleta) y anotar los números de folio inicial y final de las boletas recibidas.
6. Anotación del total de ciudadanos incluidos en el listado correspondiente.

ST-JDC-118/2014

7. En su caso, firmado o sellado de las boletas cuando lo soliciten los representantes de las planillas.
8. Anotación de los incidentes que se presenten durante la instalación de la casilla.
9. Anotación de la hora de inicio de la votación.

Con base en lo destacado, la responsable consideró que la actividad de la instalación de la casilla, conlleva el desarrollo de ciertas acciones con un mayor o menor grado de complejidad, el cual, en todo caso, dependerá de la habilidad o pericia de los funcionarios de casilla.

Además, la responsable en la foja 46 del fallo reclamado precisa que en unas casillas se comenzó en el horario legal o se llevaron menos de quince minutos y en otras más de treinta, por lo que derivado de las diversas actividades que se generan en esta etapa de la jornada electoral y dependiendo de las circunstancias particulares que se susciten en cada centro de votación y de la pericia de los funcionarios de casilla, puede demorar su instalación, sin que ello implique, por sí mismo, la violación del derecho al sufragio activo, de ahí que la responsable haya considerado infundados los agravios del ahora actor.

Por otra parte, la responsable, en la foja 47 de la sentencia combatida, estableció que el mayor lapso que pudieran llevarse los funcionarios en la instalación de una casilla son cuarenta y cinco minutos, de acuerdo con el criterio sustentado por la máxima autoridad en materia electoral.

Sin embargo, lo anterior no implica que en las casillas impugnadas se hayan demorado esos minutos en su instalación, sólo precisa el tiempo razonable máximo que puede darse en su instalación por las eventualidades que podrían ocurrir; por el contrario, en las fojas 54 y 55 del fallo reclamado, se expone un cuadro elaborado por el órgano



ST-JDC-118/2014

partidario en el que se precisa la hora de apertura de dichas casillas, y de ninguna se advierte que hayan demorado para su apertura cuarenta y cinco minutos como lo afirma el actor.

Es decir, la responsable expone aspectos vinculados con la logística y circunstancias particulares que se despliegan en los centros de votación y que han quedado descritas, para deducir que el tiempo razonable para la instalación de una casilla pueden ser de hasta cuarenta y cinco minutos y ello explicaría el retraso en su apertura, pero en la sentencia controvertida no se estableció que en las casillas impugnadas, todas agotaron esos minutos para su instalación.

Más aún, la responsable especificó en la foja 45 del fallo reclamado, que hubo instalación de casillas en la hora legal, esto es, a las ocho de la mañana; en otra por quince minutos y en una diversa por media hora, lo que se corrobora con el aludido cuadro de estudio de las casillas impugnadas, plasmado en las fojas 54 y 55 de dicha sentencia, y del que no se desprende que las casillas impugnadas se hubieren abierto después de cuarenta y cinco minutos.

En tal virtud, resultan infundados los motivos de disenso formulados en este apartado por el actor, dado que parten de la premisa errónea de que la responsable no adujo el fundamento legal de que los cuarenta y cinco minutos es un tiempo aceptable y ello es una afirmación subjetiva; cuando que, de lo antes expuesto, se desprende que la responsable a partir de los artículos 124, incisos i) y c), 88 y 93, del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, invocados por el órgano partidario responsable, explica que puede haber un retraso en la apertura de casillas y por ende, sostiene que esos cuarenta y cinco minutos son razonables como tiempo máximo para su instalación, atendiendo a las circunstancias

ST-JDC-118/2014

particulares de cada casilla, que eventualmente pueden acontecer y que las explica de manera precisa; de ahí que, carezca de sustento jurídico lo afirmado por el actor, lo relativo a que se demostró ante la responsable que las casillas impugnadas abrieron de manera tardía, pues tal demostración no existe, precisamente porque la responsable detalló las circunstancias que pueden demorar en su apertura.

Por tanto, el actor a partir de la premisa errónea antes citada, es evidente que por vía de consecuencia, resulta infundado que esté acreditado el carácter determinante de la irregularidad, en el aspecto cualitativo, al depender de esa premisa y no aportar otro elemento de convicción o argumento alguno destinado a probar que con la instalación tardía de las casillas se desestimula la participación de la militancia y tiene un efecto directo en los resultados de las casillas.

b) El actor considera que se actualiza el carácter determinante de la irregularidad, en el aspecto cualitativo, dado que en el cuadro señalado en la foja 54 de la sentencia, al sumarse el número de minutos de las cinco casillas que dejaron de recibir la votación, resultan quinientos sesenta y un minutos, lo que equivale a nueve horas y treinta y cinco minutos, por lo que si la legislación del Partido de la Revolución Democrática establece que las casillas se instalan de ocho de la mañana a seis de la tarde, deben ser diez horas de funcionamiento, pero descontando los cuarenta y cinco minutos que la responsable concede para la instalación de la casilla, en realidad sólo funcionaron ocho casillas y no las nueve que fueron instaladas, por lo que estima que algo más del diez por ciento de las casillas que fueron instaladas no funcionó adecuadamente, lo que afectó el tiempo de los militantes para acudir a votar.

Lo anterior es **infundado**, por una parte, porque la responsable en las fojas 54 y 55 del fallo reclamado, realiza un estudio del carácter determinante de cierta irregularidad, en las casillas impugnadas por su apertura tardía y su cierre anticipado, con base en un cuadro elaborado por el órgano partidario responsable. En la primera columna del cuadro, se indica la hora de apertura de las casillas impugnadas. Respecto de la casilla 36, se afirmó que fue a las 8:40; la 37, a las 8:11; la 38, a las 8:20; la 40, a las 8:30, y la casilla 43, a las 8:00. Como se justificó en el estudio del motivo de disenso anterior, el actor parte de la premisa errónea, cuando sostiene que en todas las casillas impugnadas su apertura demoró cuarenta y cinco minutos, porque lo cierto es que, en ninguna de estas casillas, se acreditaron esos minutos de demora.

En efecto, el actor da por hecho que en todas las casillas impugnadas se presentó un retraso de cuarenta y cinco minutos. A partir de esa falacia realiza un planteamiento concluir que si se hiciera un descuento de esos cuarenta y cinco minutos en las casillas impugnadas, se concluiría que en realidad sólo funcionaron ocho. Tal planteamiento carece de sustento jurídico, ya que no está acreditado que en las casillas impugnadas se hubieren retrasado cuarenta y cinco minutos para su apertura.

Por otra parte, lo **infundado** del presente motivo de disenso radica en que la responsable de acuerdo con el cuadro de estudio de mérito, explicó las razones de su contenido y concluyó que no se colmaba el carácter determinante de la irregularidad en cuestión, dado que el órgano partidario en la resolución intrapartidista, si bien reconoció que se dejó de recibir la votación en las casillas cuestionadas por un determinado lapso de tiempo, lo cual se reconoce como irregularidad, ello no es suficiente para anular

ST-JDC-118/2014

la votación recibida en ellas, ya que, además, debe ser determinante, a fin de decretar la nulidad de la votación recibida en la casilla, tomando como referente el número de electores a los que se les impidió sufragar, y la diferencia que existió entre el primero y segundo lugar en el centro de votación.

La responsable estimó que, en el caso concreto y derivado del ejercicio que realizó previamente el órgano partidario en el cuadro mencionado, tal cuestión, no resultaba suficiente para decretar la nulidad de la votación recibida en casilla, en función a que la cantidad de votos de los ciudadanos que pudieron haber sufragado dentro del plazo que se impidió para ello, no fue suficiente para revertir el resultado de la votación entre el primero y el segundo lugar en la casilla.

Lo infundado del presente motivo de disenso radica en que, el carácter determinante de la irregularidad en cuestión, no se da en función de descontar los minutos en que aparentemente se retrasó la instalación de casillas, para acumularlos y simplemente aducir que equivalen al tiempo de funcionamiento íntegro de una casilla. Por el contrario, como lo sostuvo la responsable, respecto de cada casilla se debe evidenciar que si es mayor o igual el número de electores a los que se les impidió sufragar, en relación con la diferencia que existió entre el primero y el segundo lugar en el respectivo centro de votación, para que, de manera individualizada, se anule la votación y no, como lo pretende el actor, que respecto de todas las casillas impugnadas hubo un retraso de cuarenta y cinco minutos, y eso es causa insuficiente para anular la votación en una de ellas, a pesar de que ha quedado evidenciado que en ninguna de ellas, su apertura ocurrió fuera de ese lapso de tiempo.



ST-JDC-118/2014

c) El actor refiere que si se parte de la base de lo que establece la responsable, en el sentido de que los funcionarios de casilla pueden disponer de cuarenta y cinco minutos para la instalación de la casilla, multiplicada esa cantidad por las cinco casillas impugnadas, se obtienen doscientos veinticinco minutos, lo que equivale a poco menos de cuatro horas y constituye la mitad de la jornada electoral, y ello implica una restricción del derecho al voto e inhibe la recepción de la votación, por lo que se debieron anular las casillas impugnadas.

Lo anterior es **infundado**, toda vez que el actor de nueva cuenta parte de la premisa errónea que en las casillas impugnadas se retrasó su instalación cuarenta y cinco minutos, cuando que en la especie, se ha evidenciado conforme al cuadro establecido en las fojas 44 y 45 del fallo reclamado, que ninguna de esas casillas se demoró en su apertura en ese lapso, de ahí que carezca de sustento la multiplicación que al efecto realiza y la conclusión a la que llega el actor, relativa a que se restringió el derecho al voto e inhibió la recepción de la votación.

Además, en el presente motivo de disenso el actor pretende justificar la determinancia de las cinco casillas impugnadas, al multiplicar los cuarenta y cinco minutos por dichas casillas, lo que da un resultado de doscientos veinticinco minutos y ello constituye la mitad de la jornada electoral.

Sin embargo, tal pretensión es infundada, toda vez que en el sistema de nulidades de votación recibida en casilla opera el principio general de derecho de conservación de los actos válidamente celebrados, caracterizándose, por los aspectos fundamentales siguientes:

i) La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección,

ST-JDC-118/2014

sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección; y

ii) La nulidad respectiva no debe extender sus efectos más allá de la votación, cómputo o elección en que se actualice la causal, a fin de evitar que se dañen los derechos de terceros, en este caso, el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, el cual no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por un órgano electoral no especializado ni profesional, conformado por ciudadanos escogidos al azar y que, después de ser capacitados, son seleccionados como funcionarios a través de una nueva insaculación, a fin de integrar las mesas directivas de casilla. Máxime cuando tales irregularidades o imperfecciones menores, al no ser determinantes para el resultado de la votación o elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente.

Sirve de base a lo anterior, *mutatis mutandis*, la jurisprudencia 9/98 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro **PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN**, la cual fue publicada en Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis relevantes, Jurisprudencia, volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, páginas 532-534.

En consecuencia, cuando el actor multiplica las cinco casillas impugnadas por los cuarenta y cinco minutos derivados en su concepto del retraso en su instalación, en realidad está extendiendo sus efectos más allá de la votación recibida en cada una de ellas, del cómputo y de la elección misma, como lo establece la jurisprudencia de mérito. Lo anterior, a pesar de que el sistema de nulidad de la votación recibida en casilla opera de manera individual, y no con base en ejercicios generalizados para una serie de casillas, como en la especie lo pretende el actor. De ahí lo infundado del agravio.

3. AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA NULIDAD DE LA ELECCIÓN.

En el último de los agravios (identificado en la demanda como Cuarto, aparte del precedente que también identificó como “CUARTO”), la actora formula los siguientes motivos de inconformidad:

- a) La responsable no llegó al estudio de la posible nulidad de elección, porque fue declarando la improcedencia o inoperancia en cada una de las casillas impugnadas, basándose en consideraciones procesales impugnadas en el primer agravio.

Esta Sala Regional advierte que este agravio fue motivo de estudio en la primera parte de esta sentencia y fue considerado como infundado, por lo que, en obvio de repeticiones innecesarias, se remite a las razones que se dieron en esa parte y por las cuales se estima como infundado.

- b) El actor solicita que se le dé respuesta, en cuanto a la parcialidad que apreció en las instancias internas, en especial, respecto de ciudadano Agustín Barrera

ST-JDC-118/2014

Soriano, delegado de la Comisión Nacional Electoral en el Estado de México, al cual se acusó de la desaparición de documentación que es vital para el proceso, como es el caso de dos actas circunstanciadas que están relacionadas en el acuse de entrega recepción de la casilla 43; el escrito de incidentes y una de las actas que fueron duplicadas respecto de la casilla 37, y el acta de cómputo estatal, donde constan afirmaciones que comprometían a dicha persona y que desapareció.

- c) El actor también formula un agravio en el sentido de que se ignoró su solicitud para que fueran revisadas las actas de nacimiento de los integrantes de la planilla uno, para establecer el vínculo entre dicho delegado y los integrantes de dicha planilla.
- d) La responsable no realizó un estudio conjunto de las irregularidades denunciadas.

Los conceptos de agravio identificados bajo los incisos b), c) y d) precedentes, son **infundados**, porque la autoridad responsable sí se pronunció al respecto, pues en las fojas 121 a 134 de la sentencia impugnada, el tribunal responsable determinó lo siguiente:

“

...

En igual sentido, carecen de razón los argumentos de la parte actora relativos a que la responsable a modo de beneficiar al folio uno y a Agustín Barrera Soriano, minimiza la violación a la norma, sustentando sus argumentaciones en el informe justificado remitido por la autoridad electoral, en el cual sin sustento y de manera escueta se limita a referir que es falso el hecho de la existencia de dos actas circunstanciadas por cada elección, para lo cual se remiten a la página de internet, en tanto que lejos de perjudicar a la parte actora, dicha actuación de la responsable en uso de su facultad discrecional, acudió a verificar la información atinente de la página web de la autoridad partidaria correspondiente, concluyendo que en el caso concreto, la parte actora partía de una premisa errónea al afirmar la supuesta existencia de cuatro actas; en tanto que de una



ST-JDC-118/2014

lectura exhaustiva al apartado de marras que es controvertido por el actor, no se desprende que la responsable haya tomado como base las afirmaciones realizadas por la responsable en el informe circunstanciado a efecto de declarar infundados los agravios vertidos, en tanto que si bien hace alusión a ello, no implica que *per se* con dichas alusiones haya declarado infundado el agravio vertido por el actor; por lo que en todo caso el justiciable se encontraba compelido a controvertir dichas razones, de ahí lo **infundado** de los agravios.

Por otra parte, en relación con el agravio relativo a que no es materia de controversia las obligaciones o facultades que le imponen los ordenamientos a los órganos de control, tal es el caso que incluso la misma responsable reconoce que se otorgaran copias legibles a los representantes, lo que en estima del actor es congruente y robustece su afirmación de que existen cuatro actas y que no le es posible exhibir el original ya que lo que se entrega son copias, luego entonces el hecho de que las primeras actas de sesión de cómputo de elección de presidentes y secretarios municipales y consejo municipal se hayan ocultado, desaparecido e incluso de acuerdo a la inclinación de la Comisión de Garantías a favor del folio uno, hasta destruidas, no es un acto o circunstancia imputable a él.

Es **infundado** el agravio, en tanto que si bien es cierto lo que se les entrega a los representantes es una copia legible del acta de cómputo respectivo, como lo mandata el numeral 98, párrafo noveno del Reglamento General de Elecciones y Consultas del Partido de la Revolución Democrática, con independencia de ello, lo cierto es que la responsable sustentó que dicha copia no coincidía con la que obraba en autos y fue inspeccionada por la responsable, esto es, tampoco concluyó que dicha copia pudiera tratarse de la señalada por el numeral interno señalado; aunado a que como ya ha quedado de manifiesto, dichas probanzas en copia simple sólo arrojaron indicios que no fueron robustecidos con algún otro medio de prueba.

...

También es **inoperante** el agravio encaminado a cuestionar los medios de prueba para acreditar el parentesco que afirma guarda Agustín Barrera Soriano, en su calidad de integrante de la delegación estatal electoral con relación a los candidatos a consejeros municipales del folio uno; así como la carga probatoria respecto de este hecho.

El órgano partidista responsable sostuvo en la resolución impugnada, lo siguiente:

“...Aunado a lo anterior esta instancia partidista estima que en el caso, la actora no aporta medio de prueba idóneo para

ST-JDC-118/2014

acreditar el parentesco entre los candidatos y el delgado, ello es así, ya que la parte actora ofreció como medio de prueba para acreditar su dicho, copia simple del listado de candidatos a consejeros municipales relativa a Coacalco, no obstante con dicha documental en modo alguno se acredita el parentesco, pues en términos de la experiencia y la sana crítica, el documento idóneo sería en su caso las actas de nacimiento y/o reconocimiento de quienes se dice son candidatos, lo que en el caso no existe, siendo que exhibirla es una carga procesal de la promovente, de ahí que en el caso no se acredita el parentesco referido por la actora.

Sin embargo y en un sentido más amplio de análisis, de la lectura del acuerdo que da origen a la delegación electoral del Estado de México, de la que forma parte el C. AGUSTIN ÁNGEL BARRERA SORIANO, se observa que las funciones de la delegación se circunscriben a coadyuvar, sin que en modo alguno sus delegados tengan facultades definitivas, pues esas están reservadas exclusivamente para la responsable, de la que el delegado no forma parte, máxime que en el caso el órgano delegacional integrado por el citado, operó de manera colegiada y bajo el principio contenido en el artículo 8 inciso b) del Estatuto, que establece que las decisiones en los órganos colegiados se toman por mayoría, sin que se aprecie que la actor exhiba elementos de prueba que acrediten que durante la realización de la sesión de cómputo el actuar del citado Delegado beneficio a la planilla con la que presuntamente tenía un parentesco por lo que, al no tratarse de un órgano unipersonal no constan en autos medios de prueba que permitan generar en el ánimo de esa instancia partidista la convicción de que el actuar del Delegado en cita, contravino el orden normativo del Partido en perjuicio de la hoy actora.

Es así que resulta pertinente señalar que para que proceda (sic) la recusación de un integrante de un órgano respecto a la toma de decisiones de un tema en que se estime que carece de imparcialidad y objetividad por guardar relación de afinidad o parentesco, es necesario que quien promueva tal acción, aporte elementos de prueba que permitan al órgano de justicia partidista determinar que la intervención del sujeto cuya recusación se solicita atiende a un actuar parcial y subjetivo en beneficio de personas con las que guarda un lazo de consanguinidad o afinidad, sin embargo, en el caso, no se aprecia en primera instancia que se acredite dicha relación y en segunda instancia no existen en autos elementos de convicción que acrediten que el actuar del Delegado en mención, ha contravenido el orden normativo de este instituto político, razón por la que se estima que no le asiste la razón a la actora y por ello resulta **INFUNDADO** tal agravio...”.

En este orden de ideas, el órgano partidista responsable, en el fallo controvertido, expresó, además de la acreditación del parentesco, diversas razones por las que consideró que:

a) Los acuerdos por el que se designan a los integrantes de la delegación estatal electoral, así como del diverso en que se resuelven las solicitudes de registro de candidatos a consejeros municipales, corresponden a la etapa de preparación de la elección, sin que hayan sido impugnadas en el plazo previsto para tal efecto, por lo que sus efectos se tornan definitivos;

b) El acuerdo que da origen a la delegación electoral del Estado de México, cuyo integrante lo es Agustín Ángel



ST-JDC-118/2014

Barrera Soriano, se advierte que las funciones de la delegación se circunscriben a coadyuvar, sin que en modo alguno sus delegados tengan facultades definitivas;

c) El actor no exhibe elementos de prueba que acrediten que durante la realización de la sesión de cómputo el actuar del citado delegado ha sido en beneficio de la planilla con la que presuntamente tenía un parentesco;

d) Para que proceda la recusación de un integrante de un órgano respecto a la toma de decisiones de un tema en que se estime que carece de imparcialidad y objetividad, es necesario que quien la promueva, aporte elementos de prueba para determinar que la intervención atiende a un actuar parcial y subjetivo en beneficio de personas con las que guarda un lazo de consanguinidad o afinidad.

