

SECCIÓN  
VI

▪ LA JUSTICIA ELECTORAL ▪

# EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN: SALA SUPERIOR

16

# Introducción

Este capítulo, de manera muy general trata diversos aspectos relacionados con la nueva manera de integrar la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus nuevas atribuciones; lo general del tratamiento se justifica en razón de que, en otros capítulos de este libro, se analizan con detalle facultades específicas vinculadas, sobre todo, con la competencia exclusiva que se le ha reservado a la citada Sala.

## I. Conformación

“Conformación”, según el diccionario, significa “colocación, distribución de las partes que forman un conjunto”;<sup>1</sup> “conformar”, por su parte, tiene el sentido de “dar forma a algo”. Así, la referencia a la conformación de la Sala Superior, implica que se trata de la forma de ésta, de la distribución de las partes que la integran.

La Sala Superior se integra por siete magistrados designados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, a propuesta en ternas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta manera de conformar a dicho órgano jurisdiccional data de la reforma electoral de 1996 y se ha mantenido en 2008. Es así como se ha excluido al Presidente de la República del procedimiento de nombramiento de los magistrados electorales, con el objeto de garantizar la autonomía e independencia del Tribunal Electoral.

En 1996 fueron nombrados siete magistrados para un periodo que concluyó en 2006, sin embargo, en enero de 2005 falleció el magistrado y distinguido jurista José Luis de la Peza y en su lugar fue designado el magistrado José Alejandro Luna Ramos, para un periodo que, posteriormente se definió, también sería de diez años.

La actual integración de la Sala Superior es resultado de un proceso transparente de selección y nombramiento llevado a cabo durante el mes de octubre de 2006, al que se inscribieron 190 aspirantes, de los cuales 160 fueron preseleccionados por haber cumplido a cabalidad los requisitos marcados en la convocatoria correspondiente, para cubrir un total de seis vacantes. Tras el análisis del perfil y trayectoria de los aspirantes, así como del ensayo que cada uno presentó, el Pleno de la Suprema Corte, al cabo de tres rondas de votaciones, definió una lista de 32 concursantes

*Manuel  
González Oropeza*

Licenciado y Doctor en Derecho  
por la UNAM y Maestro  
en Derecho Público por la  
Universidad de California.  
Miembro fundador del Sistema  
Nacional de Investigadores.  
Investigador del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas  
y profesor de la División  
de Estudios de Posgrado  
de la Facultad de Derecho  
de la UNAM. Actualmente  
es Magistrado de la Sala  
Superior del TEPJF. Su obra  
académica abarca el Derecho  
Constitucional, Historia del  
Derecho y Derecho Comparado.

<sup>1</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, tomo I, Madrid, 21<sup>a</sup> edición, 1991, p. 538.

que comparecieron, cada uno por un lapso de hasta diez minutos, ante dicho órgano para exponer lo que en su opinión debiera ser el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las reformas, entonces necesarias, para mejorar su desempeño.

Tras esas comparecencias, transmitidas en vivo por el Canal Judicial, el Pleno de la Suprema Corte votó de nueva de cuenta y seleccionó a los 18 candidatos finales cuyos nombres serían enviados a la Cámara de Senadores. La formación de las ternas respectivas fue aleatoria y se llevó a cabo también en una sesión pública del referido Pleno, la cual fue igualmente transmitida a través de la televisión. En este sentido es relevante precisar que el artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, fue reformado para incorporar este principio de publicidad, puesto que ahora se precisa que las ausencias definitivas de los magistrados electorales serán cubiertas, previa convocatoria pública y que el Pleno de la Suprema Corte aprobará, en sesión pública, las propuestas que en terna se propondrán a la Cámara de Senadores.

Es importante destacar que, tras la reforma, queda como facultad exclusiva del Senado el nombramiento de los magistrados electorales, tanto de la Sala Superior, como de las Regionales, puesto que se eliminó la posibilidad de que el nombramiento lo haga la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cual funciona en los recesos de las cámaras federales. Por tanto, ante una ausencia definitiva y la necesidad de nombrar a un magistrado electoral fuera de un periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Senadores, será necesario convocar a un periodo extraordinario para que ésta haga el nombramiento.

De entre esas ternas la Cámara de Senadores designó, inicialmente, a las siguientes personas:

Nombre	Procedencia
María del Carmen Alanis Figueroa	Ex Secretaria General del Instituto Federal Electoral
Constancio Carrasco Daza	Consejero de la Judicatura Federal
Flavio Galván Rivera	Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior
Manuel González Oropeza	Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Salvador Olimpo Nava Gomar	Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac del Sur

En virtud de que ninguna de las personas que formaban la sexta terna alcanzó el número de votos requeridos para ser designado magistrado, la Cámara de Senadores solicitó a la Suprema Corte el envío de otra terna; finalmente fue designado Pedro Esteban Penagos López, quien era en ese momento magistrado de la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral, con sede en el Distrito Federal. Los seis magistrados así nombrados deberán permanecer en el cargo hasta el 3 de noviembre de 2016, pues su periodo constitucional es de diez años.

Cabe resaltar la nueva prescripción final del artículo 198, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que: En caso de que ninguno de los candidatos de una terna enviada por la Suprema Corte al Senado para cubrir una vacante de magistrado electoral obtuviera la mayoría calificada, y resulte necesaria, por tanto, la presentación de una nueva terna, en ésta no podrán incluirse candidatos propuestos previamente. Este cambio se justificó aduciendo la necesidad de que se respete la voluntad soberana de los legisladores.

Por otra parte, en la iniciativa de reformas a la LOPJF se precisó que: Puesto que a lo largo de la existencia del Tribunal Electoral se ha generado la suficiente experiencia y número de especialistas en la materia electoral, se justificaba elevar el requisito que anteriormente prescribía la fracción II del artículo 212, en el sentido de que para ser magistrado electoral de la Sala Superior se requería, en forma preferente, tener conocimientos en materia electoral; la nueva disposición exige que el candidato acredite tener conocimientos, ya no en la materia electoral, sino específicamente en derecho electoral.

Como se aprecia, el diseño anterior de la conformación de la Sala Superior consistía, básicamente, en la renovación total de sus integrantes al cabo de un periodo largo; esto mismo ocurría en el caso del Instituto Federal Electoral, por lo que los dos principales órganos electorales federales sufrían un cambio completo de sus integrantes cada determinado periodo, lo que generaba una incertidumbre derivada del hecho de que el conocimiento y la experiencia “institucional” se perdía regularmente. A diferencia de lo que sucede con la Suprema Corte, por ejemplo, órgano jurisdiccional colegiado, que se renueva en forma gradual, la Sala Superior experimentó en 2006 una integración radicalmente novedosa.

Uno de los temas principales de la reciente reforma electoral estribó, precisamente, en la gradualidad o escalonamiento en la renovación de los integrantes de los órganos electorales federales. Si bien en este tema la atención se centró fundamentalmente en el Instituto Federal Electoral (IFE), la Sala Superior también reflejó las reformas al respecto.

## II. Escalonamiento

En la iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral, presentada el 31 de agosto de 2007 por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, se precisa que “no se propone empezar de nuevo; sino consolidar lo que, bajo el tamiz de la experiencia, probó eficacia democrática y buenos resultados; queremos corregir lo que no funcionó y, sobre todo, seguir construyendo soluciones que hacen más amplio el camino de la democracia”.<sup>2</sup> En este sentido, según la iniciativa, la renovación escalonada de los magistrados integrantes del Tribunal Electoral tuvo por objeto el fortalecimiento de su autonomía de tal manera que la combinación de renovación y experiencia dé los resultados positivos que, en otros casos, se ha conseguido.