En consecuencia, ante la omisión del actor en controvertir las razones por las cuales el órgano partidista responsable desestimó los planteamientos propuestos en su escrito de inconformidad, el motivo de disenso en estudio se torna **inoperante.**"

De la anterior transcripción se desprende que la responsable advirtió lo siguiente:

- La parte entonces actora no combatió lo expresado por la responsable primigenia respecto de que lejos de perjudicarla, su actuación en uso de su facultad discrecional, acudió a verificar la información atinente de la página web de la autoridad partidaria correspondiente, concluyendo que, en el caso concreto, la parte actora partía de una premisa errónea al afirmar la supuesta existencia de cuatro actas.
- De una lectura exhaustiva no se desprendía que la responsable partidista hubiese tomado como base las afirmaciones realizadas por la Comisión Nacional Electoral en el informe circunstanciado, a efecto de declarar infundados los agravios vertidos, pues, si bien hace alusión a ello, no implicaba que con dichas alusiones haya declarado infundado el agravio vertido por el actor; por lo que en todo caso el justiciable se encontraba compelido a controvertir dichas razones

ST-JDC-118/2014

- Fueron infundados los agravios relativos a que la Comisión Nacional de Garantías a modo de beneficiar al folio uno y a Agustín Barrera Soriano, minimizó la violación a la norma, sustentando sus argumentaciones en el informe justificado remitido por la autoridad electoral, en el cual sin sustento y de manera escueta se había limitado a referir que es falso el hecho de la existencia de dos actas circunstanciadas por cada elección, para lo cual se remitieron a la página de internet.
- Era infundado que existieron cuatro actas y que no le fue posible exhibir el original ya que lo que se les entrega son copias, puesto que las primeras actas de sesión de cómputo de elección de presidentes y secretarios municipales y consejo municipal se ocultaron, desaparecieron e incluso, de acuerdo con la inclinación de la Comisión de Garantías a favor del folio uno, hasta se destruyeron, de lo anterior, se razonó que, si bien, lo que se les entrega a los representantes era una copia legible del acta de cómputo respectivo, lo cierto era que la responsable primigenia sustentó que dicha copia no coincidía con la que obraba en autos y tuvo que ser inspeccionada por la responsable partidista, aunado a que dichas probanzas en copia simple sólo arrojaron indicios que no fueron robustecidos con algún otro medio de prueba, por parte del actor.
- Era inoperante el agravio encaminado a cuestionar los medios de prueba para acreditar el parentesco de Agustín Barrera Soriano, en su calidad de integrante de la delegación estatal electoral, con uno de los candidatos a consejeros municipales del folio uno, ante la omisión del actor de controvertir las razones por las



ST-JDC-118/2014

cuales el órgano partidista responsable desestimó los planteamientos propuestos en su escrito de inconformidad.

De lo anterior se desprende que el tribunal responsable sí se pronunció respecto al agravio en que se le planteó que Agustín Barrera Soriano, delegado de la Comisión Nacional Electoral, era responsable de la supuesta desaparición de documentación que resultaba vital al proceso y de su supuesto interés directo porque sus familiares habían competido en el mismo. De esta forma se evidencia que el agravio es infundado, en particular, los argumentos que se han resumido como inciso b) de este segmento del presente considerando.

Además, por lo que respecto al agravio que se resumió como c) de esta sección del presente considerando de esta sentencia, esta Sala Regional concluye que tanto la responsable (Tribunal Electoral del Estado de México) como la instancia partidaria (Comisión Nacional de Garantías del partido de la revolución Democrática), no ignoraron su argumento sobre la solicitud de revisión de las actas de nacimiento, por lo cual su agravio, en esta parte, es infundado.

En efecto, la instancia jurisdiccional local consideró el agravio como inoperante, porque al reparar en lo expresado por la Comisión Nacional de Garantías sobre el particular, destaca que la designación de los integrantes de la delegación estatal electoral y la resolución sobre la solicitudes de registro de candidatos a consejeros municipales corresponden a la etapa de preparación de la elección, lo cual si no es cuestionado deviene en definitivo; los delegados no tienen facultades definitorias porque sólo coadyuvan, según se advierte en el acuerdo respectivo; no se acredita que, durante la sesión de cómputo respectiva, el

ST-JDC-118/2014

actuar del citado delegado hubiere beneficiado a la planilla uno, y para la recusación de un integrante que toma decisiones por carecer de imparcialidad y objetividad, es necesario que quien la promueva aporte elementos de prueba para determinar que la intervención atiende a un actuar parcial y subjetivo.

Al respecto, se considera que no tiene razón el actor en cuanto a que la instancia partidaria o la jurisdiccional local estuvieran obligadas a acordar que fueran revisadas ciertas actas de nacimiento, porque lo cierto es que, en forma correcta, se determinó que si el actor argumentaba parcialidad de un integrante de una instancia partidaria, entonces asumía una carga procesal que debía atender, además, con independencia de que resultara o no preciso, la misma instancia partidaria decidió que “el documento idóneo” para acreditar un parentesco lo era el acta de nacimiento. Esto es, el actor no tiene razón en cuanto a que la Comisión Nacional de Garantías debía requerir alguna acta, porque, por el contrario y con razón, dicha instancia estableció que se trataba de una carga procesal del promovente que fue incumplida.

Además, para desvirtuar lo anterior, tampoco es suficiente con que se afirme que las actas de referencia obren “... en poder de la Comisión Nacional Electoral”, como en forma imprecisa lo pretende el actor, porque no demuestra que así sea y mucho menos que las hubiere solicitado a dicha instancia para que se remitieran a la Comisión Nacional de Garantías. Lo anterior en el entendido de que esa cuestión fue impugnada ante la instancia local bajo la consideración del entonces actor, bajo el argumento de que las actas no eran el único medio de prueba para acreditar el parentesco, pero de cualquier forma se omite mencionar entonces cuál era la prueba sucedánea o diversa que constara en autos y de la



ST-JDC-118/2014

cual se evidenciara esa relación de parentesco. El agravio deviene en infundado, puesto que no se desvirtúa que la carga probatoria no correspondiera al actor o que de alguna otra forma se evidenciara la parcialidad y actuación irregular del delegado. Lo anterior con fundamento en los artículos 119, inciso d), y 124 del Reglamento General de Elecciones, en los cuales se prevé que en el recurso de inconformidad se deben ofrecer las pruebas que respalden la impugnación y las causales se tiene que acreditar.

Si no se acredita ninguno de los hechos sobre la imparcialidad, por una falta de pruebas, también es que no existe razón para que se realice un estudio conjunto de “irregularidades denunciadas”, por lo cual debe desestimarse el agravio ubicado como inciso d) de esta sección del presente considerando.

Por tanto, al resultar infundados los agravios de mérito, lo procedente es confirmar la sentencia impugnada por las razones expuestas en esta ejecutoria. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se confirma la sentencia de seis de marzo de dos mil catorce, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México, al resolver los asuntos especiales identificados con las claves AE/1/2014 y su acumulado AE/2/2014.

NOTIFÍQUESE personalmente a la parte actora y al tercero interesado, **por oficio**, al Tribunal Electoral del Estado de México y, por **estrados**, a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 26, párrafos 1 y 3; 28, y 84, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 102 y

ST-JDC-118/2014

103 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, hágase del conocimiento público la presente resolución en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

De ser el caso, devuélvanse las constancias atinentes a los interesados y a la autoridad jurisdiccional responsable, previa copia certificada que conste en el presente expediente y, en su oportunidad, remítase el mismo, al Archivo Jurisdiccional de esta Sala Regional, como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y el magistrado que integran la Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente da la magistrada María Amparo Hernández Chong Cuy, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JUAN CARLOS SILVA ADAYA

MAGISTRADA

**MARÍA AMPARO
HERNÁNDEZ CHONG CUY**

MAGISTRADA

**MARTHA CONCEPCIÓN
MARTÍNEZ GUARNEROS**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ LUIS ORTIZ SUMANO



ST-JDC-118/2014

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA AMPARO HERNÁNDEZ CHONG CUY EN EL EXPEDIENTE ST-JDC-118/2014

Comparto con el Pleno de esta Sala Regional el resolutivo de la sentencia que acompaña el presente voto, así como los argumentos expuestos en relación con los agravios sintetizados con los números 2 y 3. Sin embargo, me aparto de las consideraciones expuestas en relación con el agravio marcado con el número 1 (páginas 17 a 57) y por ello formulo este voto concurrente.

Expreso a continuación las razones de lo anterior.

En primer término, me aparto porque considero que mucho de lo vertido en ese tramo de la resolución son consideraciones de derecho que, al margen de la opinión que pudiera tener sobre ellas, son afirmaciones y razonamientos impertinentes o inconducentes para la resolución del caso; en tanto que la problemática que aquí nos ocupa no gira en torno a los alcances del control convencional *ex officio* ni a muchos otros de los temas ahí abordados, sino en torno a la diversa figura de la *suplencia de la queja*. Por supuesto, no inadvierto que ambas temáticas tienen puntos de intersección y confluencia, pero no dejan de ser figuras distintas, que cobran aplicación en hipótesis diferenciadas.

La suplencia de la queja sí es abordada en otro tramo de estas mismas consideraciones (páginas 26 a 49; y 49 a

ST-JDC-118/2014

57). Sin embargo, en torno a ello se afirman demasiadas cuestiones —muchas de ellas igualmente innecesarias de abordar en la especie— de modo tal que, aun cuando pudiera compartir algunas de ellas, lo cierto es que, más que identificar qué aspectos suscribo y cuáles no, resulta más sencillo expresar mi opinión personal en torno a la temática. Esto explica por qué algunas de las consideraciones que en seguida expondré no son del todo contrarias a lo decidido en la sentencia del presente asunto.

En la sentencia impugnada, en síntesis, el Tribunal Responsable estableció:

- Que procedía en el caso la suplencia de la queja en términos del artículo artículo 334 del Código Electoral del Estado de México⁴⁶; pero que no era factible realizar una suplencia total ante la ausencia de agravios, ya que de conformidad con el artículo 311, fracción V del mismo Código⁴⁷, la

⁴⁶ “**Artículo 334.-** Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, el Consejo General y el Tribunal deberán suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.

Cuando se omita señalar los preceptos jurídicos presuntamente violados o se citen de manera equivocada, el Consejo General o el Tribunal resolverán tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resulten aplicables al caso concreto”.

⁴⁷ “**Artículo 311.-** Los medios de impugnación deberán presentarse ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución reclamada, mediante escrito que deberá cumplir con los requisitos siguientes:

(...)

V. Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que causen el acto o resolución impugnada y los preceptos legales presuntamente violados;

(...)”



ST-JDC-118/2014

parte actora debe mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa, así como los agravios que causa el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados.

- Que lo contrario implicaría que el órgano jurisdiccional competente realizara un estudio oficioso de las consideraciones que sustentan el acto reclamado.
- Que el vocablo “suplir” utilizado en la redacción del artículo 334 del Código Electoral del Estado de México “... *no significa integrar o formular agravios sustituyéndose al promovente, sino que debe entenderse en el sentido de complementar o enmendar los argumentos expuestos en vía de inconformidad; es decir, se necesita que el alegato sea incompleto, inconsistente o limitado para que proceda la facultad conferida por el artículo de referencia*”.

En relación con estas afirmaciones y lo que, en estima de la parte actora, se derivó de ellas en la sentencia reclamada, ésta alegó en el presente juicio como agravio, en síntesis, lo siguiente:

- Que el Tribunal Responsable limita el derecho de acceso a la justicia del ciudadano porque no aplica lo dispuesto en el artículo 334 del Código Electoral del Estado de México y, en cambio, justifica su determinación en el artículo 311, fracción V de la codificación referida, el cual sólo es aplicable a los

ST-JDC-118/2014

partidos políticos y está referido a la exigencia de precisar los preceptos jurídicos que fueron vulnerados.

- Que el Tribunal Responsable debió seguir el principio de derecho que postula “dame los hechos, yo te daré el derecho” y no exigir que los agravios se formulen como si se tratara de una apelación o juicio de segunda instancia, para de esta forma atender a lo dispuesto por el artículo primero de la Constitución Federal, particularmente el principio pro persona, así como los instrumentos internacionales de derechos humanos vinculantes.
- Que, por tal concepción de la suplencia de la queja, y en tanto sólo estudió los agravios de la demanda, el Tribunal Responsable omitió pronunciarse en torno a las causales de nulidad planteadas, así como a los hechos y pruebas que obran en el expediente; que evitó así estudiar si se cumplió a cabalidad con la normativa interna del partido y con ello determinar la legitimidad y validez del proceso interno.
- Que, por lo anterior, solicita que en plenitud de jurisdicción se realice el estudio de los hechos y pruebas que precisa en su escrito de inconformidad intrapartidario.

En mi opinión, le asiste razón al actor cuando aduce que el Tribunal Responsable incorrectamente consideró que lo dispuesto en el artículo 334 del Código Electoral del Estado de México —precepto que establece la suplencia de la queja— encuentra como límite (casi a modo de impedimento) el diverso artículo 311, fracción V.



ST-JDC-118/2014

Este último artículo —aun cuando no sólo es aplicable a partidos políticos como aduce el actor⁴⁸— simplemente enumera los contenidos necesarios de una demanda en general y creo que el hecho de que se mencione entre estos requisitos que las demandas narren los hechos del caso no torna dicho requisito en un límite a la potestad judicial de suplir la queja; figura procesal que tanto es potestad, como es deber, a cargo de los tribunales.

El deber de suplir la queja tiene importantes raíces en las exigencias constitucionales de que los tribunales impartan una justicia completa y privilegien el efectivo acceso a la justicia, como deriva del artículo 1º y 17 de la Constitución Federal y, cuando procede, encuentra su límite natural en su propia función normativa, que es: no impedir la protección judicial ante casos en los que por desigualdad y/o impericia de las partes, no se haya apuntado por el actor un determinado vicio de los actos que impugna.

Ciertamente, no es una patente de corso ni un cheque en blanco para los juzgadores, porque es una facultad y deber limitado; pero su límite no está, como ha considerado la Responsable, en el propio dicho, ausencia de dicho o deficiente dicho del accionante, pues justamente son esos deficientes o ausentes dichos —que muchas veces obedecen a causas estructurales— los que la previsión de esta figura procesal trata de contrarrestar. Su límite es tangible pues, al

⁴⁸ El artículo en referencia se circunscribe a establecer los contenidos necesarios de una demanda, cuestión que no es de aplicación exclusiva para partidos políticos, pues dicho artículo, al igual que el diverso artículo 304 (que incluye al ciudadano que interponga el medio impugnativo como parte en el procedimiento) pertenecen al Libro Sexto de la referida legislación, que es de aplicación general.

ST-JDC-118/2014

final, de caso en caso, éste queda trazado en función del acto reclamado, la pretensión y los propios autos.

Como sostuvo este órgano colegiado al resolver el expediente ST-JDC-128/2014⁴⁹, la suplencia de la queja no se agota en la labor hermenéutica del juzgador de interpretar o colmar aquéllos enunciados que por deficiencias en los agravios o falta de técnica argumentativa se traducen en un “principio de agravio” o en un agravio “deficiente” (que es en lo que se traduce la forma de concebir la suplencia de la queja que plasma la Responsable y que comparte la mayoría de esta Sala). Una auténtica y efectiva suplencia de la queja impone al juzgador el deber de hacer valer las irregularidades que advierta en el acto reclamado que trasciendan a la pretensión del justiciable, *aún ante la ausencia u omisiones en los agravios*, si los hechos de la propia demanda o los contenidos del sumario le permiten advertirlos, para así lograr el cometido de proteger efectivamente la esfera de derechos del ciudadano.

Lo antes dicho, además de encontrar sustento en la propia literalidad del artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral,⁵⁰ que es esencialmente igual al artículo 334 del Código Electoral del Estado de México, es congruente con la evolución que ha

⁴⁹ Resolución del 21 de mayo de 2014, unanimidad de votos. En dicha resolución se interpretó el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esencialmente igual al artículo 334 del Código Electoral del Estado de México.

⁵⁰ “Artículo 23.

1. Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta ley, la Sala competente del Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos.
...”



tenido esta figura en el derecho mexicano, particularmente en el juicio de amparo (temática a la que también hace alusión la mayoría). La evolución de tal juicio así lo demuestra, tanto a nivel jurisprudencial como normativo.

En efecto, hace ya muchos años —antes de la existencia en nuestro sistema de la justicia electoral— se distinguía entre “suplencia de la queja deficiente” (que exigía un “principio de agravio”, como ahora pide la Responsable y la mayoría de esta Sala) y, por otra parte, la suplencia “total” de la queja (que procedía aún ante la ausencia total de agravios). Pero estas diferencias hace tiempo ya que se fueron superando.

La diferencia que históricamente se había dado entre la “suplencia de la queja *deficiente*” y la suplencia *total* (*aun ante la ausencia de conceptos de violación y/o agravios*) se ocasionó porque la Ley de Amparo anteriormente vigente (de 1936) sólo establecía la suplencia para la materia penal — como se hacía desde la Ley de Amparo de 1919⁵¹—,

⁵¹ Tal configuración se dio en virtud de que la Ley de Amparo de 1919 reproducía el contenido del artículo 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, cuyo contenido era el siguiente:

“Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103, se seguirán a instancia de parte agraviada, por medio de procedimientos y formas del orden jurídico que determinará una ley que se ajustará a las bases siguientes:

...

II. En los juicios civiles o penales, salvo los casos de la regla IX, el amparo solo procederá contra las sentencias definitivas respecto de las que no procede ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o reformadas, siempre que la violación de la ley se cometa, en ellas, o que, cometida durante la secuela del procedimiento, se haya reclamado oportunamente y protestado contra ella por negarse su reparación, y que cuando se haya cometido en primera instancia, se haya alegado en la segunda, por vía de agravio.

La Suprema Corte, no obstante esta regla, podrá suplir la deficiencia de la queja en un juicio penal cuando encuentre que ha habido en contra del quejoso una violación manifiesta de la ley, que lo haya dejado sin defensa o

ST-JDC-118/2014

señalando que era total. Con el tiempo, se incorporaron a tal Ley otros supuestos en que también procedía la suplencia, aun cuando para esas ulteriores hipótesis no se señaló expresamente si procedía también ante la ausencia de conceptos de violación. Así, los criterios judiciales que se fueron generando distinguieron que la suplencia “total” aplicaba para la materia penal y la suplencia “de la queja deficiente” para los demás casos.

Revisar la literalidad del ahora derogado artículo 76 bis (vigente hasta antes de la nueva Ley de Amparo) permite ilustrar lo anterior:

“Artículo 76 Bis. Las autoridades que conozcan del juicio de amparo deberán suplir la deficiencia de los conceptos de violación de la demanda, así como la de los agravios formulados en los recursos que esta ley establece, conforme a lo siguiente:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

*II. En materia penal, la suplencia operará **aun ante la ausencia de conceptos de violación o de agravios del reo.***

III. En materia agraria, conforme lo dispuesto por el artículo 227 de esta Ley.

IV. En materia laboral, la suplencia sólo se aplicará en favor del trabajador.

que se le ha juzgado por una ley que no es exactamente aplicable al caso, y que solo por torpeza no se ha combatido debidamente la violación.
...”

V. En favor de los menores de edad o incapaces.

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta de la ley que lo haya dejado sin defensa”.

Después, estas concepciones se fueron dejando atrás. Desde la Octava Época del Semanario Judicial de la Federación (1988-1995), la jurisprudencia de amparo afirmó que lo lógico y consecuente con la naturaleza de la suplencia de la queja, si lo que se quiere es proteger y equilibrar a quien se encuentra en situación de desventaja, es suplir su queja enteramente, alejándose de formalismos o exigencias acerca de la expresión de agravios⁵².

En los albores de la Novena Época (1995-2011), la Suprema Corte aclaró que la “ausencia total de agravios” también era aplicable en la materia laboral (y en cualquier otra donde existiera la misma situación de desigualdad y desventaja social), porque en dicha materia se surtía también el supuesto natural de la suplencia de la queja total que es la protección de quien se encuentra en una situación de

⁵² Cfr., entre otros, con los siguientes criterios: Tesis aislada P. XLII/94 de rubro: “QUEJA, SUPLENCIA DE LA. SU ALCANCE EN LA INTERPOSICIÓN DE RECURSOS EN MATERIA AGRARIA”; tesis aislada P. LXV/89 cuyo rubro es “SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN AMPARO CONTRA LEYES CIVILES Y ADMINISTRATIVAS. PROCEDE CUANDO EL PRECEPTO RECLAMADO SEA MANIFIESTAMENTE VIOLATORIO DE UN DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL, PRODUCIENDO INDEFENSIÓN AL PARTICULAR”; tesis aislada P. LIV/89, de rubro: “SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA. EN LAS MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA PROCEDENTE”; tesis P. LIX/89 de rubro “SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN LAS MATERIAS CIVIL Y ADMINISTRATIVA. SIGNIFICADO DEL SUPUESTO DE INDEFENSIÓN”; tesis aislada IV/91 de la Primera Sala de rubro: “SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA ADMINISTRATIVA, PROCEDENCIA DE LA”.

ST-JDC-118/2014

“inferioridad” o desigualdad en el juicio de amparo⁵³. Y poco después se reconoció la llamada *suplencia total para todos los juicios de amparo en que esta fuera procedente*⁵⁴, superándose así la discusión histórica referida.