De esta forma, en el undécimo párrafo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció que la elección de quienes integren las Salas del Tribunal será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley, es decir la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la que prescribe en el artículo cuarto transitorio del decreto que la modificó, publicado el 1 de julio de 2008, lo siguiente:

Para efectos del escalonamiento en la elección de los magistrados de la Sala Superior establecido en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente:

- Antes del 20 de abril de 2015, la Cámara de Senadores elegirá al magistrado electoral de la Sala Superior que sustituya al magistrado cuyo mandato concluye en la fecha antes citada; el electo lo será para un período que concluirá el 4 de noviembre de 2016.
- A más tardar el 30 de octubre de 2016, la Cámara de Senadores elegirá a siete nuevos magistrados electorales de la Sala Superior que iniciarán su mandato el 4 de noviembre de 2016; dos de ellos concluirán su mandato el 31 de octubre de 2019, dos más el 31 de octubre de 2022 y los tres restantes el 31 de octubre de 2025. Al aprobar los nombramientos el Senado deberá señalar el período de mandato que corresponde a cada magistrado. Todos aquellos que hayan desempeñado el cargo de magistrado electoral no podrán ser reelectos.

---

Conforme con lo anterior, la persona que supla al magistrado Luna Ramos, quien concluirá su mandato constitucional de diez años el 20 de abril de 2015, permanecerá en el cargo únicamente por un poco más de dieciocho meses, puesto que la Sala Superior será renovada en su totalidad, de nueva cuenta, en noviembre de 2016, cuando concluye

<sup>2</sup> “Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007”, en *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, número especial, mayo de 2008, p. 11.

el periodo para el que fueron nombrados los otros seis magistrados.

En primer lugar hay que precisar que el periodo de permanencia de quien sustituya al magistrado Luna Ramos es acorde con las nuevas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que en el caso de que se presente una vacante definitiva, se nombrará a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original, según prescribe el artículo 227, inciso b) de la citada ley, lo que viene a despejar las dudas que existían al respecto.

Por otra parte, a partir del nombramiento de magistrados que se lleve a cabo en 2016, la renovación de la Sala Superior será escalonada, y ya no para un periodo de diez años, sino para uno de nueve, ello para hacer coincidir este tiempo con el que duran en el cargo los Consejeros Electorales del IFE, pues en su caso se aumentó de siete a nueve los años del encargo. Algo similar ocurrió con los magistrados de las Salas Regionales del Tribunal, cuyo periodo constitucional también se amplió a nueve años.

De esta forma, la Sala Superior se renovará por tercios cada tres años, conforme al calendario siguiente.

#### CALENDARIO

Magistrados	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Años de ejercicio
2		31 octubre 2019	3
2	4 noviembre 2016	31 octubre 2022	6
3		31 octubre 2025	9

Calendario de los consejeros electorales del IFE, de la Sala Superior

Desde el 2006 hay que resaltar que los nombramientos de magistrados de la Sala Superior, fueron realizados con distintos perfiles profesionales, lo cual fortalecía la posición que se busca en el escalonamiento.

## IV. Competencia y atribuciones

La causa directa más evidente y eficiente que explica las nuevas atribuciones de la Sala Superior, es precisamente el hecho de que, a partir de la reforma constitucional de noviembre de 2007, las Salas Regionales funcionan en forma permanente y, por lo tanto, su competencia jurisdiccional se ha ampliado.

En efecto, el segundo párrafo del artículo 99 constitucional reformado prescribe que para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y Salas Regionales, expresión que anteriormente no se encontraba.

### La no aplicación de normas inconstitucionales y el recurso de reconsideración

Con la Reforma Constitucional se confirmó que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, es decir, salvo la intervención de la Suprema Corte en el control de constitucionalidad de normas a través de la acción de inconstitucionalidad.

Puesto que, salvo la excepción planteada, el control de la constitucionalidad de normas y actos correspondía a la Sala Superior, éste declaró en diversas ocasiones la incompatibilidad entre determinadas normas secundarias y constitucionales, y procedió a su inaplicación; en un momento dado se verificó la hipótesis contenida en el propio artículo 99 constitucional, pues la Sala Superior sustentó una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto y dicha tesis resultó contradictoria con una sostenida por la Suprema Corte. Al resolver la contradicción de tesis 2/2002-PL, la Suprema Corte determinó que el Tribunal carecía de competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes<sup>3</sup> y que, por lo tanto, entre un criterio suscitado por el Tribunal Electoral y la jurisprudencia de la Suprema Corte, cuando se tratara de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes electorales, no podía existir válidamente una contradicción.<sup>4</sup>

Por esta vía de la interpretación constitucional, se determinó que la única vía para impugnar las leyes electorales era la acción de inconstitucionalidad,<sup>5</sup> de la cual conoce en exclusiva la Suprema Corte. No fueron pocas las voces que se manifestaron en contra de este muy particular sentido que el máximo tribunal mexicano le dio a las normas constitucionales;<sup>6</sup> las consecuencias de esta interpretación se expresaron abiertamente en el Pleno de la Suprema Corte durante la discusión de amparo en revisión 743/2005.

En su voto particular, emitido al resolver el caso conocido como "Amparo Castañeda", el ministro Genaro Góngora Pimentel sostuvo que puesto

<sup>3</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XV, junio de 2002, Tesis: P.J. 23/2002, p. 82.

<sup>4</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XV, junio de 2002, Tesis: P.J. 24/2002, p. 5.

<sup>5</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XV, junio de 2002, Tesis: P.J. 25/2002, p. 81.

<sup>6</sup> Cfr. Por ejemplo, Cossío Díaz, José Ramón, "El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia", en Malem Jorge, Orozco Jesús y Vázquez, Rodolfo (compiladores) (2003), *La función judicial. Ética y democracia*, TEPJF-Gedisa-ITAM, Barcelona, pp. 117-128.

que conforme con la ejecutoria de la Contradicción de Tesis 2/2000, se había determinado que la Sala Superior carecía de competencia para conocer de la constitucionalidad de leyes electorales, ya que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución, era a través de la acción de inconstitucionalidad, entonces, el gobernado que resintiera una afectación en su derecho fundamental de ser votado, jamás podría cuestionar la constitucionalidad de la ley que le provoca tal afectación, al estarle vedado este medio de protección constitucional.

En la iniciativa de reformas constitucionales puede leerse que la propuesta de otorgarle expresamente al Tribunal Electoral la facultad de decidir sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, tuvo como motivación el fortalecimiento de dicho tribunal, además de dar una solución a los casos en los cuales un ciudadano, que carece de legitimación procesal para ejercer la acción de inconstitucionalidad, pueda impugnar la constitucionalidad de una norma electoral que le ha sido aplicada y que considera contraria a la ley suprema.

En el dictamen que presentaron al respecto las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se manifestó que el debate “no está en la existencia o inexistencia previa de la facultad del Tribunal Electoral para resolver la no aplicación de leyes electorales

contrarias a la Constitución, sino en la congruencia de dos normas constitucionales y los efectos de las resoluciones que emitan las salas del Tribunal en esta materia”.

De esta forma, la nueva prescripción constitucional precisa que las salas del Tribunal podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, convirtiendo el Tribunal en Constitucional; es importante destacar que la propia norma fundamental aclara que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, por lo que, a diferencia de la inconstitucionalidad decretada por la Suprema Corte al conocer de una acción de inconstitucionalidad, en cuyo caso la declaración tiene efectos generales y abstractos, la inconstitucionalidad prescrita por el Tribunal Electoral sólo tendrá efectos en el caso específico y concreto.

Esta situación deja sin resolver el problema de justificar cómo una ley declarada inconstitucional puede seguir vigente para el resto de la población, sin afectar el principio de igualdad ante la ley.

Si bien lo anterior es facultad de todas las Salas del Tribunal, es decir, tanto de la Superior como de las Regionales, es importante hacer la referencia puesto que, en virtud de que las segundas ya funcionan en forma permanente y que, consecuentemente su competencia se ha ampliado para conocer de asuntos de los cuales con anterioridad conocía la Sala Superior, y de que la competencia de ésta se ha ampliado para conocer, mediante el recurso de reconsideración, de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en las que hayan determinado la no aplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En otras palabras, si bien las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales son definitivas e inatacables, en principio, en caso de que en ellas se haya inaplicado una norma por considerarla inconstitucional, entonces<sup>7</sup> conocerá, como órgano de revisión del control de constitucionalidad, la Sala Superior. En el SUP-REC-1/2008, la parte actora le planteó a la Sala Superior una interpretación de esta atribución en el sentido de que el recurso de reconsideración procediera aun en el caso en el que, no obstante no haber inaplicado una norma electoral, la Sala Regional