Esta actual concepción de la suplencia de la queja (como total) permeó en la Nueva Ley de Amparo, en tanto se ampliaron significativamente las hipótesis en que esta resultaba procedente. En términos del artículo 79 de la nueva Ley de Amparo, son ahora prácticamente una excepción los casos en los que no cabe suplir la queja y cuando cabe, el concepto en que naturalmente se concibe es lo que antes se llamaba “total”: ante la ausencia total de agravios. Véase:

“Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

I. En cualquier materia, cuando el acto reclamado se funde en normas generales que han sido consideradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Plenos de Circuito. La jurisprudencia de los Plenos de Circuito sólo obligará a suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios a los juzgados y tribunales del circuito correspondientes;

II. En favor de los menores o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia;

⁵³ Ver jurisprudencia 2ª./J. 39/95 de rubro: “SUPLENCIA DE LA QUEJA EN MATERIA LABORAL A FAVOR DEL TRABAJADOR. OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA TOTAL DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS”.

⁵⁴ Ver jurisprudencia P./J. 5/2006, cuyo rubro es: “SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO. SE SURTE AUN ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS”.

III. En materia penal:

- a)** En favor del inculpado o sentenciado; y
- b)** En favor del ofendido o víctima en los casos en que tenga el carácter de quejoso o adherente;

IV. En materia agraria:

- a)** En los casos a que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley; y
- b)** En favor de los ejidatarios y comuneros en particular, cuando el acto reclamado afecte sus bienes o derechos agrarios.

En estos casos deberá suplirse la deficiencia de la queja y la de exposiciones, comparecencias y alegatos, así como en los recursos que los mismos interpongan con motivo de dichos juicios;

V. En materia laboral, en favor del trabajador, con independencia de que la relación entre empleador y empleado esté regulada por el derecho laboral o por el derecho administrativo;

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y

VII. En cualquier materia, en favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio.

En los casos de las fracciones I, II, III, IV, V y VII de este artículo la suplencia se dará aún ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.

La suplencia de la queja por violaciones procesales o formales sólo podrá operar cuando se advierta que en el acto reclamado no existe algún vicio de fondo”.

ST-JDC-118/2014

Incluso, es importante notar que aún para los casos en que no se prevé por materia la procedencia de la suplencia de la queja (criterio con el que generalmente se van especificando las hipótesis en que procede), hay a su vez un par de excepciones (que hacen procedente suplir la queja): (i) ante casos de inconstitucionalidad de leyes (fracción I, artículo 79), en cuyo caso sigue siendo “total” y (ii) ante casos de “violaciones evidentes” (fracción VI, artículo 79), única hipótesis a la que la literalidad de la ley no refiere la totalidad.

Aun reconociendo las diferencias innegables entre la justicia electoral y la justicia de amparo, lo antes dicho es trasladable y aplicable en materia electoral **a los juicios ciudadanos**. ¿Por qué?

Porque subyacen en ambos tipos de juicios la misma lógica y mecánica (ciudadano frente a una autoridad), pues aun cuando en cierta modalidad de los juicios ciudadanos — como el de la especie— el ciudadano se confronta con su Partido, en esos casos tal Partido fungió como su autoridad judicial. No son juicios entre iguales, sino de personas contra autoridades y por eso no se puede exigir del juzgador una no intervención absoluta ni condicionar su actuación a la elocuencia de quien demanda.

Porque ambas jurisdicciones operan bajo el mismo y nuevo paradigma de los derechos humanos y, especialmente, del más difundido y asimilado entendimiento del derecho de acceso a la justicia y el deber de brindar protección judicial.



ST-JDC-118/2014

Y porque la expedición de la Ley de Medios, en su momento, acogió esta figura procesal y, como sucedió con muchas otras temáticas procesales, procuró no caer en los problemas o claroscuros que en aquel momento se discutían en los tribunales de amparo en torno a las mismas figuras. Así se explica la amplitud con la que el artículo 23 de la Ley de Medios —eventualmente llevado en iguales o similares términos a las legislaciones adjetivas electorales en diversos Estados— estipularía expresamente que procedía suplir la queja de deficiencias y omisiones de agravios.

En mi estima, seguir exigiendo a estas alturas —sobre todo en este nuevo escenario constitucional— ante un precepto tan amplio como el 23 de la Ley de Medios o el 334 del Código Mexiquense que para suplir la queja haya un “principio de agravio” o una “queja deficiente” so pretexto de “no estar referidos en los hechos de la demanda” deja fuera o al menos torna sumamente vulnerable la protección de los derechos y eso no se ajusta con los actuales parámetros de protección de derechos humanos establecidos en nuestro país ni a la renovada concepción del juez como garante.

La suplencia de la queja, bien entendida (teniendo presente sus propios contornos) no es una facultad libérrima del juzgador que le permita reinventar ni resolver los litigios a modo; ni es algo que le autorice en convertirse en un juez arbitrario o parcial. Es una facultad que, en los casos en que la ley así lo estipula, se traduce en una herramienta analítica para mejor cumplir con el deber de brindar una protección judicial efectiva; e, insisto, sus contornos no descansan en la pericia o elocuencia que despliegue el actor en su escrito de

ST-JDC-118/2014

demanda, sino en los autos de cada caso: en el acto reclamado mismo, en la pretensión y en las constancias que ahí estén integradas.

En este orden de ideas, en los casos en que procede suplir la queja, es preciso agregar que aun cuando tal potestad es, a la vez, un deber que recae sobre el juzgador, cumplirlo no implica ni exige que en cada sentencia que éste dicte haga un pronunciamiento expreso sobre cada elemento probatorio que obre en autos o cada detalle jurídico de los actos que revisa, para que pueda estimarse cumplido su deber. Eso sólo llevaría a sentencias más largas y poco o nada abonaría al cumplimiento de los fines de esta figura procesal.

Lo exigible al juzgador, que es lo realmente importante, es que revise la regularidad de los actos reclamados sin constreñirse a lo que le fue expresamente alegado como “agravio” y que —eso sí— en el caso de que advirtiese alguna irregularidad que haya trascendido a la esfera de derechos del actor, lo exprese y haga valer en su sentencia para a partir de ello fundar la protección que debe brindar contra la violación encontrada.

Esto es, suplir la queja no quiere decir que todo lo que estudie y concluya al juzgador, que todos y cada uno de los procesos mentales emprendidos y caminos explorados,

deban plasmarse explícitamente dentro de la resolución que dicte, así sea que no haya encontrado nada; pero si en ese ejercicio analítico el juez sí advirtiese alguna irregularidad que trascendiera a la esfera de derechos del ciudadano, entonces sí habrá que explicitarlo y razonarlo por escrito. De ahí la tradicional expresión judicial de que *“no se suple para negar, se suple para conceder”*.

Justamente por lo anterior, soy de la opinión de que aunque es parcialmente fundado lo alegado por el actor en el presente juicio (en lo antes abordado), **al final deviene en inoperante** su planteamiento: porque arguye y sostiene que en suplencia de la queja el Tribunal Responsable debió resolver su juicio cual si fuera una primera instancia o juicio, y no a la luz de los agravios que él hizo valer. Y no es así.

Suplir la queja no autoriza ignorar instancias anteriores cuando se actúa como tribunal revisor por el sólo hecho de que proceda la suplencia misma. Menos aún en este específico caso en el que se revisa una resolución intrapartidaria, materia en la que los Tribunales del Estado no tienen un papel primario —sino a posteriori y en calidad de revisores— atento a la protección de vida interna que les ha reconocido la Constitución, como muy claramente lo explica la resolución de la mayoría.

Suplir la queja pasa por revisar el acto reclamado, tanto a la luz de los agravios hechos valer como por sus propios méritos. Pero si estos últimos no son fundados o eficaces; y si por sí mismo el juzgador no advierte mayor situación, allí

ST-JDC-118/2014

se agota el deber que esta figura le impone. No puede, so pretexto de la suplencia de la queja, convertirse en una nulidad jurídica lo dicho por la Autoridad Responsable para volver a resolver la problemática subyacente en el fondo del juicio. Esto atenta contra los límites ya referidos.

En la especie, que el Tribunal Responsable no le haya dado la razón al actor no se debió a su forma de interpretar la suplencia de la queja (que no comparto). Se debió, según se puede apreciar de la resolución reclamada, a que no demostró —ni con argumentos ni con pruebas— los extremos de su acción. Y, más todavía, creo que aunque tal Tribunal hubiese manifestado una concepción más amplia de la suplencia de la queja, ello tampoco habría llevado a resolver en sentido contrario el juicio porque de autos no se advierte alguna irregularidad del acto reclamado que hubiese trascendido y tornado exigible pronunciarse sobre ella. Así lo advierto desde esta ulterior instancia.

Finalmente, por lo que hace a la sentencia del Tribunal Estatal aquí reclamada, tampoco advierto queja que suplir. Por eso, y por lo antes expuesto, voté por confirmarla.

MAGISTRADA

MARÍA AMPARO HERNÁNDEZ CHONG CUY

SRE-PSC-70/2015

SRE-PSC-70/2015

PROMOVENTES: CLAUDIA ARTEMIZA PAVLOVICH ARELLANO y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

PARTES SEÑALADAS: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, GUILLERMO PADRÉS ELÍAS, JAVIER GÁNDARA MAGAÑA y TELEVISORA DE HERMOSILLO, S.A. DE C.V.

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA.

SECRETARIOS: AARÓN ALBERTO SEGURA MARTÍNEZ y CARLOS ALEJANDRO HERNÁNDEZ MORENO.

ÍNDICE

ANTECEDENTES

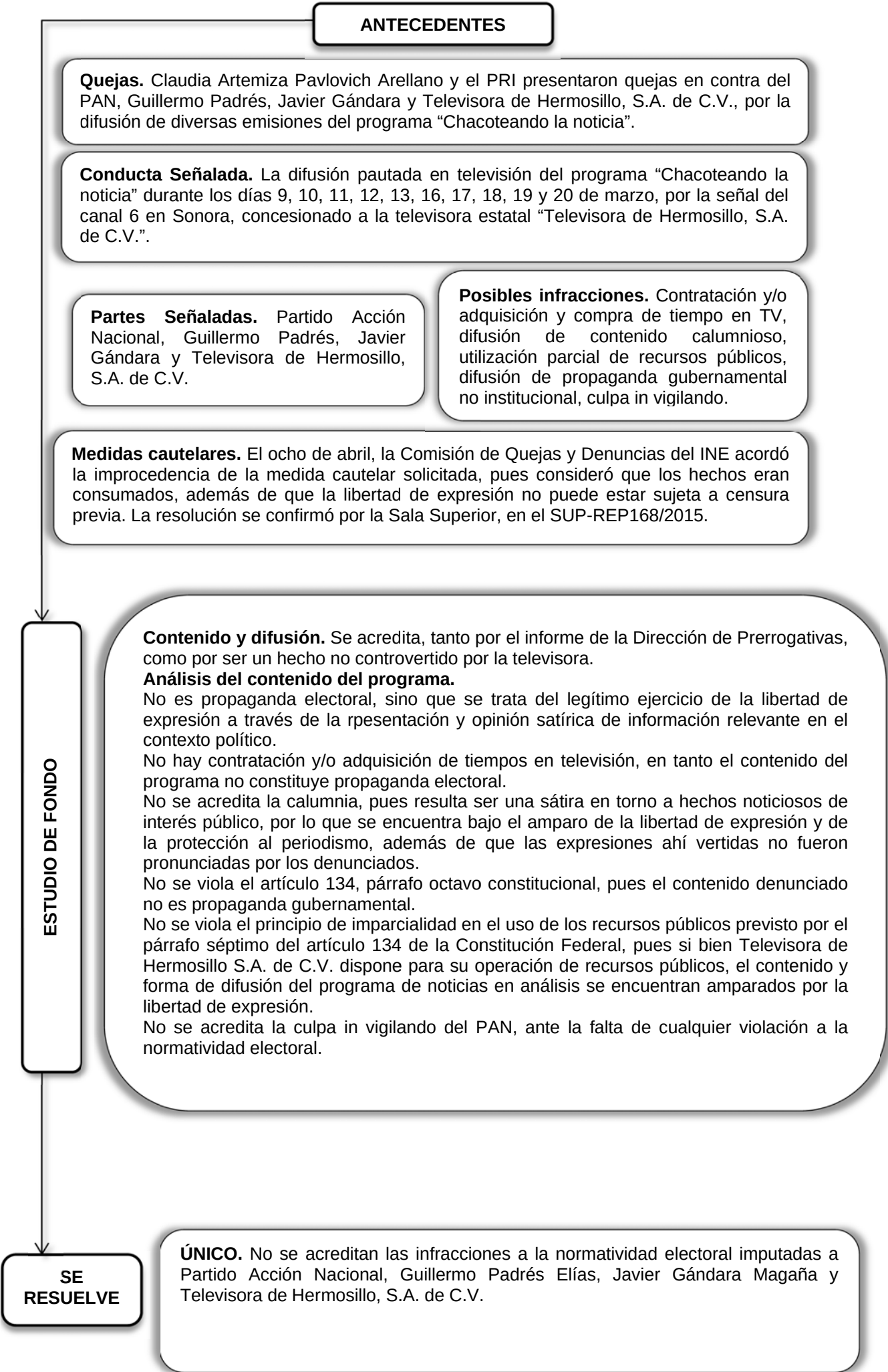
1. Proceso Electoral Local en Sonora.	2
2. Registro de la quejosa como candidata a la Gubernatura de Sonora.	2
3. Registro del candidato denunciado a la Gubernatura de Sonora.	2
4. Queja de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano.	2
5. Admisión.	2
6. Queja del <i>PR</i> .	2
7. Medida cautelar.	3
8. Emplazamiento.	3
9. Audiencia de pruebas y alegatos.	3
10. Cierre de instrucción y remisión a la Unidad Especializada.	3
11. Trámite ante <i>Sala Especializada</i> .	3

1

CONSIDERACIONES

II. COMPETENCIA	3
III. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA	4
IV. ESTUDIO DE FONDO	5
1. Planteamiento de la controversia.	5
2. Acreditación de la <i>Conducta Señalada</i> .	6
3. Análisis de las <i>Conductas Señaladas</i> .	15
3.1. Marco normativo de la libertad de expresión en asuntos públicos.	15
3.2. El contenido del programa no es propaganda electoral.	21
3.3. No se acredita la contratación y/o adquisición de tiempo en televisión.	24
3.4. No se acredita la calumnia.	25
3.5. Cuestión previa sobre el artículo 134 constitucional.	43
3.6. “Chacoteando la noticia” no es propaganda gubernamental.	47
3.7. “Chacoteando la noticia” no viola el principio de imparcialidad establecido por el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.	48
3.8. No se acredita la culpa in vigilando.	53
RESOLUTIVO	54

SRE-PSC-70/2015



SRE-PSC-70/2015

PROCEDIMIENTO
SANCIONADOR

ESPECIAL

EXPEDIENTE: SRE-PSC-70/2015

PROMOVENTES: CLAUDIA ARTEMIZA PAVLOVICH ARELLANO Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL.

PARTES SEÑALADAS: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, GUILLERMO PADRÉS ELÍAS, JAVIER GÁNDARA MAGAÑA Y TELEVISORA DE HERMOSILLO, S.A. DE C.V.

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA.

SECRETARIOS: AARÓN ALBERTO SEGURA MARTÍNEZ Y CARLOS ALEJANDRO HERNÁNDEZ MORENO.

México, Distrito Federal, a veinticuatro de abril de dos mil quince.

Sentencia relativa al procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CAPA/JL/SON/130/PEF/174/2015 y su acumulado UT/SCG/PE/PRI/CG/133/PEF/177/2015, en la que se determina que no se acreditan las infracciones a la normatividad electoral imputadas a Partido Acción Nacional, Guillermo Padrés Elías, Javier Gándara Magaña y Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V.

1

GLOSARIO

<i>Conductas Señaladas</i>	Las que se enuncian en el primer apartado del Estudio de Fondo de la presente resolución.
<i>Constitución Federal</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>Dirección de Prerrogativas</i>	Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
<i>INE</i>	Instituto Nacional Electoral
<i>Ley Electoral</i>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<i>PAN</i>	Partido Acción Nacional
<i>PRI</i>	Partido Revolucionario Institucional
<i>Sala Especializada</i>	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<i>Unidad Técnica</i>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral

SRE-PSC-70/2015

I. ANTECEDENTES.

1. Proceso Electoral Local en Sonora. El siete de octubre de dos mil catorce inició el proceso electoral en Sonora para elegir, entre otros, al gobernador de la entidad. El periodo de campaña comenzó el seis de marzo¹ y terminará el tres de junio².

2. Registro de la *Promoviente* como candidata a la Gubernatura de Sonora. El cuatro de marzo, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora registró a Claudia Artemiza Pavlovich Arellano³ como candidata a la Gubernatura del Estado por la coalición “*Por un Gobierno Honesto y Eficaz*”, integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.

3. Registro del candidato denunciado a la Gubernatura de Sonora. El cuatro de marzo, la referida autoridad electoral registró a Javier Gándara Magaña⁴ como candidato a la Gubernatura de Sonora por el *PAN*.

4. Queja de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano. El tres de abril, Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, por conducto de su apoderado, presentó queja ante la *Unidad Técnica* en contra de Guillermo Padrés Elías, Javier Gándara Magaña, el *PAN* y Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., por la difusión del programa “Chacotenado la Noticia”, transmitido los días 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18 y 20 de marzo, en la cadena estatal Telemex, canal 6, al considerar que se violentaban diversas disposiciones en materia electoral. Al respecto, solicitó el retiro y cancelación cautelar de dicha transmisión.

5. Admisión. El uno de abril, la *Unidad Técnica* radicó la queja. Al día siguiente, una vez recibida la información solicitada a la *Dirección de Prerrogativas*, se admitió y reservó el emplazamiento. Además, se acordó remitir la propuesta de medidas cautelares.

6. Queja del *PRI*. El seis de abril, el *PRI* presentó queja ante la *Unidad Técnica*, misma que fue admitida y su acumuló al presente asunto, en virtud de tratarse de los mismos hechos, existiendo identidad de sujetos,

¹ Todos los antecedentes que a continuación se narran ocurrieron en dos mil quince.

² El Calendario electoral del Estado de Sonora publicado por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora, por el que se aprueba el plan y calendario integral del proceso electoral estatal 2014-2015, se encuentra disponible para su consulta en: www.ieesonora.org.mx.

³ Acuerdo IEEPC/CG/39/15, disponible para su consulta en: www.ieesonora.org.mx.

⁴ Acuerdo IEEPC/CG/40/15, disponible para su consulta en: www.ieesonora.org.mx.

SRE-PSC-70/2015

objetos y pretensión. Asimismo, se acordó reservar lo conducente respecto del emplazamiento.

7. Medida cautelar. El ocho de abril, la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE* acordó su improcedencia, por tratarse de hechos consumados. Además, consideró que la libertad de expresión no puede ser sujeta a previa censura. Por otra parte, respecto al material denunciado que aún se difunde en internet, consideró que su consulta implica se realice a través de un acto de voluntad de quien desee conocerlos.

Inconformes con lo anterior, tanto el *PRI* como Pavlovich Arellano interpusieron sendos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió sentencia⁵ el veinte de abril, confirmando la negativa.

8. Emplazamiento. El dieciséis de abril, vistos los elementos generados de la investigación correspondiente, la *Unidad Técnica* acordó emplazar a las *Partes Señaladas* y fijó fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

9. Audiencia de pruebas y alegatos. El veintiuno de abril se desahogó la audiencia de pruebas y alegatos.

10. Cierre de instrucción y remisión a la Unidad Especializada. Concluida la audiencia de pruebas y alegatos, la *Unidad Técnica* cerró la instrucción, ordenó la elaboración del informe respectivo y la remisión del expediente a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores de esta *Sala Especializada*. El expediente se recibió el veintiuno de abril.

11. Trámite ante Sala Especializada. El veintitrés de abril se turnó el presente expediente al Magistrado Ponente, el cual se radicó el mismo día. Una vez verificados los requisitos de ley, así como la debida integración del expediente, y sin existir diligencias pendientes de realizar, se elaboró el proyecto de resolución correspondiente.

II. COMPETENCIA.

Esta *Sala Especializada* es competente para resolver el presente asunto, en virtud de que se trata de un procedimiento especial sancionador

⁵ SUP-REP-168/2015 y acumulado.