<sup>7</sup> La otra hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración es la prevista en el artículo 61, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: “El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes: a) En juicios de inconstitucionalidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto; siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento”, esto en relación con el artículo 189, fracción I, inciso b) de la LOPJF: la Sala Superior tendrá competencia para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, los recursos de reconsideración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en las elecciones federales de diputados y senadores.

hubiera estudiado los agravios de inconstitucionalidad de la misma presentados por el actor en un juicio de revisión constitucional electoral. La Sala Superior decidió que la norma constitucional aparecía con claridad suficiente para entenderla en el sentido de que la reconsideración sólo procede si y sólo si se lleva materialmente a cabo una inaplicación de la norma, independientemente de las consideraciones que al respecto se hubieran hecho.

Para ilustrar de mejor manera esta nueva competencia de la SSTE-PJF se presenta a continuación un cuadro que intenta resumir, de manera muy esquemática, la nueva distribución de competencias entre las Salas del Tribunal Electoral.

**DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS SALAS DEL TEPJF,  
RESPECTO DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**

	Sala Superior	Salas Regionales
<b>Juicio de inconformidad</b>	En contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	En las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.
<b>Recurso de reconsideración</b>	En segunda instancia, en contra de las sentencias de fondo de las Salas Regionales: a) En juicios de inconformidad promovidos en contra de los resultados de las elecciones de diputados federales y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional en las elecciones federales de diputados y senadores; b) En los demás medios de impugnación cuando las Salas Regionales hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.	
<b>Recurso de apelación</b>	En contra de actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral.	En contra de actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral, con excepción de sus órganos centrales.
<b>Juicio de revisión constitucional electoral</b>	En única instancia respecto de las elecciones de: a) Gobernador y b) Jefe de Gobierno del Distrito Federal	En única instancia respecto de las elecciones de: a) Diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal b) Ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
<b>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano</b>	En única instancia por violación al derecho de ser votado en las elecciones de: a) Presidente b) Diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional c) Gobernador o de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; En única instancia en contra de las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas o en la integración de sus órganos nacionales.	En única instancia, por: a) La violación al derecho de votar en las elecciones constitucionales; b) La violación al derecho de ser votado respecto de la elección de: • diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, • diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, • ayuntamientos y Jefes Delegacionales en el Distrito Federal; • servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos, y c) La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas o en la integración de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.

Del cuadro anterior se sigue que la SSTEPJF, en principio, ha dejado de conocer del control de la legalidad y constitucionalidad de las elecciones para diputados locales y para la integración de los ayuntamientos, así como de los procesos de selección de candidatos que dentro de los partidos políticos se lleven a cabo respecto de tales elecciones; esto es en principio, puesto que la competencia de la referida sala se construye a conocer, vía recurso de reconsideración, de litigios relacionados con las elecciones mencionadas sólo en los casos en que la Sala Regional competente para conocerlos en única instancia declare, con efectos *inter partes*, la inconstitucionalidad de una norma y consecuentemente la inaplique.

Sin duda, la riqueza de la jurisprudencia electoral ha derivado de la resolución de conflictos relacionados, precisamente con la legalidad, pero sobre todo la constitucionalidad de actos y normas aplicadas en los procesos de elección de diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. Al variar en este sentido la competencia de las salas del TEPJF, corresponderá a las regionales la trascendente labor de seguir desarrollando la interpretación garantista que de las normas electorales ha llevado a cabo la Sala Superior.

En este sentido es importante destacar el hecho de que, no obstante la variación de la competencia jurisdiccional de las salas del TEPJF, las normas de la LOPJF que regulan la jurisprudencia de dicho tribunal no fueron alteradas con la reciente reforma, por lo que se mantiene la prescripción de que, para el establecimiento de jurisprudencia por reiteración de las Salas Regionales, se requiere la emisión de cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, que sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, a diferencia de la jurisprudencia por reiteración formada por la Sala Superior, pues en este caso sólo se requiere de tres sentencias no interrumpidas.