SRE-PSC-70/2015

relativo a la investigación incoada por la *Unidad Técnica* con motivo de la posible expresión de calumnias, propaganda gubernamental personalizada, violación al principio de imparcialidad y contratación y/o adquisición de tiempo en televisión, por la supuesta difusión en televisión del programa “Chacoteando la noticia”, cuestión que pudiera resultar contraria a lo dispuesto por el artículo 41, base III y 134, párrafos séptimo y octavo, ambos de la *Constitución Federal*.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 475 en relación con el diverso 470, párrafo 1, incisos a) y c), y 443, párrafo 1, inciso j), todos de la *Ley Electoral*, así como los artículos 192 y 195, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, además de la jurisprudencia 25/2012 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro “PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS”.

4

III. CAUSAL DE IMPROCEDENCIA.

En idénticos términos, Guillermo Padrés Elías, Javier Gándara Magaña y el *PAN*, argumentan que en el presente asunto se actualiza la causal de improcedencia correspondiente a la evidente frivolidad de la denuncia, prevista por el artículo 60, párrafo 1, fracción IV del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*.⁶

Lo anterior, en tanto los *Promoventes* no acreditan la realización de conductas atribuibles a las diversas *Partes Señaladas*, habida cuenta que en sus respectivos escritos han dejado en claro que no hubo participación de éstas en los hechos denunciados, además de que no existe prueba aportada por los *Promoventes* para establecer el nexo causal respectivo.

A juicio de esta *Sala Especializada*, la causal de improcedencia es **infundada**, pues, contrario a lo sostenido por las *Partes Señaladas*, la circunstancia de que, en dado caso, no se acredite la realización de las conductas denunciadas, no es un motivo para impedir el conocimiento del fondo del asunto, pues precisamente es el análisis de las conductas a la

⁶ Artículo 60. Causales de desechamiento en el procedimiento especial sancionador.

1. La denuncia será desechada de plano por la Unidad Técnica, sin prevención alguna, cuando: ... IV. La denuncia sea evidentemente frívola.

SRE-PSC-70/2015

luz de las pruebas lo que permitirá determinar si acaso hubo infracciones a la normatividad electoral.

Por otra parte, resulta falso que los *Promoventes* no hayan aportado pruebas para acreditar sus pretensiones pues, como se verá en el siguiente apartado, esta circunstancia sí aconteció.

Además de lo anterior, las conductas denunciadas por los *Promoventes*, efectivamente pueden ser contraventoras de la normatividad electoral, por lo que no puede considerarse que la denuncia sea evidentemente frívola.

IV. ESTUDIO DE FONDO.

Una vez planteada la problemática jurídica a resolver, por cuestión de método se estudiará, en primer lugar, si con los medios probatorios se acredita o no la existencia de la *Conducta Señalada*. Posteriormente, y de ser el caso, se analizará su apego a la normatividad electoral.

1. Planteamiento de la controversia.

En su escrito de queja, los *Promoventes* manifestaron que la difusión del programa “Chacoteando la Noticia”, transmitido los días 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19 y 20 de marzo, por el canal 6 de la televisora estatal Telemex HEWHT-TV, ocasionó diversos hechos e infracciones a la normatividad electoral, como a continuación se indica:

A. La presunta **contratación y/o adquisición y compra de tiempo en televisión** por parte de Javier Gándara Magaña y el *PAN*, mediante la cual se difunde propaganda dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, conducta violatoria de lo dispuesto por el artículo 41, base III, apartado C, párrafo primero de la *Constitución Federal*, así como del artículo 443, párrafo 1, inciso j) de la *Ley Electoral*.

B. La difusión de **contenido calumnioso** en contra de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano y el *PRI*, imputable al *PAN*, a Guillermo Padrés Elías y a Javier Gándara Magaña, en términos de lo dispuesto por el artículo 447, numeral 1, inciso c) de la *Ley Electoral*.

C. La **utilización parcial de recursos públicos**, imputable a Guillermo Padrés Elías y a Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., en favor del *PAN* y su candidato a gobernador del Estado, y en contra de Pavlovich Arellano y del *PRI*, lo que influye en la equidad de la competencia entre los partidos

SRE-PSC-70/2015

políticos, y resulta contrario al párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.

D. La difusión de **propaganda gubernamental no institucional**, atribuible a Guillermo Padrés Elías y a Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., conducta contraventora del artículo 134, párrafo octavo, de la *Constitución Federal*.

E. La **culpa in vigilando**, atribuible al *PAN*, en términos de los artículos 443, párrafo 1, incisos a), j) y n), de la Ley Electoral, y 25, párrafo 1, incisos a) y u), de la Ley General de Partidos Políticos.

En vista de lo anterior, en un primer momento, se determinará si los programas denunciados efectivamente se difundieron y cuentan con el contenido que se les imputa.

En un segundo momento, se valorará si los hechos denunciados acreditan las infracciones a la normatividad electoral imputadas a las diversas *Partes Señaladas*.

6

2. Acreditación de la **Conducta Señalada**.

En este apartado se verificará la existencia de la difusión y contenido del programa “Chacoteando la noticia”, que se acusa contraviene la normatividad electoral, a partir del acervo probatorio que obra en el expediente y que se muestra a continuación:

2.1. Pruebas ofrecidas por los **Promoventes**.⁷

a. Documental pública, consistente en la copia certificada de la escritura pública 26,600, por medio de la cual Claudia Pavlovich otorga poder de representación a Rodolfo Arturo Montes de Oca.

b. Documental privada, consistente en el acta de la sexagésima segunda reunión de la Junta Directiva de Radio de Sonora por medio de la cual se pretende demostrar la participación del gobernador de Sonora.

c. Documental técnica, consistente en disco compacto en el que consta, a dicho de la *Promovente*, una copia de los programas de televisión “Chacoteando la Noticia” transmitidos por el canal 6 de Sonora (Telemax HEWHT-TV), los días 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19 y 20 de marzo.

d. Documental privada, consistente en los documentos que proporcione la Televisora de Hermosillo S.A. de C.V. a la *Unidad Técnica*, sobre los

⁷ Ambos *Promoventes* ofrecieron las mismas pruebas, por lo que en obvio de repeticiones se señalan una sola vez.

SRE-PSC-70/2015

hechos relacionados con televisión en términos del Reglamento de la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE*.

e. Documental pública, consistente en el acta circunstanciada que instrumente la *Unidad Técnica*, en donde haga constar la certificación que instrumente de las ligas de internet de las que se solicita su inspección y reconocimiento.

f. Reconocimiento o inspección, consistente en el examen que realice el personal del *INE* de la transmisión que se hace del programa “Chacoteando la Noticia”.

2.2. Pruebas generadas por la Unidad Técnica.

a. Documental pública, consistente en el acta circunstanciada⁸ de seis de abril, instrumentada por la *Unidad Técnica*, en la que se certificó la existencia y contenido de diversos portales de internet. Informó lo siguiente:

- El programa “Chacoteando la Noticia” que consta en el portal de *YouTube*⁹, tiene un total de 21 videos, y fue creado con una antelación de tres semanas.
- En el portal de *Facebook*¹⁰ del programa “Chacoteando la Noticia”, constan videos similares y otros idénticos al del portal descrito en el párrafo anterior.
- En el portal electrónico oficial de *Twitter*¹¹ de Telemex, se observa que actualiza su contenido conforme las noticias adquieren relevancia tanto en Sonora como a nivel nacional.
- El portal de la televisora Azteca Sonora¹², que a decir del quejoso contiene la noticia titulada “Busca impulsar Claudia Pavlovich al sector pesquero en Guaymas”, no pudo ser constatado, en razón de que al consultarse aparece la leyenda “Error 404 - página no encontrada”.

b. Documental pública, consistente en escrito de la *Dirección de Prerrogativas* recibido por la *Unidad Técnica* el siete de abril, con el que remite los testigos de grabación del programa “Chacoteando la noticia” correspondientes a los días 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19 y 20 de marzo, transmitidos en un horario de 21:00 a 21:15 por “Telemex”, canal 6 de Sonora. Además, informó que la concesionaria de dicha señal televisiva es el Gobierno del Estado de Sonora.

⁸ El acta corresponde al acuerdo cuarto del acuerdo de admisión de seis de abril, toda vez que de la queja se solicita la certificación de 6 páginas de internet.

⁹ Consultada en: http://www.youtube.com/channel/UCwNn3mq5sse3GnwbrGS1RcQ_

¹⁰ Consultada en: <http://www.facebook.com/pagas/Chacoteando>.

¹¹ Consultada en: <http://twitter.com/NoticiasTelemex>.

¹² Consultada en: <http://aztecasonora.com/2015/03/busca-impulsar-claudia-pavlovich-al-sector-pesquero-en-guaymas/>.

SRE-PSC-70/2015

c. Documental, consistente en la contestación de Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V. al requerimiento de información formulado por la *Unidad Técnica*, misma que fue recibida el ocho de abril, en la cual señala:

- El programa “Chacoteando la Noticia” se transmite de lunes a viernes, mismo que tiene una duración de 15 minutos.
- Su contenido es la sátira política, en el cual se relacionan todos los partidos y actores políticos.
- Ninguna persona física o moral o ente gubernamental contrata u ordena su difusión o contenido, por lo que, no existe contrato o acto jurídico alguno, como tampoco contraprestación para su difusión.
- El programa es producido por dicha televisora.
- Su contenido es autorizado y realizado por el área de Producción y Noticias.
- El programa es difundido a través de redes sociales.

d. Documental pública, consistente en la contestación al requerimiento de información formulado por la *Unidad Técnica*, recibido el diez de abril, signado por el secretario de Comunicación Social del Estado de Sonora, mediante el cual indica que el Gobierno del Estado no contrató ni adquirió tiempo en el programa “Chacoteando la Noticia”.

e. Documental pública, consistente en la contestación al requerimiento de información, recibido el diez de abril, emitido por la directora general de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado de Sonora, en el que manifiesta:

- Que dicha Secretaría ejerce las funciones de coordinador del grupo Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., en términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y el Acuerdo respectivo.
- Que la Coordinación Sectorial de la Secretaría de Educación y Cultura del Estado, sólo se vincula a Televisora Hermosillo, S.A. de C.V., en aspectos de colaboración y articulación institucional, participa como Vocal en el Consejo de Administración, en su operación y evaluación, es Comisario Público de la Dependencia y contribuye con políticas de desarrollo de la paraestatal.

A efecto de responder el requerimiento formulado por la Unidad Técnica, anexó:

- Copia de la escritura pública 30,778, de 27 de noviembre de 1957, mediante la cual se constituyó Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V.
- Copia del acta de asamblea general ordinaria de accionistas de Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., de 25 de enero de 2011, de la que se desprende que el secretario de Educación y Cultura es nombrado como primer vocal.
- Copia de la escritura pública 10,957, de 21 de enero de 2002, que contiene la protocolización de acta de asamblea extraordinaria de accionistas de Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V.
- Copia del nombramiento otorgado a Regina Ríos Puente y del Boletín Oficial del Estado, número 48, Sección IV, Tomo CLXXII, en el que consta

SRE-PSC-70/2015

el Acuerdo por el que se determina el Agrupamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal en sectores administrativos definidos y establece en cada caso la Dependencia Coordinadora de Sector Respectivo.

f. Documental, consistente en el informe recibido el once de abril, pro el que el subdirector General de Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V. informa que el objeto del programa “Chacoteando la Noticia” es de entretenimiento con un contenido de sátira política local; que no es temático; que el contenido es de sucesos y circunstancias que circulan en otros medios, noticieros y redes sociales; que el tiempo del programa se equilibra de acuerdo a dichos acontecimientos; que el programa sigue con las directrices del acuerdo INE/CG/133/2014.

g. Documental, consistente en el informe del Gerente de Administración y Finanzas de Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., mediante el cual se pronuncia en términos idénticos a los expresados en el párrafo que antecede. Dicho informe se recibió en la *Unidad Técnica* el once de abril.

h. Documental pública, consistente en el oficio de trece de abril, por el que la *Dirección de Prerrogativas* informa que existen pocos elementos que permiten garantizar la viabilidad del monitoreo de noticieros de campañas locales, y en ese sentido la imposibilidad material de poder llevar a cabo el monitoreo de los noticieros en los procesos electorales locales.

i. Documental, consistente en el informe recibido el quince de abril, signado por el subdirector General de Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., por el cual expone:

- Que la televisora recibe recursos derivados de la venta de publicidad, y en ocasiones recibe recursos del Estado para la capitalización del pago de pasivos.
- Que el procedimiento para la contratación del director general y el titular del área de Televisora de Hermosillo los realiza el Consejo de Administración. En ese sentido, afirma que el nombramiento del actual director lo otorgó dicho órgano.
- Que las reuniones del Consejo de Administración son ejecutivas, por lo que no se cuenta con versiones estenográficas de las mismas.
- Que el nombramiento del director general es honorífico, por lo que no recibe sueldo.
- Que los testigos de grabación generados por la *Dirección de Prerrogativas*, efectivamente corresponden con los difundidos por la televisora.

Además, exhibió lo siguiente:

- Copia certificada del contrato individual de trabajo por tiempo indeterminado que celebraron Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V. y Juan Carlos Zúñiga Quiroga, su actual gerente de Noticias.

SRE-PSC-70/2015

2.3. Pruebas de las Partes Señaladas.

a. Documental privada, consistente en copia de la resolución del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Sonora, que resuelve positivamente sobre la solicitud de registro como candidato a la gubernatura del Estado de Javier Gándara Magaña.

b. Documentales privadas, consistentes en diversos acuses de recibo del Sistema de Administración Tributaria respecto de declaraciones fiscales de Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V.

A. Difusión del programa televisivo. Se tiene por acreditada la difusión del promocional en televisión.

De conformidad con la información generada por la *Dirección de Prerrogativas*, una vez realizada la verificación de la difusión del programa televisivo en análisis, se obtuvo que se transmitió en diez ocasiones durante los días 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19 y 20 de marzo, en un horario aproximado de 21:00 a 21:15 horas, sin pautas comerciales intermedias, como parte de la programación de la cadena estatal Telemex, canal 6. Además, informó que la concesionaria de la señal es el gobierno del Estado de Sonora.

Igualmente, el operador de la concesión de la señal televisiva, Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., informó que el programa “Chacoteando la Noticia” se trasmite de lunes a viernes, con una duración de quince minutos. Además, vistos los testigos de grabación generados por la *Dirección de Prerrogativas*, afirmó que ellos son fieles a los efectivamente transmitidos por su señal televisiva.

Al tratarse de información generada por la *Dirección de Prerrogativas* en oficios que se consideran pruebas documentales públicas, y que por lo tanto gozan de valor probatorio pleno de conformidad con la *Ley Electoral*¹³, aunado a que la concesionaria estatal denunciada no contravirtió la transmisión del programa televisivo de mérito, esta *Sala Especializada* arriba a la conclusión de que, efectivamente, la difusión del programa televisión ocurrió en los términos apuntados.

De lo anterior, se desprende que el programa denunciado se transmitió en el marco del proceso electoral local en Sonora, que se televisó los días 9,

¹³ Artículo 462. 2. Las documentales públicas tendrán valor probatorio pleno, salvo prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refieran.

SRE-PSC-70/2015

10, 11, 12, 13, 16, 17, 18, 19 y 20 de marzo, en un horario de 21:00 a 21:15 horas, sin pautas comerciales intermedias, en la cadena estatal Telemax (HEWHT-TV), canal 6, cuya señal se encuentra a cargo del organismo público descentralizado del gobierno de Sonora, Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., cuestión que además no está controvertida.

B. Contenido del promocional televisivo. Del análisis del contenido de las diversas emisiones del programa denunciado, se obtuvo que, en síntesis, consistieron en lo siguiente.

a. Programa del nueve de marzo.

Tema	Inicio	Fin	Duración
Introducción	00:00	00:23	00:25
La Asociación de Comerciantes informa el cierre de 30,000, tienditas.	00:26	01:21	00:55
Se pierden más de 13,000, empleos por reforma fiscal y la inseguridad en el país.	01:22	02:23	01:01
Los Priistas dicen tener unidad, se dio dedazo de Silvia Beltrones.	02:24	03:50	01:26
Damián Zepeda no va al registro del candidato de la Gubernatura del PAN, tenía un compromiso.	03:51	04:42	00:51
Se critica la candidatura de Carmen Salinas para diputada plurinominal.	04:28	04:42	00:14
El gobierno de Padrés debe aprender del gobierno federal quien tiene al país en calma y paz.	04:43	05:10	00:27
Frustración de usuarios de FB, experimentan depresión y ansiedad.	05:11	06:23	01:12
El reporte del clima.	06:24	07:58	01:34
El programa de Maradona y los memes que generó.	07:59	08:43	00:44
Oficina de Convenciones y Visitantes de Guaymas, invitación a visitar Guaymas.	08:44	09:49	01:05
Tragedia ecológica en el Río Sonora, se critica a PROFEPA.	09:50	11:28	01:38
Espacio para queja de sonorenses	11:29	12:37	01:08
Termina programa	12:38	13:12	00:34

b. Programa del diez de marzo.

Tema	Inicio	Fin	Duración
Presentación del programa.	00:00	00:23	00:23
EPN y su esposa visitan GB, se toca el tema del vestido de Angélica Rivera.	00:24	02:17	01:53
Andrés Garnier, exgobernador Priista de Tabasco acusado de peculado, ha ganado dos amparos.	02:18	02:40	00:22
Editorial sobre candidatura interna del PRI para elegir alcalde de Cajeme.	02:41	04:09	01:28
Nota sobre prohibición en Hermosillo de colocar pendones.	04:10	05:09	00:59

SRE-PSC-70/2015

Llamada del Secretario del Ayuntamiento de Nogales, relativo al financiamiento de la campaña de Pavlovich.	05:10	07:08	01:58
Nota sobre video relativo a la llamada de Enrique Claussen ordenando hacer transacciones de dinero ilícito en el extranjero.	07:09	08:55	01:46
Mesa de análisis relativa a la permisión del grado de alcohol para efectos de las pruebas de alcoholímetro.	08:56	12:43	03:47
Cierre del programa.	12:44	13:19	00:35

c. Programa del once de marzo.

Tema	Inicio	Fin	Duración
Presentación del programa.	00:00	00:23	00:23
Nota sobre el video del alcalde de San Blas, Nayarit, en el marco del festejo de su cumpleaños.	00:24	01:52	01:28
Nota sobre declaración de Claudia Pavlovich en las redes sociales, dirigida al presidente nacional del PAN.	01:53	04:41	02:48
Cápsula sobre el reporte meteorológico.	04:42	05:40	00:58
Cápsula satírica con títeres sobre notas relativas a la protesta de la contaminación del río Sonora.	05:41	07:16	01:35
Se reportan actos violentos en Hermosillo, acusación del presidente estatal del PAN al dirigente del PRI.	07:17	10:42	03:25
Comentario sobre la salida de Murillo Karam de la PGR.	10:43	11:59	01:16
Cierre del programa	00:12:00	00:12:38	00:00:38

d. Programa del doce de marzo.

Tema	Inicio	Fin	Duración
Presentación del programa.	00:00	00:23	00:23
Nota sobre el informe de la ONU relativo a las prácticas de tortura en el país.	00:24	02:47	02:27
Nota sobre la petición de la ONG "cuerpos en peligro" a Facebook, relativo a los emoticones de “me siento gordo” y “me siento feo”.	02:48	04:48	02:00
Nota sobre las críticas en redes sociales de la gira de EPN por Reino Unido.	04:49	07:13	02:24
Editorial sobre las vestimentas de las primeras damas de México y Estados Unidos.	07:14	08:59	01:45
Cápsula con títeres, relativa al periódico sátiro el Deforma en que se informa que el gobierno federal ordenó destruir Chichen Itzá para darle contratos a HIGA.	09:00	12:14	03:14
Cierre del programa	12:15	12:52	00:37

e. Programa del trece de marzo.

Tema	Inicio	Fin	Duración
Presentación del programa.	00:00	00:22	00:22
Nota sobre declaraciones críticas de Guillermo del Toro a los políticos mexicanos.	00:23	01:40	01:17
Pronóstico del tiempo.	01:41	02:56	01:15
Investigación sobre el consumo de alcohol.	02:57	04:27	01:30

SRE-PSC-70/2015

Cápsula de los beneficios de la papaya	04:28	06:29	02:01
Video que circula en redes sociales sobre el alcalde de San Blas.	06:30	07:57	01:27
Mesa de análisis sobre la prohibición de pendones en Hermosillo.	07:58	11:59	04:01
Cierre del programa	12:00	12:36	00:36

f. Programa de dieciséis de marzo.

Tema	Inicio	Fin	Duración
Presentación del programa.	00:00	00:23	00:23
Collage de imágenes que se presentan en el programa.	00:24	00:40	00:16
Nota sobre el sitio especializado <i>Tax Analys</i> , el gobierno mexicano paga 14 millones de dólares por la modificación de la película de James Bond.	00:41	03:11	02:30
Reporte meteorológico.	03:12	04:32	01:20
Nota sobre la remoción del Secretario del Ayuntamiento de Nogales.	04:33	07:18	02:45
Cápsula con títeres sobre la planeación de los hermanos Bours para festejar al gobernador de Sonora.	07:19	08:40	01:21
Nota sobre un estudio de la Universidad Popular Autónoma de Puebla, el consumo de marihuana puede generar tendencias de comportamiento homosexual.	08:41	09:46	01:05
Comentario editorial sobre el "sexting".	09:47	11:42	01:55

g. Programa de diecisiete de marzo.