Adicionalmente, la fijación de jurisprudencia por reiteración que lleven a cabo las Salas Regionales requiere que el criterio de aplicación, interpretación o integración de la norma sea ratificado por la Sala Superior, previa determinación de "si procede fijar jurisprudencia".<sup>8</sup>

## La facultad de atracción

"En virtud de la aceptación por estas Comisiones Unidas de la propuesta de reforma para que las salas regionales funcionen de manera permanente, es congruente aprobar también la propuesta para dejar establecido en el texto del artículo 99 en comento la facultad de la Sala Superior para atraer los juicios de que conozcan las salas regionales, remitiendo a la ley la reglamentación precisa y exacta de dicha facultad, a fin de evitar contradicciones o conflictos entre las salas regionales y la Sala Superior", así se justificó la introducción del siguiente párrafo al citado artículo 99 constitucional:

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

En congruencia con la prescripción constitucional, la nueva fracción XVI del artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, precisa que la Sala Superior tendrá competencia para:

XVI. Ejercer la facultad de atracción, ya sea de oficio, o bien, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, para conocer de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia así lo ameriten, de acuerdo con lo previsto en el artículo 189 bis de esta ley;

Adicionalmente, se incluyó un artículo 189 bis, el que prescribe que la facultad de atracción de la Sala Superior podrá ejercerse, por causa fundada y motivada, en los siguientes supuestos:

- a) De oficio, cuando se trate de medios de impugnación que, a juicio de la Sala Superior, por su importancia y trascendencia así lo ameriten. En este caso, la Sala Superior se lo comunicará por escrito a la correspondiente Sala Regional, la cual, dentro del plazo máximo de setenta y dos horas, remitirá los autos originales a aquélla, notificando a las partes dicha remisión.

<sup>8</sup> Cfr. Artículo 232 de la LOPJF.

- b) *Previa solicitud*, razonada y por escrito, de alguna de las partes en el procedimiento del medio de impugnación competencia de las Salas Regionales, fundamentando la importancia y trascendencia del caso. El ejercicio de la facultad de atracción podrá ser solicitada, en este caso, ya sea al presentar el medio impugnativo; cuando comparezcan como terceros interesados, o bien cuando rindan el informe circunstanciado, señalando las razones que sustenten la solicitud. La Sala Regional competente, bajo su más estricta responsabilidad, notificará de inmediato la solicitud a la Sala Superior, la cual resolverá en un plazo máximo de setenta y dos horas.
- c) *Cuando la Sala Regional que conozca del medio de impugnación lo solicite*. En este supuesto, una vez que el medio de impugnación sea recibido en la Sala Regional competente para conocer del asunto, ésta contará con setenta y dos horas para solicitar a la Sala Superior la atracción del mismo, mediante el acuerdo correspondiente, en el que se precisen las causas que ameritan esa solicitud. La Sala Superior resolverá lo conducente dentro de las setenta y dos horas siguientes a la recepción de la solicitud.

Las determinaciones que emita la Sala Superior respecto del ejercicio de la facultad de atracción son inatacables.

Es evidente que la intención del legislador ha sido la de controlar la razonabilidad del ejercicio de esta facultad por parte de la Sala Superior, puesto que se reitera frecuentemente la necesidad de que se justifique cabalmente la atracción, para lo que es necesario argumentar en el sentido de que se está en presencia de un asunto importante y trascendente.

Cabe recordar que las decisiones de los jueces pueden ser tanto explicadas como justificadas. En el contexto de la explicación se pueden encontrar o esgrimir motivos que movieron la voluntad del juzgador en un determinado sentido; en cambio, en el contexto de la justificación, se exige que la decisión sea sostenida con argumentos que la tornen aceptable. La exigencia de que las decisiones de la Sala Superior en torno al ejercicio de la facultad de atracción se ubica en el ámbito de la justificación, por lo que la “importancia y trascendencia” de los casos atraídos no sólo o ni siquiera debe referirse a las causas que expliquen o describan el proceder del órgano jurisdiccional, sino a los motivos que éste haya tenido para tomar una decisión aceptable para un supuesto o hipotético “auditorio universal”.