Tema	Inicio	Fin	Duración
Introducción del programa.	00:00	00:53	00:53
La SCT continuará dando pantallas con el logotipo de mover a México.	00:54	02:52	01:58
Consecuencia del insomnio en la vida sexual de la pareja.	02:53	05:08	02:15
Sátira con títeres, en relación al audio de las llamadas telefónicas vinculadas a recursos públicos en la campaña de Pavlovich.	05:09	06:49	01:40
Cápsula vecinos de Hermosillo se cansaron de la delincuencia, colocan mantas advirtiendo a la delincuencia.	06:50	07:22	00:32
Entrevista al candidato del PRD a la Gubernatura de Sonora.	07:48	08:22	00:34
Entrevista al candidato Panista Javier Gándara.	08:23	08:41	00:18
Entrevista al candidato del PT a la Gubernatura de Sonora.	08:42	09:32	00:50
Entrevista al candidato del MORENA a la Gubernatura de Sonora.	09:33	09:54	00:21
Entrevista al candidato de Encuentro Social a la Gubernatura de Sonora.	09:55	10:19	00:24
Video por el que la candidata del PRI se defiende de acusaciones por desvío de recursos.	10:20	11:04	00:44
El estado del tiempo.	11:05	12:49	01:44

SRE-PSC-70/2015

Termina el programa.	12:50	13:22	00:32

h. Programa de dieciocho de marzo.

Tema	Inicio	Fin	Duración
Introducción.	00:00	00:56	00:56
El gobernador de Baja California, el día internacional de la mujer, decirles que están bien buenas para hacer la casa.	00:57	02:54	01:57
Reportero de Telemundo hace comentario racista en contra de Michel Obama.	02:55	03:28	00:33
Cápsula de María Antonieta de las Nieves.	03:29	04:19	00:50
El reporte del tiempo.	04:20	05:39	01:19
400 pobladores se dirigen a Cananea por la omisión del pago que se les prometió	05:40	08:29	02:49
Los partidos pequeños son un negocio familiar, se critica al Partido Verde Ecologista de México.	08:30	09:59	01:29
Caso de Don Toño, indigente ayudado por universitarios.	10:00	12:32	02:32
Termina el programa.	12:33	12:59	00:26

i. Programa de diecinueve de marzo.

Tema	Inicio	Fin	Duración
Introducción.	00:00	00:39	00:39
El elevado precio del huevo, se critica a SAGARPA.	00:40	02:34	01:54
El pronóstico del clima.	02:35	03:19	00:44
La FMF informa que se llevará acabo el partido entre México y Brasil el día de la jornada electoral, el cual es un distractor social.	03:20	04:56	01:36
Caso Aristegui.	04:57	06:57	02:00
Memes políticos en contra del gobierno federal.	06:58	07:29	00:31
Se critica a los partidos nacionales PRI, PAN y PRD, ya que usan a los partidos pequeños que buscan el 3% de los votos.	07:30	08:29	00:59
Se critica al partido Movimiento Ciudadano, sólo busca el 3% de los votos.	08:30	09:14	00:44
Clases de cocina con chef Argentina que cocina desnuda.	09:15	10:14	00:59
Información sobre el aumento del huevo.	10:15	12:39	02:24
Se termina el programa.	12:40	13:07	00:27

j. Programa de veinte de marzo.

Tema	Inicio	Fin	Duración
Introducción	00:00	00:53	00:53
Sindicato de la Universidad de Sonora lleva a huelga a la Universidad.	00:54	02:25	01:31
Cápsula que trata el tema de la huelga y su rector.	02:26	05:18	02:52
Cápsula el segundo cerebro es el estómago.	05:19	06:23	01:04
Entrevista y quejas de los sonorenses.	06:24	07:51	01:27
Encuesta nacional desaprueba a la gestión del presidente, se le compara con el índice de aprobación	07:52	09:29	01:37

de Fox y Calderón.			
El gobierno hace recorte al presupuesto federal.	09:30	10:44	01:14
Javier Gándara escucha críticas de los Sonorenses hacía su mitin por no haber servido el desayuno que prometió, se defiende de la crítica al candidato.	10:45	12:37	01:52
Fin del programa.	12:38	13:07	00:29

3. Análisis de las Conductas Señaladas.

3.1. Marco normativo de la libertad de expresión en asuntos públicos.

Régimen constitucional.

El artículo 6 de la *Constitución Federal*, dispone que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo que se trate de ataques a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público.

El artículo 7 constitucional establece que es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio.

Sobre este último, la *Suprema Corte* ha señalado que en sentido literal, se entiende relativo a la industria editorial, tipográfica o a través de la impresión de documentos.

Sin embargo, atendiendo al dinamismo de los medios de comunicación actuales, al empleo de las nuevas tecnologías, la forma de difusión de la información y su acceso a la sociedad, la libertad de imprenta debe entenderse en un sentido amplio y con carácter funcional, debiendo considerarse no sólo la impresión tradicional en papel, sino incluso de modo electrónico, a través de medios de almacenamiento o vía satelital, que puedan hacerse del conocimiento del público en general, como las diversas formas audiovisuales a través de las cuales puede desarrollarse la finalidad que se pretende con la libertad de imprenta.

Así, del contenido armónico de los artículos 6 y 7 constitucionales, la *Suprema Corte* sostiene que la libertad de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión, encaminada a garantizar su difusión. Se protege el derecho fundamental a difundir la libre expresión de las ideas de cualquier materia –incluida la política–, previéndose de manera destacada la inviolabilidad de este derecho, esto es, que ninguna ley ni autoridad

SRE-PSC-70/2015

podrán establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta.¹⁴

La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.¹⁵

El debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Estas son las demandas de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia.¹⁶

16

Régimen interamericano.

En el contexto del sistema interamericano de protección de los derechos fundamentales, los artículos 19, párrafo 2, del *Pacto Internacional* y 13, párrafo 1, de la *Convención Americana*, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo previsto por los artículos 1º y 133 de la *Constitución Federal*, reconocen el derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla.

¹⁴ Tesis: 1a. CCIX/2012 (10a.) LIBERTAD DE IMPRENTA. SU MATERIALIZACIÓN EN SENTIDO AMPLIO EN DIVERSAS FORMAS VISUALES, ES UNA MODALIDAD DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ENCAMINADA A GARANTIZAR SU DIFUSIÓN. Época: Décima Época Registro: 2001674 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1 Materia(s): Constitucional. Página: 509.

¹⁵ Tesis: 1a. CDXIX/2014 (10a.) LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. Época: Décima Época Registro: 2008101 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 05 de diciembre de 2014 10:05 h Materia(s): (Constitucional).

¹⁶ Tesis: 1a./J. 32/2013 (10a.) LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE. Época: Décima Época Registro: 2003304 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Página: 540.

SRE-PSC-70/2015

A la luz del artículo 13, párrafo 2, de la *Convención Americana*, se establece que este ejercicio no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar el **respeto a los derechos o a la reputación de los demás**, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

La libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando son difundidas públicamente y con ellas se persigue fomentar un debate público.

La *Corte Interamericana* ha señalado que el periodismo en una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información.

Las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, ya que son los periodistas y los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso.¹⁷

Así, es claro que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático.¹⁸

La jurisprudencia interamericana ha sido consistente en reafirmar que la libertad de expresión es una condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada,¹⁹ la máxima posibilidad de información es un requisito del bien común y es el pleno ejercicio de la libertad de información el que garantiza tal circulación máxima,²⁰ la libre circulación

¹⁷ *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafos 117 y 118.

¹⁸ Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párrafo 42; CIDH. Informe No. 130/99, Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párrafo 46.

¹⁹ *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrafo 68.

²⁰ La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 77.

SRE-PSC-70/2015

de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información, y del respeto a los medios de comunicación.²¹

La importancia de la prensa y la calidad de los periodistas se explica por la *indivisibilidad entre la expresión y la difusión del pensamiento y la información* y por el hecho de que una restricción a las posibilidades de divulgación representa, directamente y en la misma medida, un límite al derecho a la libertad de expresión, tanto en su dimensión individual como en su dimensión colectiva.²²

Régimen del sistema electoral mexicano.

Ha sido criterio de este Tribunal, que el ámbito de la crítica aceptable debe ampliarse en el curso de los debates políticos o cuando verse sobre cuestiones de interés público. En estos casos, debe haber un margen de tolerancia mayor frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones proferidas en los debates estrictamente electorales o cuando estén involucradas cuestiones de interés público o general.²³

Lo anterior no significa que la persona o institución objeto de una manifestación que no coincida con la opinión del emisor deba tolerarla, ya que en ejercicio de su libertad de expresión puede debatirla, pues este es precisamente el modelo de comunicación que se busca en un estado democrático, que se recoge constitucionalmente: permitir la libre emisión y circulación de ideas, salvo en los casos previstos, con el fin de generar el debate en la sociedad, indispensable en materia política-electoral.

Asimismo, la *Sala Superior* ha sustentado reiteradamente que por su naturaleza subjetiva, **las opiniones no están sujetas a un análisis sobre su veracidad**, pues son producto del convencimiento interior del sujeto que las expresa.²⁴

Tal calidad es exigible, en todo caso, cuando simplemente se afirmen hechos; sin embargo, no lo es cuando exista una unión entre hechos y opinión, cuando por ejemplo aquéllos sirven de marco referencial para el juicio y no es posible establecer un límite claro entre ellos.

²¹ Ídem, párrafo 78.

²² Ibídem, párrafos. 31 y 32.

²³ Conforme a la jurisprudencia 11/2008 de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO." Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 20 y 21.

²⁴ Criterio orientador establecido en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-106/2013

En ese sentido, no se considera trasgresión a la libre manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos políticos y candidaturas independientes, así como el fomento de una auténtica cultura democrática.²⁵

Así, para determinar si ciertas expresiones se encuentran tuteladas por la libertad de expresión, debe tenerse presente que por su naturaleza, el debate sobre cuestiones públicas debe realizarse de forma vigorosa y abierta, lo cual incluye expresiones vehementes, cáusticas y en ocasiones desagradables para los funcionarios públicos, quienes por su posición de representantes de la comunidad deben tolerar la utilización de un lenguaje con expresiones más fuertes que el ciudadano común.

Otro aspecto a tomar en cuenta es la diferencia entre hechos y opiniones. **La libertad de expresión no tutela la manifestación de hechos falsos;** sin embargo, por su naturaleza propia, la exigencia de un canon de veracidad no debe requerirse cuando se trate de opiniones, ni cuando exista una unión inescindible entre éstas y los hechos manifestados que no permitan determinar la frontera entre ellos.²⁶

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que las expresiones utilizadas en las disposiciones constitucionales para establecer los límites de la propaganda electoral constituyen conceptos jurídicos indeterminados, y por su indefinición, requieren de interpretación por parte del juzgador, para determinar cuál es su contenido y si las expresiones referidas encuadran en el supuesto previsto constitucionalmente, para concluir que se trata de propaganda prohibida.

En el caso particular de dicha sentencia²⁷, se concluyó que en el campo del debate político se permite la utilización de un lenguaje fuerte, sobre todo cuando su destinatario es una figura o ente público, por lo que las expresiones pueden calificarse como cáusticas e incisivas, sin que ello implique necesariamente que sean como calumniosas.

²⁵ Ídem.

²⁶ Criterio orientador establecido en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-192/2010 y 193/2010, acumulados.

²⁷ Criterio orientador establecido en la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-194/2010.

SRE-PSC-70/2015

Sobre este tema, cabe retomar la jurisprudencia de la *Suprema Corte*, pues ha señalado que las expresiones e informaciones atinentes a los funcionarios públicos, a particulares involucrados voluntariamente en asuntos públicos y a candidatos a ocupar cargos públicos, en razón de la naturaleza pública de las funciones que cumplen, están sujetas a un tipo diferente de protección de su reputación o de su honra frente a las demás personas, y correlativamente, deben tener un umbral mayor de tolerancia ante la crítica, pues existe un claro interés por parte de la sociedad entorno a que la función que tienen encomendada los servidores públicos sea desempeñada de forma adecuada.²⁸ Sirva la cita del criterio:

*LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA DEBE ESTAR VINCULADA CON LA CIRCUNSTANCIA QUE LE DA A UNA PERSONA PROYECCIÓN PÚBLICA, PARA PODER SER CONSIDERADA COMO TAL. La proyección pública se adquiere debido a que la persona de que se trate, su actividad, o el suceso con el cual se le vincula, tenga trascendencia para la comunidad en general, esto es, que pueda justificarse razonablemente el interés que tiene la comunidad en el conocimiento y difusión de la información. En esa medida, las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública, o ellos la hayan voluntariamente difundido. Esto es, si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma. Lo anterior conduce a concluir que el hecho de que una persona sea conocida en el medio en que se desenvuelve, ello no la convierte, por sí solo, en persona con proyección pública para efectos del ejercicio ponderativo sobre los límites a la libertad de expresión y al derecho de información.*²⁹

20

De hecho, se ha adoptado el estándar que la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha denominado como *Sistema Dual de Protección*,³⁰ en virtud del cual, los límites a la crítica son más amplios si ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestas a un mayor riguroso control de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección alguna.

²⁸ Tesis aislada CCXXIV/2013 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA INJERENCIA EN LA VIDA PRIVADA DE QUIENES PARTICIPAN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE SELECCIÓN PARA CARGOS PÚBLICOS, SE JUSTIFICA POR EL INTERÉS PÚBLICO QUE REVISTEN DICHOS PROCEDIMIENTOS." Registro IUS: 2004021.

²⁹ Tesis: 1a. XLVI/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro IUS: 2005538.

³⁰ Fuente de consulta: Página de Internet de la Organización de los Estados americanos. Visible en [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=610&IID=2#_ftn8]

SRE-PSC-70/2015

Igualmente, la *Suprema Corte* ha señalado que la proyección pública se adquiere debido a que la persona de que se trate, su actividad, o el suceso con el cual se le vincula, tenga trascendencia para la comunidad en general, esto es, que pueda justificarse razonablemente el interés que tiene la comunidad en el conocimiento y difusión de la información.

De todo lo anterior se colige que en el sistema jurídico nacional, el legítimo ejercicio de la libertad de expresión debe protegerse siempre y cuando no trastoque los límites previstos para esta, y especialmente en aquellos casos en que su contenido resulta relevante para formar la opinión pública –lo que incluye la información relativa a asuntos de interés público o relativo a personas con proyección pública–, pues ello contribuye a la consolidación de los valores democráticos.

3.2. El contenido del programa no es propaganda electoral.

Por las razones que a continuación se expondrán, esta Sala Especializada considera que el contenido del programa “Chacoteando la Noticia” no constituye propaganda electoral, sino que se trata del legítimo ejercicio de la libertad de expresión a través de la presentación y opinión satírica de información relevante en el contexto político.

De conformidad con el artículo 242, párrafo 3 de la *Ley Electoral*, la propaganda electoral consiste en el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

Por su parte, el párrafo 4 del mismo dispositivo señala que la propaganda deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

Sobre el tema, la Sala Superior ha determinado jurisprudencialmente que la propaganda electoral es una forma de comunicación persuasiva para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

En ese sentido, se debe considerar como propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad

SRE-PSC-70/2015

comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.³¹

Por lo tanto, para determinar que algún contenido comunicativo debe ser calificado como propaganda electoral, deberá determinarse indubitadamente que éste tiene la única intención de promoción de un actor electoral ante la ciudadanía, ya sea candidato o partido político, inserta en el contexto de una campaña comicial.

Ahora bien, del análisis global del contenido político inserto en el programa “Chacoteando la noticia”, se advierte que su propósito principal consiste en presentar ante su auditorio diversa información relevante con el contexto político actual, acompañada de comentarios críticos de tono satírico a modo de opinión.

En efecto, el programa presenta diversa información política atinente al contexto local y/o federal, misma que pudiera resultar relevante en la medida en que contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de una ciudadanía debidamente informada, y a partir de ella genera comentarios, críticas y opiniones severas, a través del uso de un tono comunicativo satírico y echando mano de recursos tales como la parodia.

De conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la sátira es una composición cuyo objeto es censurar acremente o poner en ridículo a alguien o algo; también se refiere a un discurso o dicho agudo, picante y mordaz, dirigido a este mismo fin.

La sátira, especialmente la política, tiene y ha tenido una presencia constante en las manifestaciones creativas y de expresión del ser humano. Concebida para hacer reír, generar sorpresa o estupor, la sátira

³¹ Jurisprudencia 37/2010, de rubro “PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA.”

SRE-PSC-70/2015

se hace presente como instrumento de denuncia y crítica social en las distintas manifestaciones del arte.³²

Si en un principio su pudo identificar a la sátira con un género, en la actualidad se corresponde más con un modo artístico, una actitud o un estilo. En todo caso se habla de sátira cuando se encuentran dos ingredientes: la comicidad y la censura, pues su fin inmediato es corregir los vicios ridiculizándolos.³³

Cabe destacar que el mismo programa se aprecia a sí mismo como de sátira política, según la información proporcionada a la Dirección de Prerrogativas ante el requerimiento de información atinente a que precisara el objetivo del programa “Chacoteando la noticia”:

“El objetivo del programa Chacoteando la noticia es de entretenimiento con un contenido de sátira política, con muñecos que caracterizan personajes de la política local de distintos partidos, a los que sustancialmente se satirizan sucesos cotidianos que tienen relación tanto con la política local como lo que sucede en todos los partidos políticos.”

Robustece lo anterior el mismo nombre del programa, “Chacoteando la noticia”. La Real Academia Española de la Lengua reconoce que el término “chacotear” se emplea como “burlarse, chancearse, divertirse con bulla, voces y risa.”

En este sentido, el nombre del programa de noticias es una referencia a un ánimo de hacer burla, en tono cómico, de las noticias que se van a presentar. Además, ello es consistente con la frase que utilizan en la presentación de cada uno de los episodios: “información de verdad, pero con una sonrisa”.

Así, el propósito principal del programa en análisis consiste en fungir como programa de noticias, si bien también con un aspecto de crítica severa a las personas y actos que presentan, haciendo uso de recursos jocosos tales como la parodia, es decir, la imitación burlesca por medio de títeres o de personajes caracterizados como las personas involucradas en el contenido informativo que presentan.

Por ello, no puede considerarse que el contenido del programa se configure como propaganda electoral, pues su propósito claro y evidente

³² Valero Heredia, Ana, “Libertad de expresión y sátira política: un estudio jurisprudencial.” En: Revista internacional de historia de la comunicación. N°2, Vol.1, 2014. Pág. 86.

³³ Cortés, R., “Teoría de la Sátira”. Universidad de Extremadura, Cáceres, 1986. Pág. 79.

SRE-PSC-70/2015

no es el de persuadir al teleauditorio para obtener el voto del electorado o desalentar la preferencia hacia un candidato, coalición o partido político.

Tampoco existe en ninguno de sus apartados la intención de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas, sea para los procesos locales o comiciales.

Mucho menos existe una petición, ya sea expresa o tácita, de solicitud del voto en favor de alguna de las fuerzas políticas o de las candidaturas que actualmente contienden en los diversos procesos comiciales en el país.

Su contenido, se repite, consiste en la presentación de noticias y comentarios satíricos en torno a ellas, lo que en principio constituye un ámbito protegido por la libertad de expresión³⁴, en la medida en que tratan, en el aspecto político de asuntos relevantes en la esfera de lo público.

3.3. No se acredita la contratación y/o adquisición de tiempo en televisión.

Como ya se señaló, la normatividad electoral señala como un ilícito la contratación y/o adquisición de tiempo en televisión, particularmente para la emisión de contenidos afines a los partidos y/o sus candidatos.

De lo anterior, se tiene que la conducta ilícita se configura por 2 elementos, a saber: la existencia de una operación de contratación y/o adquisición de tiempo en televisión, con contenido afín a los partidos políticos y/o a sus candidatos.

En tanto el contenido del programa no constituye propaganda electoral, no se acredita la *Conducta Señalada* imputada al PAN o a Javier Gándara, consisten en la contratación o adquisición de tiempo en televisión.

Robustece a la anterior conclusión lo informado tanto por la Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., como por el partido político y el candidato, en la medida en que todos ellos negaron haber celebrado cualquier operación cuyo objeto fuera el de contratar o adquirir propaganda, particularmente en cuanto hace a tiempos dentro del programa “Chacoteando la noticia”.

Además, al no obrar en el expediente elemento alguno tendiente a acreditar tal situación, es de concluirse que no ocurrió tal violación a la normatividad electoral, máxime que, en todo caso, son los Promoventes quienes debieron proporcionar los elementos necesarios para ello, situación que no aconteció, habida cuenta que en el procedimiento

³⁴ Más adelante se analizará si el discurso del programa constituye contenido calumnioso.

especial sancionador, es al denunciante a quien corresponde la carga de la prueba.³⁵

3.4. No se acredita la calumnia.

De conformidad con las razones que a continuación se expondrán, esta Sala Especializada **considera que no se actualiza la infracción a la normativa electoral consistente en calumnia, atribuida a Javier Gándara Magaña, Partido Acción Nacional y Guillermo Padrés Elías**, en la medida en que tales personas no realizaron manifestación alguna dentro del programa “Chacoteando la noticia” que pudiera consistir en la imputación de un hecho o delito falso en detrimento de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano o del *PRI*, además de que su contenido es meramente informativo con tono satírico.

3.4.1. Marco normativo.

En principio, conviene tener presente que el artículo 41, Base III, Apartado C de la *Constitución Federal*, prohíbe la inclusión de expresiones que calumnien a las personas en la propaganda política o electoral desplegada por los partidos políticos o candidatos.

En consonancia con lo anterior, la *Ley Electoral* reproduce esa restricción en su artículo 247, párrafo 2, mientras que la Ley General de Partidos Políticos la impone como una obligación a dichos institutos políticos, como se aprecia en el artículo 25, párrafo 1, inciso o).

La restricción en comento se enmarca en lo dispuesto por los artículos 1, 6 y 7 de la *Constitución Federal*, que en la parte conducente establecen:

Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. (...)

Artículo 6. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. (...)

Artículo 7. Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad pueden establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de

³⁵ Al respecto, la jurisprudencia 12/2010 de la Sala Superior, de rubro “CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.”

Todas las tesis y jurisprudencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están disponibles para su consulta en [www.te.gob.mx](http://portal.te.gob.mx)

SRE-PSC-70/2015

imprensa, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la prensa como instrumento del delito. (...)

En el ámbito electoral, la calumnia es conceptualizada como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral, como se advierte del artículo 471, párrafo 2, de la *Ley Electoral*.

Al respecto, la importancia de la libre manifestación de las ideas no es el hecho de que sea una libertad más, sino que constituye uno de los fundamentos en el orden político, y su trascendencia estriba en que es vital para el mantenimiento y la consolidación de las instituciones democráticas.

En el marco de lo preceptuado por la propia *Constitución Federal*, y los tratados de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, la libertad de expresión se erige como un derecho fundamental para la calidad democrática y el avance hacia un estado constitucional de Derecho; instrumentos internacionales que conminan a privilegiar tal derecho humano, y señalan los límites para su goce pleno y armónico con otras libertades con las que se relacionan. Así, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen:

26

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:
 - a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
 - b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente **no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las**

SRE-PSC-70/2015

que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o*
- b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.*
- 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. (...)*

De la confección normativa descrita, se arriba a la conclusión que la libertad de expresión de todas las personas físicas y morales es un derecho humano, el cual se traduce en una piedra angular de cualquier sociedad democrática, puesto que permite la libre difusión y búsqueda de información e ideas de toda índole, satisface la necesidad social de estar informado y coadyuva a la formación de una opinión pública.

De tal magnitud es esta libertad, que no puede estar sujeta a censura previa o limitación y, de someterla a restricciones en su ejercicio, éstas deben establecerse previamente en la norma, como un medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Asimismo, deben ser proporcionales con el fin que persiguen o pretenden alcanzar, para prevenir un abuso eventual en el ejercicio de ese derecho fundamental.

Sobre este tema, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que todas las formas de expresión se presumen protegidas por la Constitución Federal y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, salvo que haya razones imperiosas que derroten ese manto protector³⁶.

Una de las posibles aristas que implicarían la reducción de ese manto protector es la proyección pública de una persona. La misma Primera Sala del Alto Tribunal estableció en la jurisprudencia con rubro: ***“LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA”***³⁷, que las personas que se dedican a actividades públicas (por estar inmersas en ese ámbito, o bien, por el rol que desempeñan dentro de la sociedad), están expuestas

³⁶ Criterio contenido en la tesis aislada *LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SE PRESUME QUE TODAS LAS FORMAS DE EXPRESIÓN SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS POR LA CONSTITUCIÓN*, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 13, Diciembre de 2014, Tomo I, Instancia: Primera Sala, Tesis: 1a. CDXXI/2014 (10a.), Materia: Constitucional, página 237.

³⁷ Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1, Instancia: Primera Sala, Jurisprudencia 1a./J. 38/2013 (10a.), Materia: Constitucional, página 538.

SRE-PSC-70/2015

a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública alguna.

En esa jurisprudencia, la Primera Sala, en adopción del sistema dual de protección al cual se refirió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, precisó que el umbral de protección se relaciona con el carácter de interés público que conllevan las actividades o actuaciones de una persona determinada.

También precisó que la proyección pública de aquellas personas que desempeñan funciones públicas, o bien, se involucran en temas de interés general, no implica que se les prive de su derecho al honor, sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública.

Igualmente, la *Suprema Corte* ha señalado que la proyección pública se adquiere debido a que la persona de que se trate, su actividad, o el suceso con el cual se le vincula, tenga trascendencia para la comunidad en general, esto es, que pueda justificarse razonablemente el interés que tiene la comunidad en el conocimiento y difusión de la información.

En esa medida, **las personas con proyección pública deben admitir una disminución en la protección a su vida privada, siempre y cuando la información difundida tenga alguna vinculación con la circunstancia que les da proyección pública, o ellos la hayan voluntariamente difundido.**

Si la información difundida no versa sobre la actividad desarrollada por la persona en sus negocios o en sus actividades profesionales, ni tiene vinculación alguna con dichos aspectos, no es posible justificar un interés público en la misma.

Siguiendo estos criterios, **se configurará la calumnia cuando el contenido del mensaje apreciados en todo contexto, signifiquen una acusación maliciosa o imputación falsa de un delito**, siendo estas manifestaciones acciones que nada aportan al debate democrático, ni pueden reputarse como meras opiniones.

Las anteriores ideas sirven de marco para estudiar la imputación de calumnias que se denuncian en detrimento tanto de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, quien actualmente es candidata a la gubernatura de Sonora, además de senadora de la República con licencia, y del *PRI*, una

SRE-PSC-70/2015

entidad de interés público, en términos del artículo 41, fracción I de la *Constitución Federal*.

Resulta relevante las ideas referidas pues tanto Pavlovich Arellano como el partido político deben considerarse como personas con proyección pública, en tanto se dedican a actividades públicas, tanto por estar inmersas en ese ámbito, como por el papel que actualmente desempeñan dentro de la sociedad, particularmente en cuanto hace a la integración de los órganos de representación política en Sonora, además de que se trata, como ya se apuntó, de una funcionaria pública con licencia.

En ese sentido, al tener la comunidad un interés general en su actuación, se analizará si la difusión en televisión del programa “Chacoteando la noticia”, se encuentra amparado por el legítimo uso de la libertad de expresión o si, por el contrario, va más allá de los límites previstos por el marco normativo de tal derecho fundamental y constituye calumnia.

3.4.2. Metodología de estudio.

El artículo 471 de la *Ley Electoral*, en su párrafo primero, establece que los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que se considere calumniosa sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada.

Lo anterior es relevante, en la medida en que el presente procedimiento especial sancionador se conforma de dos denuncias presentadas por Claudia Artemiza Pavlovich Arellano y el *PRI*, respectivamente. En su oportunidad, al tratarse de la denuncia de los mismos actos, se acumularon en el procedimiento en que se actúa.

Con base en lo anterior, se estudiará únicamente lo relativo al contenido del programa “Chacoteando la noticia” que, en sus respectivos ocursos, se denuncia como presuntamente calumnioso.

Para ello, y en aras de preservar la claridad analítica, se dividirá el estudio en relación a los diversos episodios del programa, con la respectiva aclaración de si el contenido fue denunciado por la actual candidata o por el instituto político.

En cuanto a la materia de estudio, el artículo 471 de la *Ley Electoral*, señala en su segundo párrafo que **se entenderá por calumnia la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral.**

SRE-PSC-70/2015

De ello se deriva que para acreditar que la propaganda contiene expresiones calumniosas, se deberá dar cuenta de 3 elementos: a) la imputación de un hecho o delito; b) la falsedad de tal hecho o delito; c) su impacto en un proceso electoral

3.4.3. Análisis de los programas.

Cabe hacer un análisis puntual sobre cada uno de los contenidos que se estiman lesivos de la norma electoral.

1. Programa 1, transmitido el nueve de marzo. Sobre el particular, se señala como calumniosa la parodia con un personaje que se hace llamar “Claudio”, en supuesta alusión a la candidata *Promoviente*. El contenido denunciado es el siguiente:

Personaje “Claudio”.- “De acuerdo con la Oficina de Convenciones y Visitantes de Guaymas, cada fin de semana un promedio de doscientas personas, entre ellas artistas como Yair, escalan el cerro del Tetakawi, para tomarse selfies y subirlas simplemente a las redes sociales. Aaay, qué asco subir al Tetaskawis. Ante esto se implementaron grupos de guías para subir el cerro y bajar con seguridad a las personas que acuden a escalarlo, pues claro no se vayan a dar un put..., –comienza sketch– coyotas, coyotas, coyotas ¿alguien compra coyotas? –termina sketch–, y digo, está bien que muchas personas suban el Tetakawi, porque les gusta escalar y son deportistas y son una reata para el alpinismo, igual lo que tú quieras, pero neta qué enfermos nomas los que lo hacen para tomarse una selfie y decir, mírame estoy con las tetas de la cabra –comienza sketch– yo soy Claudia tu guía de turistas, y mejor los invito a que visiten el cerro de la ilusión, tiene un cabezón, una cosa larga, larga, ¡wow! Guaymas, te amo [...]”.

2. Programa 2, transmitido el diez de marzo. Los *Promovientes* alegan que en el programa de mérito, se difunden unas supuestas llamadas telefónicas imputando, en la primera de ellas, que se comunican Gerardo Rubio (secretario del Ayuntamiento de Nogales), y Alan Echeverría Tobié (secretario del Instituto Nacional de Migración en Sonora); en tanto que en la segunda, se comunica de acuerdo con el contenido del programa televisivo calumnioso Enrique Claussen (integrante del equipo de campaña de la candidata) con una persona de nombre Paulette. Asimismo, que aparece una imagen de la mencionada candidata Pavlovich en las cuales se sobreponen las frases siguientes: “¿honestidad total?”, “Sus colaboradores más cercanos desvían recursos públicos a su campaña”, “Enrique Claussen ordena hacer transacciones de dinero ilícito en el extranjero para favorecer la campaña de la candidata”, “Claudia recibe dinero público e ilícito es corrupción”.

SRE-PSC-70/2015

El contenido es el siguiente:

Conductor.- “El video que está corriendo como pólvora en las redes sociales es una llamada que hace Gerardo Rubio Secretario del Ayuntamiento de Nogales al delegado del Instituto Mexicano de Migración en Sonora, Alán Echeverría Tobé, llamada que fue dada a conocer a través del Facebook y Twitter por el portal la gente vista, sitio web de noticias y prensa. Esta es parte de la llamada que publicó el periódico digital, córrela.

Comienza audio.- GR: Dile que mi presidente municipal de Nogales, Ramón Guzmán, habló con la candidata, Ok. GR: todo el apoyo para la candidata, infraestructura, apoyos, logística, dinero, gobierno, todo, todo. Y nomás le hablo a mi hermanito para ponerme a su disposición desde este momento y que me empiece a dar instrucciones, todo, campaña con y sin candidato pero todo para adelante ya. AE: Perfecto, perfecto, yo le paso tu recado, yo le paso tu recado, ahorita lo voy a ver de hecho y ahí estamos a la orden. GR: Por favor, dile que traigo dos maletas, una en cada mano y que no hallo que hacer con ellas. AE: Perfecto claro que sí, yo le doy tu recado, gusto en saludarte. GR: Órale pues, bye. Un abrazo y a la orden –finaliza audio–.

Conductor.- “Qué fuerte está todo esto ¿cómo fue?

Comienza sketch con personajes.- Sí, por supuesto que sí, te hablo de parte del presidente de Nogales Ramón Guzmán, con los impuestos que paga la gente, con eso vamos a apoyar a la candidata en lo que necesite, logística, chocolates, chicles, muérganos, la gente de Nogales para la campaña de la candidata – ah perfecto, perfecto–. Dile que traigo dos maletas llenas de dinero que están muy pesadas que no sé qué hacer con ellas, se me entume el brazo. Muchas gracias, muchas gracias, perfecto muchas gracias, sale yo le digo ahorita que lo vea, al presidente, ahorita lo voy a ver, vamos a ir por unas chipichangas, sí sale.

Conductor.- “Ahora vamos al segundo video que publicó a través de las redes sociales el portal: la entrevista sitio red web de noticias y prensa, en este segmento se escucha como Enrique Claussen ordena hacer transacciones de dinero ilícito en el extranjero para favorecer la campaña de la candidata del PRI.

Comienza audio.- EC:...es la explicación como le puse en el correo de usted, nada más la plataforma está cambiando, en lugar de ser Londres ahora va a ser Caimán. EC: Oye Paulette, P: Mándeme; EC: es que no les expliques mucho de qué se trata, se te puso a preguntarte por correo en que se trataba. No les digas a ellos, ellos nomás trabajan conmigo ¿ok?, P: Bueno, está bien. EC: Órale pues, te lo encargo muchísimo ¿eh? P: Claro que sí señor. EC: Ahorita te llega, sale bye, bye. P: A la próxima ya sabré. EC: Sí, no te preocupes mijita, cuídate mucho. P: Igualmente, hasta luego. –termina audio–

Conductor.- “Ah, demasiada información, estoy en shock. Quiero recapitular todo esto para entenderle mejor.”

Comienza sketch con personajes.- Ahí se lo puse en el correo licenciado, toda la información en lugar de meter el dinero en Londres pues para que gane más intereses en estos días lo vamos a meter en Islas Caimán, pagan una tasa más alta y son más discretos. Oye Paulette, no sé por qué cada que menciono tu nombre me acuerdo de Peña Nieto, ay licenciado, qué bonito piropo, ya no le des explicación a nadie de ese dinero, ese dinero se mete a las Islas Caimán y punto, nada del Banco Santander o al

SRE-PSC-70/2015

Banco del Elektra. Ok licenciado para la otra ya sé, es que en Elektra me regalaban una licuadora pero ya sé.”

- Programa 3, transmitido el once de marzo. En cuanto a este programa se denuncia una parodia satírica con un títere denominado “La Clau”, en alusión a Claudia Pavlovich, misma que sostiene una supuesta conversación telefónica en donde discurre acerca de las llamadas telefónicas transmitidas el día anterior.

El contenido es el siguiente:

Conductor.- “Claudia Pavlovich sacó una grabación que han circulado en redes de cosas que le ha molestado, particularmente con el presidente del PAN nacional Gustavo Madero y el candidato de Acción Nacional a la Gubernatura de Sonora, Javier Gándara Magaña, sobre todo por los dimes y diretes que la han traído últimamente en boca de todos. Vamos a ver lo que pasa con esta grabación –comienza video en el que aparece Claudia Pavlovich– Ayer, el presidente nacional del PAN, Gustavo A. Madero, quiso relacionarme con hechos absolutamente falsos. Por esa razón yo he hecho un compromiso con honestidad total, he hecho un compromiso con la transparencia, está Usted dispuesto a comprometerse y a hablar de frente, está Usted dispuesto a contestar los señalamientos documentados en el Wall Street Journal, –termina video–.

Conductor.- Vamos con “La Clau”, que al parecer está muy molesta con el candidato y el presidente de los pitufos.

Comienza sketch con títere.- Ayer, el presidente del partido de los pitufos me quiso relacionar con hecho absolutamente falsos, aunque sí hayan ocurrido, todo mundo sabemos donde está la corrupción. En el pripiripau nunca hemos sabido lo que es la corrupción, nunca, todo lo que hacen los pitufos se los hemos inventado, –no– perdón, perdón, se los hemos documentado y denunciado con Beltrones –no, no– perdón, perdón, con la Procuraduría General de la República para que el gobierno federal nos ayude –no– perdón, perdón, investigue los puntos que nos llevan de ventaja, perdón, perdón, los puntos que llevan los actos de corrupción. Por eso le digo a Usted Don Javi, que no es con calumnias inventándome que salgo mucho en YouTube, como se gana una elección, no es mencionando que estoy utilizando bolsas de dinero de los ayuntamientos priístas como se gana la confianza de los sonorenses, cada señalamientos que se le ha hecho a Usted, se ha realizado con documentos oficiales de la Federación y en Los Pinos me ayudan, que diga, en la PGR investigan, en Sonora estamos cansados de tanta corrupción, por esa razón yo he hecho un compromiso con honestidad total y me respaldan la Gaviota y Videgaray, he hecho un compromiso con la transparencia firmado por el propio presidente en su nueva cada de Ixtapan de la Sal, ¿está Usted dispuesto a comprometerse y hablar de frente Don Javi? ¿Está Usted dispuesto a contestar los señalamientos documentados en el Juan Streets Journals? Pagado por el centro de la República –no, no– perdón, perdón, investigado por ese diario, está Usted dispuesto a contestar por qué firmo esas cartas diciendo que los dueños de la guardería ABC eran gentes honorables –jesea fuiste túj– ay, es cierto.

- Programa 4, transmitido el doce de marzo. A decir de los Promoventes, resultan calumniosas las opiniones vertidas en torno

SRE-PSC-70/2015

a la gira del presidente de la República por Gran Bretaña y de la candidata a diputada federal plurinominal Carmen Salinas, en virtud de que son situaciones que se asocian al *PRI*, además de repercutir negativa en contra de Claudia Pavlovich.

Sobre este particular, no se advierte ningún contenido en el programa que haga referencia a tales cuestiones.

5. Programa 5, transmitido el trece de marzo. Sobre este contenido, los *Promovientes* señalan genéricamente que, al igual que en los demás, se destaca de manera velada la candidatura de Claudia Pavlovich y del *PRI*, influyendo de manera negativa en la apreciación de los electores en los próximos comicios.

Sobre este particular, no se advierte ningún contenido en el programa que haga referencia a tales cuestiones.

6. Programa 6, transmitido el dieciséis de marzo. Se denuncia la supuesta relación que se hace de la candidata con actos que los *Promovientes* califican de terroristas. Además, que también se habla del supuesto desvío de recursos públicos de Pavlovich Arellano.

El contenido denunciado es el siguiente:

“Sketch con títeres.- Miren el Alcalde de Nogales, Ramoncito Guzmán Muñoz, pues designó como nuevo secretario de Ayuntamiento de esa ciudad fronteriza a Luis Alberto Coronado. Lo que pasa es que a Gerardo Rubio el anterior secretario decidió voluntariamente separarlo de su cargo luego de que le doblaron su voz, como que él hablaba de unas maletas llenas de dinero que eran para la candidata para la Claudita, pero no, es alguien que le dobló la voz, así como en Disney. Sí, yo creo que sí, tienes mucha razón Chilario, porque yo estuve ahí cuando Ramón Guzmán aconsejó a su nuevo secretario Luis Coronado, le dijo, mira escuchame bien Luisito, no la vayas a regar igual que el Gerardito, no quiero que tú uses maletas; qué buen consejo ese, la verdad es que si hubieran existido maletas con dinero, ya hubieran aparecido para comprarnos publicidad porque andamos muy ruin nosotros. Sí eso es cierto ya nos hubiera pagado los del Ayuntamiento de Nogales, que nos deben mucho, digo de que hemos hablado bien, eso sí”.

7. Programa 7, transmitido el diecisiete de marzo. Sobre el particular, se denuncia la calumnia en detrimento del *PRI* cuando se afirma que los sonorenses saben dónde está la corrupción, seguido de imágenes de la Casa Blanca de las Lomas, de Carlos y Raúl Salinas de Gortari, Luis Echeverría y Elba Esther Gordillo. Además, igualmente se considera que se actualiza la calumnia cuando se comenta sobre el programa federal de entrega de televisores

SRE-PSC-70/2015

digitales. Finalmente, se denuncia que en el programa se refieren diversas acciones relativas a la solicitud de votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación, conductas atribuidas a Claudia Pavlovich.

El contenido del programa denunciado es el siguiente:

Claudia Pavlovich.- “Todos los sonorenses saben donde está la corrupción.”