Lo anterior, aunado al hecho de que esta nueva facultad de atracción de la Sala Superior es similar a aquella con la que cuenta la Suprema Corte, respecto de amparos directos y recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de Distrito, conducen a sostener que resulta relevante revisar los criterios principales que el máximo tribunal ha emitido al respecto, en particular los relacionados con la “importancia y trascendencia” de los asuntos:

CRITERIO	TESIS O JURISPRUDENCIA
El ejercicio de ese derecho requiere, necesariamente, de dos requisitos, a saber: a) que el asunto de que se trate resulte de interés, entendido éste como aquel en el cual la sociedad o los actos de gobierno, por la conveniencia, bienestar y estabilidad, motiven su atención por poder resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que recaiga en el mismo; y b) que sea trascendente, en virtud del alcance que, significativamente, puedan producir sus efectos, tanto para la sociedad en general, como para los actos de gobierno.	1a. XXXIII/99
Las características especiales a que hace referencia el precepto constitucional citado, no derivan de la naturaleza procesal de la resolución recurrida (sentencia o auto), o de las causas que conduzcan a la instancia de revisión, sino de la naturaleza e importancia intrínseca de la materia del amparo en cuestión, lo cual debe ser el factor determinante para, en su caso, ejercer o no dicha facultad.	1a. XXXIV/99
La procedencia de tal facultad debe determinarse en atención a criterios que permitan establecer si el caso es excepcional, es decir, que no puedan aducirse criterios aplicables a un número indeterminado de ellos, pues aquélla no puede fundarse exclusivamente, por ejemplo, en la gravedad de los efectos que podrían derivarse para las partes en conflicto, en las cualidades subjetivas de cierta categoría de personas, en la importancia del precedente, en la afectación del orden público o del interés general, ni en el monto económico de lo controvertido, sino que para ejercerla este Máximo Tribunal de la República debe estimar y valorar, dentro del ámbito de su discrecionalidad, las características de cada litigio a fin de decidir si resulta de importancia y trascendencia; si existen verdaderos razonamientos que por sí solos hagan evidente que se trata de un negocio excepcional, es decir, que está fuera del orden o regla común, lo que se advertirá con claridad, cuando los argumentos planteados no tengan similitud con la totalidad o mayoría de asuntos y que, además, trascenderá en resultados de características verdaderamente graves. Por tanto, aun cuando en un asunto pudieran estar involucrados eventuales beneficios o perjuicios materiales para Jueces o Magistrados del Poder Judicial de la Federación, debe declararse improcedente la solicitud del ejercicio de la facultad de atracción, si el asunto no reviste características especiales, de interés y trascendencia, pues de lo contrario, se propiciaría que en la demanda de garantías se multiplicaran argumentos en dicho sentido, con el único afán de que su conocimiento se atrajera por el Máximo Tribunal de la República.	1a. XXXVIII/2002
El hecho de que se esté ante una figura jurídica que estadísticamente no se presenta con frecuencia, no transforma al problema jurídico de que se trate en un asunto de importancia y trascendencia para los efectos de que sea atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que esta excepcional facultad se encuentra relacionada directamente con la importancia y trascendencia de la materia o condiciones del hecho concreto en particular, y no con la mayor o menor incidencia estadística de una institución jurídica, pues sustentar lo contrario implicaría atender a sus aspectos genéricos, y no a sus pormenores.	1a. LXXIII/2004
FACULTAD DE ATRACCIÓN. EL INTERÉS Y TRASCENDENCIA QUE JUSTIFICAN SU EJERCICIO SON DE ÍNDOLE JURÍDICA. Los conceptos "interés y trascendencia" [...] son de índole jurídica en cuanto se orientan a calificar un asunto que por los problemas jurídicos planteados, dada su relevancia, novedad o complejidad, requieren de un pronunciamiento del Máximo Tribunal del país, de tal suerte que el criterio que llegara a sustentarse en el asunto atraído repercutirá de manera excepcionalmente importante en la solución de casos futuros.	2a./J. 143/2006
ATRACCIÓN. PARA EJERCER ESTA FACULTAD EN AMPARO EN REVISIÓN, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE TOMAR EN CUENTA LAS PECULIARIDADES EXCEPCIONALES Y TRASCENDENTES DEL CASO PARTICULAR Y NO SOLAMENTE SU MATERIA. [...] la materia del asunto, por sí misma, no puede dar lugar a que se ejerza la facultad de atracción, pues bastaría que cualquier otro asunto versara sobre el mismo tópico para que también tuviera que ejercerse la facultad de mérito. Lo anterior es así, porque la finalidad perseguida por el Constituyente al consagrar esta competencia singular no ha sido la de reservar cierto tipo de asuntos al conocimiento del Tribunal Supremo, sino la de permitir que éste conozca solamente de aquellos casos que, por sus peculiaridades excepcionales y trascendentales, exijan de su intervención decisoria.	2a./J. 123/2006