De ello, se siguen imágenes de la Casa Blanca de las Lomas, de Carlos y Raúl Salinas de Gortaria, Luis Echeverría y Elba Esther Gordillo.”

Seguido de ello, nuevamente aparece un sketch con títeres:

“Miren el Alcalde de Nogales, Ramoncito Guzmán Muñoz, pues designó como nuevo secretario de Ayuntamiento, de esa ciudad fronteriza a Luis Alberto Coronado. Lo que pasa es que a Gerardo Rubio el anterior secretario decidió voluntariamente separarse de su cargo luego de que le doblaron su vocesita, como que él hablaba de unas maletas llenas de dinero que eran para la candidata para la Claudita, pero no, es alguien que le dobló la voz, así como en Disney. Sí yo creo que sí, tienes mucha razón Chilario, por que yo estuve ahí cuando Ramón Guzman aconsejó a su nuevo secretario Luis Coronado, le dijo, mira escuchame bien Luisito, no la vayas a regar igual que el Gerardito, no quiero que tú uses maletas; que buen consejo ese, la verdad es que si hubieran existido maletas con dinero, ya hubieran aparecido para comprarnos publicidad por que andamos muy ruin nosotros. Sí eso es cierto ya nos hubiera pagado los del Ayuntamiento de Nogales, que nos deben mucho, digo de que hemos hablado bien, eso sí”.

34

8. Programa 8, transmitido el dieciocho de marzo. Respecto a este programa, se denuncian los comentarios editoriales en los que supuestamente se afirma que los integrantes del *PRI* incurren en hechos ilícitos, tales como lenocinio y desvío de recursos públicos.

El contenido denunciado es el siguiente:

Conductor.- “Por ejemplo, miren el Partido Verde Ecologista de México, si en verdad fuera un partido de ecología estuviera más metido que la ... en la contaminación del río Sonora, provocada por la minera México, haciendo manifestaciones, abriendo espacios para el debate, postulando y protestando y buscando mejoras para la gente afectada y para el río, pero yo creo que no se han enterado estos hijos de la ... del desma... ecológico que va a tener repercusiones tarde o temprano y luego andan promocionando sus p... logros con puro artista pagado por el canal de las estrellas ¿o me equivoco?”

9. Programa 9, transmitido el diecinueve de marzo. Los *Promovientes* afirman que a través de la crítica a sus servidores públicos, se denosta al *PRI*, al relacionarles con redes de corrupción y prostitución.

El contenido denunciado es del siguiente tenor:

SRE-PSC-70/2015

Personaje.- “Ahorita la traigo atravesada con los pi... partidos políticos, sobre todo con esos partiduchos que no pintan en las elecciones y son sólo mascotas del PRI, del PAN o del PRD, o ya de plano son negocios particulares o de familias que el INE les da gracias a nuestros impuestos, son unos pin... zánganos que se venden al mejor postor y no más buscan el tres por ciento de toda la votación como lo indica el artículo 41 de la Constitución, para seguir con su pin... negocio, más pelada no la pueden tener estos hijos de la jijuria, con la pura p... familia y unas cuantas bolsas de despensa se hace la machaca y obtiene el tres por ciento, porque no me vayan a decir que tienen preceptos ideológicos y doctrinas filosóficas, donde va a ser el bienestar social y humano en la idiosincrasia mexicana [...] un claro ejemplo de esta chi... es el llamado Movimiento Ciudadano, donde se supone que es un partido para postular a destacados ciudadanos de la sociedad que tengan capacidad, honorabilidad y conocimiento para ser postulados y de preferencia que no hayan participado en política partidista y que en verdad tengan la sensibilidad y conocimiento de las problemáticas de la ciudad y de la sociedad, y en su lugar, qué, ¿qué hacen? ¿qué hacen en este movimiento ciudadano? Van a postular en la boleta a puros exiliados socorridos de otros pin... partidos políticos, hágame Usted el favor.

10. Programa 10, transmitido el veinte de marzo. Se denuncia la relación que se hace de Claudia Pavlovich con los reclamos del sindicato de trabajadores de la Universidad de Sonora.

35

El contenido denunciado es el siguiente:

Conductor.- “Como ya es toda una tradición, los sindicatos de la Universidad de Sonora amenazaron de nuevo con llevar a la huelga a la máxima casa de estudios del Estado, y con esto, dejar sin clases a más de treinta mil estudiantes.”

Comienza sketch con personajes.- “no queremos romper la tradición de la huelga por eso cada año nos organizamos mejor para que los festejos salgan de maravilla –termina sketch–

Conductor.- Tanto el Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Sonora como el Sindicato de Académicos, tiene emplazada la huelga para la UNISON el próximo 16 de abril, claro, primero se tomarán sus vacaciones de semana santa y luego viene la huelga.

Comienza sketch con personajes.- Lo que pasa es que no queremos que se nos junten dos tradiciones, primero hay que festejar una y luego la otra –termina sketch–.

Conductor.- La vicerrectora de la UNISON, consideró como normal los emplazamientos a huelga de los sindicatos y confió en que la razón y la negociación se impondrán para evitar el estallamiento de la huelga.

Comienza sketch con personajes.- Jubilación digna, ya la tienen pero quieren un retiro espiritual en un hotel de cinco estrellas; prestaciones a la vivienda, ya las tienen pero quieren casa igual a las que tienen sus líderes en Sonora, muy nice estos pues; quieren además estabilidad laboral para darse la vida que se dan sus líderes sindicales, no piden nada fuera de lugar –termina sketch–.

Conductor.- El problema es que en los últimos años la razón y la negociación es lo que menos ha imperado en la UNISON, y en 2014, la máxima casa de estudios tuvo la huelga más larga de su historia con una duración de poco más de dos meses.

SRE-PSC-70/2015

Comienza sketch.- A nosotros no nos mueve ningún partido político, lo que nos mueve es la superación propia de nosotros, porque ya es hora de tener una rectora –termina sketch–.

Conductor.- La nota periodística siempre es bienvenida, vamos con “El Maistor Pirrin” y el “Mosco Chupa Chupa”.

Comienza sketch con títeres.- Este es el chirote de la noticia, así como lo oye, así como lo escucha, yo soy “El Maistro Pirrin” y este es el “Mosco Chupa Chupa”, el único mosco que te hace roncha pero en la verija. Y también hago piñatas, para completarme para la fumada. ¿Dijiste piñatas verdad? ¿Verdad, entendí piñatas? Sí, son piñatas, así como Usted lo oye, así como Usted lo escucha, el rector, el rector de la Universidad de Sonora Heriberto Grijalva, dijo que las peticiones de los sindicatos de maestros y macuarros del alma mater pues son justas, sí son justas, pero no hay lana para subirles porque los recursos son insuficientes. Yo quiero trabajar en un sindicato de la universidad, ya lo decidí, se la pasan cachetonamente, neta que los que barren y limpian ganan más que los profesionistas que egresan de la uni, y cada año la hacen de pe..., que les den aumento y sino les hacen caso ponen la bonita bandera roja y negra y empiezan las vacaciones y la fiesta y el spring break, y aparte no hay exámenes, antidoping, está a todas margaritas. Tienes razón, tienes razón; este año el ofrecimiento a los sindicatos de la universidad es del 3.4 en incremento salarial, así como Usted lo escucha, así como Usted lo oye, el incremento salarial y el 2.2 por ciento en aumento de prestaciones, que es similar al de otras organizaciones sindicales del país, pero los sindicatos están pidiendo, están solicitando un incremento de 9.1 por ciento, lo que ocasionaría un caos presupuestal en la universidad, según el rector. Lo más seguro es que los manden a la ve..., y luego empieza la pachanga y la fiesta y una huelga a donde se la pasan a todo dar, y al finalizar el movimiento todavía les pagan los días que no trabajaron y además otros sindicatos de la CTM mantiene el movimiento, y es que son bien brothers, bien hermanitos. Sí, sí, sí, las cosas se van a poner color de hormiga, que por cierto y vale decirlo que la huelga del año pasado fue la huelga más larga de la historia que fue, sí, así como Usted lo oye, así como Usted lo escucha, de sesenta días. Pues, este año vamos por el record, vamos a romper ese record, pa fumar parejo, je. Bueno mosco, nos tenemos que ir [...].”

36

En suma, los *Promovientes* sintetizan que en el programa “Chacoteando la noticia”, se calumnia tanto a Claudia Pavlovich como al *PRI* por la imputación de diversos delitos, entre los que están: uso indebido de atribuciones y facultades, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, desaparición forzada de personas, tortura, lenocinio, abuso de autoridad, acceso ilícito a sistemas y equipos de informática, delitos electorales.

A. El contenido de los programas resulta ser una sátira en torno a hechos noticiosos de interés público, por lo que se encuentra bajo el amparo de la libertad de expresión y de la protección al periodismo.

Las Relatorías Especiales para la Libertad de Expresión de Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han señalado

que la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados internacionales en la materia de los cuales México es parte, invitan a los Estados Miembros a trabajar para que los periodistas y trabajadores de los medios de difusión puedan desempeñar su función plena, libremente y en condiciones de seguridad, con miras a fortalecer la paz, la democracia y el desarrollo de estos.

Así, en la resolución 21/12 del Consejo de Derechos Humanos de 27 de septiembre de 2012 relativa a la seguridad de los periodistas, como en la diversa 24/15 del Consejo de Derechos Humanos de 27 de septiembre de 2012, relativa al Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, se decidió hacer de los periodistas y demás profesionales de los medios de difusión el grupo central al que fuera dirigida la tercera etapa del Programa Mundial de Protección.

Se han reconocido los riesgos específicos a que se enfrentan los periodistas en el ejercicio de su labor y se ha establecido que es indispensable una respuesta eficaz del Estado para su protección.

Ante tal situación, México cuenta con la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas*,³⁸ que tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las medidas de prevención que permitan garantizar la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.³⁹

Dicha Ley define como periodistas a:

“Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.”

Asimismo, define como **medidas de prevención** el conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones

³⁸ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de junio del dos mil doce.

³⁹ Artículo 1º párrafo primero.

SRE-PSC-70/2015

contra periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.⁴⁰

Toda vez que tienen una labor fundamental en el Estado Democrático, los periodistas gozan de especial protección en el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales reconocidos y garantizados en los instrumentos internacionales en la materia, en la *Constitución Federal*, así como en las leyes internas, especialmente por cuanto hace el desempeño de su labor.

En ese sentido, se evidencia que **los periodistas son un sector al que el Estado Mexicano está compelido a otorgar una protección especial al constituir el eje central de la circulación de ideas e información pública.**

Por su parte, la *Corte Interamericana de Derechos Humanos* ha señalado que el periodismo en una sociedad democrática, representa una de las manifestaciones más importantes de la libertad de expresión e información.

Las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, ya que **son los periodistas y los medios de comunicación quienes mantienen informada a la sociedad sobre lo que ocurre y sus distintas interpretaciones, condición necesaria para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso.**⁴¹ Es claro que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático.⁴²

La jurisprudencia interamericana ha sido consistente en reafirmar que la libertad de expresión es una **condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada,**⁴³ la máxima posibilidad de información es un requisito del bien común y es el pleno ejercicio de la libertad de información el que garantiza tal circulación máxima,⁴⁴ la libre circulación

⁴⁰ Artículo 2º.

⁴¹ *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafos. 117 y 118.

⁴² Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párrafo 42; CIDH. Informe No. 130/99, Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párrafo. 46.

⁴³ *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrafo 68.

⁴⁴ La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo. 77.

SRE-PSC-70/2015

de ideas y noticias no es concebible sino dentro de una pluralidad de fuentes de información, y del respeto a los medios de comunicación.⁴⁵

De allí que, en criterio de la mencionada *Corte Interamericana*, **las posibles restricciones a la circulación de información periodística por parte del Estado deban minimizarse**, en atención a la relevancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que tal importancia impone a los periodistas y comunicadores sociales.⁴⁶

Esto **no implica que el ejercicio de la labor periodística sea ilimitada o sin restricciones**, toda vez que de acuerdo a la normatividad interna e internacional debe tener como **límites, entre otros, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas**.

Por otra parte, la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando son difundidas públicamente y con ellas se persigue fomentar un debate público.

En este orden de ideas, la *Suprema Corte* señala que el derecho fundamental contenido en el artículo 7 de la *Constitución Federal*, en sentido literal, se entiende relativo a la industria editorial, tipográfica o a través de la impresión de documentos. Sin embargo, atendiendo al dinamismo de los medios de comunicación actuales, al empleo de las nuevas tecnologías, la forma de difusión de la información y su acceso a la sociedad, **la libertad de imprenta debe entenderse en un sentido amplio y con carácter funcional, debiendo considerarse no sólo la impresión tradicional en papel, sino incluso de modo electrónico**, a través de medios de almacenamiento o vía satelital, que puedan hacerse del conocimiento del público en general, como las diversas formas audiovisuales a través de las cuales puede desarrollarse la finalidad que se pretende con la libertad de imprenta.

Por lo anterior, del contenido armónico de los artículos 6º y 7º constitucionales, la *Suprema Corte* sostiene que **la libertad de imprenta es una modalidad de la libertad de expresión**, encaminada a garantizar

⁴⁵ Ídem, párrafo. 78.

⁴⁶ *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrafo 57.

SRE-PSC-70/2015

su difusión. Se protege el derecho fundamental a difundir la libre expresión de las ideas de cualquier materia, previéndose de manera destacada la inviolabilidad de este derecho, esto es, que ninguna ley ni autoridad podrán establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta.⁴⁷

La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y **contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado.**⁴⁸

Por ello, el debate en temas de interés público debe ser desinhibido, robusto y abierto, pudiendo incluir ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces sobre personajes públicos o, en general, ideas que puedan ser recibidas desfavorablemente por sus destinatarios y la opinión pública, de modo que no sólo se encuentran protegidas las ideas que son recibidas favorablemente o las que son vistas como inofensivas o indiferentes. Estas son las demandas de una sociedad plural, tolerante y abierta, sin la cual no existe una verdadera democracia.⁴⁹

En las relatadas condiciones, esta Sala Especializada considera, como ya se mencionó, que **el programa “Chacoteando la noticia” encuentra amparo bajo la amplia libertad de expresión que resulta inherente a la labor del periodismo**, en la medida en que el contenido denunciado

⁴⁷ Tesis: 1a. CCIX/2012 (10a.) LIBERTAD DE IMPRENTA. SU MATERIALIZACIÓN EN SENTIDO AMPLIO EN DIVERSAS FORMAS VISUALES, ES UNA MODALIDAD DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN ENCAMINADA A GARANTIZAR SU DIFUSIÓN. Época: Décima Época Registro: 2001674 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 1 Materia(s): Constitucional. Página: 509.

⁴⁸ Tesis: 1a. CDXIX/2014 (10a.) LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL. Época: Décima Época Registro: 2008101 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación Publicación: viernes 05 de diciembre de 2014 10:05 h Materia(s): (Constitucional).

⁴⁹ Tesis: 1a./J. 32/2013 (10a.) LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO AL HONOR. EXPRESIONES QUE SE ENCUENTRAN PROTEGIDAS CONSTITUCIONALMENTE. Época: Décima Época Registro: 2003304 Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Jurisprudencia Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XIX, Abril de 2013, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Página: 540.

SRE-PSC-70/2015

como calumnioso, en todos los casos, trata sobre expresiones satíricas en torno a actividades propias de la proyección pública de los *Promoventes*.

Como ya se apuntó, el programa presenta diversa información política atinente al contexto local y/o federal, misma que pudiera resultar relevante, en la medida en que contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de una ciudadanía debidamente informada, y a partir de ella genera comentarios, críticas y opiniones severas, a través del uso de un tono comunicativo satírico y echando mano de recursos artísticos tales como la parodia y la farsa.

El uso de recursos comunicativos lúdicos como la parodia y la sátira, se encuentra amparado en el contexto de la difusión de información pública, sobre todo cuando se refiere a personas que, por la labor que desempeñan, tienen un deber mayor de tolerancia hacia la crítica.

Lo anterior, en razón de que la libertad de expresión, tratándose de la labor periodística, debe gozar de las condiciones para lograr un debate sobre temas de interés público abierto, desinhibido y robusto, pues debe prevalecer la libre circulación de las ideas, con independencia de la forma estilística en que se decidan presentar, en tanto con ello se abona a la construcción de una sociedad pluralista, tolerante y mejor informada.

Por ello, si bien las expresiones satíricas y las parodias pudieran considerarse como ataques vehementes, cáusticos y desagradablemente mordaces, es preciso apuntar que se hacen sobre las actividades que permiten considerar a Claudia Pavlovich y al *PRI* como entes que gozan de proyección pública, lo que permite ensanchar los márgenes de la libertad de expresión en abono de la consolidación del debate público.

En las relatadas condiciones, esta Sala Especializada considera que el contenido del programa no resulta calumnioso, pues las expresiones que ahí se contienen se refieren a hechos noticiosos acompañados de opiniones mordaces que, en el contexto de la sátira, deben entenderse como protegidas por la libre expresión, además de amparadas por la protección que en la realización de su labor deben gozar los periodistas.

Criterios semejantes han sido sostenidos por esta Sala Especializada en los asuntos SRE-PSC-13/2015, SRE-PSC-16/2015 y SRE-PSC-19/2015.

B. El contenido que se considera calumnioso no es imputable a las Partes Señaladas.

SRE-PSC-70/2015

Tal y como se mencionó en el apartado correspondiente al Planteamiento de la Controversia, los *Promoventes* se quejan sobre esta supuesta violación a la normatividad electoral únicamente respecto de tres *Partes Señaladas*: Javier Gándara Magaña, en su carácter de candidato a la gubernatura de Sonora, Partido Acción Nacional y Guillermo Padrés Elías, gobernador de Sonora.

No obstante, como ya se adelantó, cuando los *Promoventes* señalan como presuntos responsables de las supuestas calumnias a Javier Gándara Magaña, a Guillermo Padrés Elías y al *PAN*, parten de una premisa errónea: atribuirles lo que se dice como parte del contenido del programa.

En efecto, el primero de los elementos para la configuración de la calumnia, consiste en la imputación por parte de un sujeto a otro de un hecho o delito. La imputación, en este contexto, no es otra cosa que la acción y efecto de imputar: es decir, de atribuir a alguien la responsabilidad de un hecho reprochable.

Así, la imputación implica una acción por parte del sujeto que lleva a cabo la conducta, por lo que se requiere para acreditarse que exista una actividad destinada a la atribución de responsabilidad hacia alguien más con respecto a un hecho o delito.

Por ello, la conducta infractora consistente en la calumnia, en el contexto electoral, requiere una actuación por parte del sujeto activo, consistente precisamente en la atribución de los hechos o delitos que se reputan falsos, en detrimento de alguien más.

Ahora bien, **del análisis de todo el contenido que los *Promoventes* señalan en sus ocursos como calumnioso, se advierte que todo ello fue generado por personas ajenas a quienes se señalaron como probables responsables de tales conductas.**

En el presente caso, se puede apreciar que ninguna parte del contenido del programa denunciado corresponde a declaraciones, afirmaciones o alguna mención hecha por las personas a las cuales se les atribuyó tales *Conductas Señaladas*.

Lo anterior, porque la totalidad del contenido denunciado fue generado por el programa “Chacoteando la noticia”, a través de sus locutores, actores, personajes e incluso títeres.

SRE-PSC-70/2015

Por ello, de ninguna forma el contenido que se transmitió en el programa de noticias puede ser atribuido a las mencionadas *Partes Señaladas*, en la medida en que no se configura su actuar dentro de tal programa.

Además, de la lectura integral de los recursos, no se advierte que se haya señalado a la concesionaria de la señal televisiva o a la persona encargada de la producción del programa como *Parte Señalada* en el presente procedimiento, respecto de esta infracción en específico.

En esta medida, en tanto que en la totalidad del contenido que se considera calumnioso se adolece de la participación de Javier Gándara Magaña, Guillermo Padrés Elías o Partido Acción Nacional, no se acredita el primero de los elementos de la infracción, por lo que resulta innecesario el análisis particular de cada uno de los contenidos.

En consecuencia, no se acredita la infracción a la normatividad electoral atribuida a Javier Gándara Magaña, Guillermo Padrés Elías y del PAN, por la supuesta difusión de calumnias en detrimento del *PR* y/o de Claudia Artemiza Pavlovich Arellano, pues además de que el contenido del programa “Chacoteando la noticia” se encuentra amparado por la libertad de expresión en el contexto de la protección al periodismo, la conducta no resulta imputable a las referidas personas.

43

3.5. Cuestión previa sobre el artículo 134 constitucional.

Antes del examen de los motivos de inconformidad relativos a la violación a lo dispuesto por los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 de la *Constitución Federal*, se estima necesario efectuar algunas puntualizaciones en torno al ámbito en que se actualizan las infracciones a ese dispositivo constitucional.

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos forma parte de la modificación constitucional integral que tuvo verificativo en noviembre de dos mil siete, enmienda que renovó el esquema de comunicación política en nuestro país, dotó de exclusividad al entonces Instituto Federal Electoral para el conocimiento de asuntos vinculados con radio y televisión en materia electoral, diseñó un modelo especial para regular el financiamiento de los partidos políticos, y en lo conducente creó un esquema normativo dirigido a evitar el uso parcial de los recursos de los servidores públicos.

La trascendencia normativa que tuvo su implementación en el orden constitucional fue de tal magnitud que dimensionó la infracción al principio

SRE-PSC-70/2015

de imparcialidad de los servidores públicos con otros principios rectores del proceso electoral, como son la equidad, certeza, legalidad y objetividad.

Para advertir las razones que tuvo el poder reformador de la Constitución para adicionar el artículo 134 constitucional con dichas disposiciones, conviene tener presente la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen al decreto de reforma constitucional respectivo, así como los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En suma, esta Iniciativa postula tres propósitos:

En política y campañas electorales: menos dinero, más sociedad;

En quienes son depositarios de la elevada tarea de dirigir las instituciones electorales: capacidad, responsabilidad e imparcialidad; y

En quienes ocupan cargos de gobierno: total imparcialidad en las contiendas electorales. Quienes aspiren a un cargo de elección popular, hoy o mañana, tienen legítimo derecho, con la única condición, establecida como norma en nuestra Constitución, de no usar el cargo que ostenten en beneficio de la promoción de sus ambiciones.”

“DICTAMEN DE LA CÁMARA DE ORIGEN

OCTAVO.

Artículo 134

En la Iniciativa bajo dictamen se propone la adición de tres párrafos al artículo 134 de la Constitución con el propósito de establecer nuevas y más duras previsiones a fin de que los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno se conduzcan con absoluta imparcialidad en el manejo y aplicación de los recursos públicos que están bajo su responsabilidad. Se dispone además que la propaganda gubernamental de todo tipo y origen debe ser institucional, sin promover la imagen personal de los servidores públicos.”

“DICTAMEN DE LA CÁMARA REVISORA

Artículo 134.

Los tres párrafos que la Minuta bajo dictamen propone añadir en este artículo constitucional son, a juicio de estas Comisiones Unidas, de la mayor importancia para el nuevo modelo de competencia electoral que se pretende instaurar en México.

Por una parte, se establece la obligación de todo servidor público de aplicar con imparcialidad los recursos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La norma permitirá establecer en la ley más y mejores controles para tal propósito, así como las sanciones aplicables a quienes la violen.

Por otra parte, el segundo párrafo tiene como propósito poner fin a la indebida práctica de que servidores públicos utilicen la propaganda oficial, cualquiera que se [sic] el medio para su difusión, pagada con recursos públicos o utilizando los tiempos de que el Estado dispone en radio y televisión, para la promoción personal. Para ello, se establece que esa propaganda no podrá incluir nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

SRE-PSC-70/2015

En el tercer párrafo se establece la base para la determinación de las sanciones a quienes infrinjan las normas antes señaladas.

Estas Comisiones Unidas comparten plenamente el sentido y propósitos de la Colegisladora, por lo que respaldan las adiciones al artículo 134 en comento. La imparcialidad de todos los servidores públicos respecto de los partidos políticos y de sus campañas electorales debe tener el sólido fundamento de nuestra Constitución a fin de que el Congreso de la Unión determine en las leyes las sanciones a que estarán sujetos los infractores de estas normas."

Como resultado de la trascendente reforma, hoy en los últimos tres párrafos del artículo 134 de la *Constitución Federal* se tutelan aspectos como los siguientes:

- La propaganda difundida por los poderes públicos, órganos autónomos, dependencias y entidades de la administración pública y cualquier ente de los tres órdenes de gobierno, debe ser institucional.
- Debe tener fines informativos, educativos o de orientación social.
- La propaganda difundida por los servidores públicos no puede incluir nombres, imágenes, voces o símbolos, que en cualquier forma impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público.
- A fin de garantizar el cumplimiento pleno de la aludida norma constitucional, se previó que las leyes en sus respectivos ámbitos de aplicación, deberán contener prescripciones normativas encaminadas a ese fin: esto es, se asumió una competencia coincidente para esta clase de infracciones.
- Las infracciones a lo previsto en ese precepto constitucional será acorde con lo previsto en cada legislación, según el ámbito de aplicación.

Es apreciable que el Órgano Reformador de la Constitución tuvo como un primer propósito, establecer una infracción constitucional dirigida a sancionar el empleo inequitativo de recursos públicos en las contiendas electorales; pero a su vez, establecer una prohibición concreta para la promoción personalizada de los servidores públicos.

En la citada reforma, se previó que todo servidor público tiene la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que estén bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad en la competencia entre los partidos políticos.

SRE-PSC-70/2015

Como ya se explicó, se dispuso que cualquiera que fuera la modalidad de comunicación que utilicen los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, debería tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social y, en ningún caso debería incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

De conformidad con lo anterior, es dable señalar que **el párrafo séptimo del artículo 134** establece una norma constitucional que prescribe una orientación general para que todos **los servidores públicos de la Federación, los Estados y los Municipios, así como del Distrito Federal y sus Delegaciones, que tengan bajo su responsabilidad recursos de origen público, los apliquen con imparcialidad**, salvaguardando en todo momento la equidad en la contienda electoral. Esta obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que son asignados, tiene una finalidad sustancial, atinente a que **no haya una influencia indebida por parte de los servidores públicos en la competencia que exista entre los partidos políticos**.

46

En ese contexto, el diverso **párrafo octavo del 134 constitucional** contiene una norma prohibitiva impuesta a los titulares de los poderes públicos, de órganos constitucionales autónomos, así como de dependencias y entidades del aparato administrativo público en sus tres ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal, con el objeto de que **toda aquella propaganda gubernamental que difundan a través de cualquier medio de comunicación social, guarde en todo momento un carácter institucional, tenga fines informativos, educativos o de orientación social. Además de que, en ningún caso, esos mensajes deberán contener nombre, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público**.

3.6. “Chacoteando la noticia” no es propaganda gubernamental.

Con atención a las relatadas consideraciones, se estima que no se acredita la violación al párrafo octavo del artículo 134 constitucional atribuida a Guillermo Padrés Elías y a Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., en la medida en que el contenido del programa analizado no consta de propaganda gubernamental.

En efecto, si se toma en cuenta que la disposición constitucional es una norma que prescribe que la propaganda gubernamental tenga carácter institucional, al mismo tiempo que prohíbe su carácter personalizado en favor de algún servidor público, es claro que el objeto de su determinación reside precisamente en la naturaleza del mensaje: la propaganda gubernamental.

Así, evidentemente, únicamente la propaganda gubernamental es la que se encuentra regida por tal disposición normativa, de lo que se colige que cualquier mensaje que no constituya propaganda gubernamental, está fuera del ámbito material de aplicación de la norma.

En el caso concreto, la materia de análisis la constituye precisamente el programa televisivo denominado “Chacoteando la noticia”.

Tal y como se advirtió en apartados precedentes, la naturaleza del programa es de carácter noticioso, pues fundamentalmente tiene como propósito el presentar al teleauditorio diversas notas que se consideran de interés público.

Específicamente, en el caso de las notas de carácter político, refieren diversa información que se estima relevante para la vida democrática tanto a nivel local, como nacional.

Además, en legítimo uso de la libertad de expresión, se utiliza un tono satírico para conformar opiniones que, en el contexto de las notas informativas, sirven para fomentar el debate público en tono a los temas de interés que se presentan.

Lo que resulta importante destacar, para efectos del análisis de la supuesta violación al párrafo octavo del artículo 134 constitucional, es que en el programa no se incluye información, comerciales o cualquier otra clase de discurso que haga suponer que su propósito principal es el de difundir cuestiones que directamente se refieran a la propaganda de cualquier clase de ente gubernamental.

No hay promoción, datos o ningún elemento que haga suponer que el objetivo del programa sea presentar a su auditorio con propaganda gubernamental.

Lejos de ello, el contenido medular del programa, en cuanto hace a su aspecto político, consiste en presentar diversa información que se

SRE-PSC-70/2015

considera de valor noticioso, tanto por su relevancia para la vida pública, como por la novedad y actualidad que presenta.

Así las cosas, al no tratarse de propaganda gubernamental, a mayoría de razón es evidente que no puede existir violación a los mandatos que para ésta prevé el párrafo octavo del artículo 134 constitucional, pues se adolece del presupuesto material necesario para que tal dispositivo normativo pueda ser aplicable.

Por ello, no es jurídicamente necesario determinar si el contenido del programa es de carácter institucional o si indebidamente implica la promoción personalizada de algún servidor público pues, se repite, ello sólo se puede predicar de la propaganda gubernamental, cuestión que en este caso no se encuentra presente.

Por las anteriores razones, no se acredita la violación al párrafo octavo del artículo 134 constitucional, imputada a Guillermo Padrés Elías y a Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V.

3.7. “Chacoteando la noticia” no viola el principio de imparcialidad establecido por el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional.

Por las razones que a continuación se expondrán, esta *Sala Especializada* estima que la difusión y contenido de “Chacoteando la noticia” no contraviene el principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos, pues como agente noticioso, goza de plena libertad editorial en la definición y tratamiento de sus contenidos.

A. Naturaleza jurídica de Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V.

Según la información proporcionada por la *Dirección de Prerrogativas*, la concesión del canal 6 con cobertura local en Sonora, por cuya señal se transmite “Chacoteando la noticia”, corresponde al gobierno de esa misma entidad.

De la información que allegó al expediente el director General de Televisora de Hermosillo S.A. de C.V., resulta un hecho incontrovertido que, efectivamente, es esta entidad gubernamental de Sonora la que ejerce directa y efectivamente el control sobre la citada señal televisiva.

De conformidad con el Reglamento Interior de Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., este es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, el cual tiene como objeto la instalación y operación de

radiodifusoras comerciales y de estaciones de televisión; arrendamientos, adquisición, compra – venta y, en general actividades necesarias correlacionadas, de acuerdo a lo establecido en la escritura constitutiva que lo crea y demás disposiciones jurídicas que le son aplicables.

Según se advierte de la lectura de su acta constitutiva y de la información que allegó su subdirector, **el financiamiento general del ente gubernamental se conforma de los fondos públicos provenientes del Gobierno del Estado de Sonora**, además de los recursos que obtiene por la venta de publicidad a transmitir a través de su señal televisiva.

Ahora bien, al ser una entidad operada con recursos públicos, es incuestionable que se encuentra sujeta al principio previsto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la *Constitución Federal*, el cual ordena que éstos deban ser aplicados con imparcialidad por parte de los servidores públicos responsable de ello, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

De hecho, el uso de los recursos públicos como parte del financiamiento de la televisora es una cuestión incontrovertida, incluso aceptada por el ente gubernamental, pues ante el requerimiento de información por parte de la *Unidad Técnica*⁵⁰ sobre su modelo de financiamiento, se contestó lo siguiente:

“La Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V. recibe recursos derivados de la venta de publicidad, y en ocasiones se reciben recursos de Gobierno del Estado por concepto de capitalización para el pago de pasivos de la televisora.”

B. Libertad de comunicación en la definición y tratamiento de contenidos noticiosos.

Si bien la producción y difusión de “Chacoteando la noticia” corre a cargo de Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., un organismo público descentralizado de la administración pública de Sonora que se nutre de recursos públicos, y que por lo tanto se encuentra sujeto al principio de imparcialidad en el uso de éstos, de conformidad con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Federal, no menos cierto es que los programas noticiosos gozan de una protección especial en lo que respecta a la definición y tratamiento de su contenido, inclusive aquél de tipo satírico.

⁵⁰ El requerimiento se hizo, en su textualidad, en el siguiente sentido: “Se explique el modelo de financiamiento de la Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V., y en caso de recibir recursos tanto públicos como privados, especifique el porcentaje de cada uno de ellos.”

SRE-PSC-70/2015

Como se puntualizó, las labores periodísticas y las actividades de la prensa son elementos fundamentales para el funcionamiento de las democracias, ya que **a través de la exposición y valoración de la información, los medios de comunicación siembran las condiciones necesarias para que el debate público sea fuerte, informado y vigoroso.**⁵¹

Por lo tanto, es claro que una prensa independiente y crítica es un elemento fundamental para la vigencia de las demás libertades que integran el sistema democrático.⁵²

La jurisprudencia interamericana ha sido consistente en reafirmar que la libertad de expresión es una **condición esencial para que la sociedad esté suficientemente informada,**⁵³ la máxima posibilidad de información es un requisito del bien común y es el pleno ejercicio de la libertad de información el que garantiza tal circulación máxima.⁵⁴

De allí que, en criterio de la *Corte Interamericana*, **las posibles restricciones a la circulación de información periodística por parte del Estado deban minimizarse**, en atención a la relevancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la responsabilidad que tal importancia impone a los periodistas y comunicadores sociales.⁵⁵

Esta precisión sobre el valor de la libertad de expresión en el contexto democrático adquiere mayor relevancia cuando el contenido noticioso en análisis es, precisamente, de carácter político, pues existe un especial interés en garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática.

Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando son difundidas con la finalidad de fomentar un debate sobre cuestiones netamente públicas.

⁵¹ *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia del 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafos. 117 y 118.

⁵² Informe No. 50/99. Caso 11.739. *Héctor Félix Miranda*. México. 13 de abril de 1999, párrafo 42; CIDH. Informe No. 130/99, Caso 11.740. *Víctor Manuel Oropeza*. México. 19 de noviembre de 1999, párrafo. 46.

⁵³ *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrafo 68.

⁵⁴ La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo. 77.

⁵⁵ *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párrafo 57.

SRE-PSC-70/2015

En este sentido, la dimensión de máxima protección de la libertad de expresión de las fuentes noticiosas es correlativa al derecho fundamental de la ciudadanía a recibir toda clase de información y opiniones acerca de cuestiones de carácter público, y así funge como instrumento, en el contexto del sistema democrático electoral, para privilegiar el pluralismo informativo, y con ello contribuir a la construcción de una decisión comicial libre y razonada, coadyuvando así a la realización de elecciones libres y auténticas.⁵⁶

Esta concepción político-democrática de la libertad comunicativa encuentra su manifestación, en lo que importa al caso, en dos facetas, que bien pudieran identificarse como fondo y forma: en la libertad de elección de los contenidos noticiosos, y en la libertad del estilo comunicativo para difundirlos.

En efecto, un régimen de auténtica libertad comunicativa, propio de una sociedad democrática, implica que más allá de su contenido satírico o de cualquier otra índole, los agentes noticiosos gocen de plena discrecionalidad en la elección de las piezas informativas que, a su juicio, resulten relevantes para su auditorio, sin parámetros previos que impongan o restrinjan contenidos específicos, más allá de los límites que el propio artículo 6 constitucional prevé al efecto.

De igual forma, la elección sobre el estilo comunicativo encuentra amparo bajo estas razones democráticas, pues no hay un modelo normativo previo que especifique la forma en que las opiniones atinentes a las noticias pueden o deben expresarse. Ello incluye, desde luego, la legitimidad de la sátira, la parodia y la farsa como formas de expresión amparadas constitucionalmente.

Este contexto es el que permite sostener que, con independencia de que “Chacoteando la noticia” sea un programa de noticias producido con recursos públicos, la elección de su contenido y tratamiento informativo se encuentra amparada por la libertad comunicativa, en razón de su carácter de agente noticioso y del papel que juega como difusor de la información de interés público.

⁵⁶ En la jurisprudencia 33/2012, de rubro, “CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PUEDEN REALIZAR ACTOS DE CAMPAÑA EN PROCESOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)”, la Sala Superior ha privilegiado, *mutatis mutandis*, aquellos actos que incidan favorablemente en las condiciones para ejercer un voto razonado y libre.

SRE-PSC-70/2015

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que los medios de comunicación social se cuentan entre los forjadores básicos de la opinión pública en las democracias actuales y es indispensable que tengan aseguradas las condiciones para incorporar y difundir las más diversas informaciones y opiniones.⁵⁷

En el caso concreto, esta *Sala Especializada* considera que privilegiar la libertad comunicativa del programa de noticias en análisis es, precisamente, contribuir a la construcción de las condiciones necesarias para que la ciudadanía pueda recibir toda clase de información y opiniones sobre las cuestiones públicas, y con ello garantizar un ambiente democrático que abone a la emisión de un voto libre y razonado.

Por ello, la argumentación que el *Promovente* propone, en el sentido de que existe un quebranto del principio de imparcialidad en el uso de los recursos públicos por la elección y tratamiento del contenido difundido en el programa “Chacoteando la noticia” resulta insostenible, pues desconoce el papel que los agentes noticiosos juegan en los sistemas democráticos, con independencia de su modelo de financiamiento.

Así, de una ponderación en el caso concreto del principio restrictivo contenido en el artículo 134, párrafo séptimo de la *Constitución Federal*, con las libertades editorial, informativa y de expresión, previstas por los artículos 6 y 7 del referido cuerpo normativo, en opinión de esta *Sala Especializada* debe privilegiarse estas últimas, en tanto conforman la base del debate democrático y son pieza clave en la construcción de las condiciones para una ciudadanía debidamente informada, especialmente en tanto “Chacoteando la noticia” es un programa dedicado a la difusión de noticias en tono de farsa.

En ese sentido, una televisora, aunque sea estatal, tiene plena libertad editorial y de expresión para definir sus contenidos, en especial los de tipo noticioso cuando éstos respondan a una auténtica labor de información,⁵⁸ inclusive si ésta se realiza en tono de farsa, por lo que no resulta necesario analizar el contenido efectivo del programa aludido.

⁵⁷ Tesis 1a. CCXVI/2009, de rubro “LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA.” Novena Época, Registro: 165758, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Página: 288.

⁵⁸ Al respecto, la jurisprudencia 29/2010 de la Sala Superior, de rubro “RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO.”

SRE-PSC-70/2015

Por lo anterior, esta Sala Especializada advierte que no existe violación a lo previsto por el artículo 134, párrafo séptimo de la *Constitución Federal*, por la difusión del programa “Chacoteando la noticia”.

No pasa por alto que el *INE* emitió un acuerdo⁵⁹ por el que se exhorta a los medios de comunicación a sumarse a la construcción de un marco de competencia electoral transparente y equitativa que permita llevar a la ciudadanía la información necesaria para la emisión de un voto razonado e informado, mismo que Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V. deberá de cumplir

3.8. No se acredita la culpa in vigilando.

La Sala Superior ha sustentado el criterio de que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden incumplir disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político.

Sobre esta base, el legislador reconoce a los partidos políticos como entes que pueden incumplir disposiciones electorales a través de personas físicas, al establecer en el artículo 41 de la *Constitución Federal* que podrán ser sancionados por el incumplimiento de las disposiciones del referido precepto, así como en el ámbito legal, al señalar el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, que es obligación de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático.

Lo anterior, sitúa a los partidos políticos en la posición de garantes respecto de la conducta de sus miembros y simpatizantes, al imponerles la obligación de velar porque su actuación se ajuste a los principios del Estado democrático.

Ahora bien, en el particular se determinó que son inexistentes las infracciones objeto del procedimiento especial sancionador atribuidas al candidato del *PAN* a la gubernatura de Sonora, Javier Gándara Magaña.

⁵⁹ INE/CG133/2014. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS GENERALES QUE, SIN AFECTAR LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y LA LIBRE MANIFESTACIÓN DE LAS IDEAS NI PRETENDER REGULAR DICHAS LIBERTADES, SE RECOMIENDAN A LOS NOTICARIOS RESPECTO DE LA INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE PRECampaña Y Campaña DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN CUMPLIMIENTO A LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 160, NUMERAL 3 DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.

SRE-PSC-70/2015

Por tanto, al no acreditarse un incumplimiento en materia electoral, tampoco puede tener lugar la conducta atribuida a dicho partido político, por la posible falta al deber de cuidado.

RESOLUTIVO.

ÚNICO. No se acreditan las infracciones a la normatividad electoral imputadas a Partido Acción Nacional, Guillermo Padrés Elías, Javier Gándara Magaña y Televisora de Hermosillo, S.A. de C.V.

NOTIFÍQUESE, en términos de la normatividad aplicable.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación que corresponda.

Así lo resolvió la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por **unanimidad** de votos de los Magistrados que la integran, ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

54

MAGISTRADO PRESIDENTE

CLICERO COELLO GARCÉS

MAGISTRADO

MAGISTRADA

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

GABRIELA VILLAFUERTE COELLO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FRANCISCO ALEJANDRO CROKER PÉREZ