CRITERIO	TESIS O JURISPRUDENCIA
FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO. La facultad discrecional de atracción es el medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia. Ahora bien, con el objeto de establecer un criterio que sistematice y defina hacia el futuro el marco en el que debe ejercerse dicha facultad, y tomando en cuenta que pueden distinguirse elementos de carácter cualitativo y cuantitativo para determinar si se actualiza o no su ejercicio, se estima necesario utilizar los conceptos "interés" e "importancia" como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica, para referirse al aspecto cualitativo, y reservar el concepto "trascendencia" para el aspecto cuantitativo, para así reflejar el carácter excepcional o novedoso que entrañará la fijación de un criterio estrictamente jurídico. Además, la trascendencia se deriva de la complejidad sistemática que presentan algunos asuntos por su interdependencia jurídica o procesal; esto es, aquellos que están relacionados entre sí de tal forma que se torna necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de todos y cada uno de ellos. Así, para ejercer la facultad establecida en el artículo 107, fracciones V, inciso d), segundo párrafo, y VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben acreditarse, conjuntamente, los siguientes requisitos: 1) que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia; y 2) que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	1a./J. 27/2008

Sin duda, la materia electoral resulta, en sí misma, importante y trascendente, por lo que la fijación de causas concretas y determinadas no dejará de resultar complicado.

En este sentido cabría revisar la experiencia que sobre el espinoso tema de las cuestiones políticas no justiciables se ha generado en la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América. Como es bien sabido, este órgano judicial ha establecido la doctrina constitucional consistente en la existencia de determinados actos, del presidente o del Congreso, que, por ser resultado del ejercicio de facultades constitucionales de naturaleza política, escapan al control jurisdiccional de la Corte. Al margen de lo interesante del tema, lo que se quiere resaltar en este caso es que, para la determinación de en qué casos se aplica esta doctrina, la Corte norteamericana ha evitado establecer criterios generales y abstractos, por lo que se ha desarrollado un amplio repertorio de precedentes, los cuales se pueden aplicar a casos futuros o no, si se distinguen diferencias importantes entre asuntos semejantes.

Por supuesto que este proceder de la Corte norteamericana ha generado críticas, tanto en el ámbito político, como en el académico; sin embargo, no deja de reconocerse el hecho de que al carecerse de normas generales y abstractas, la Corte ha valorado la procedencia de su intervención en cada caso en forma particular y concreta, lo cual le ha servido en no pocas ocasiones como "válvula de escape" a la presión que por lo regular resiente.

En forma paralela, se le ha fijado constitucionalmente la atribución de la Sala Superior para enviar asuntos de su competencia a las Salas Regionales,

para que éstas los conozcan y resuelvan; la fracción XVII del artículo 189 de la citada LOPJF prescribe que la Sala Superior tendrá competencia para:

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

Al respecto cabe comentar que este tipo de disposiciones tiene como finalidad asegurar la coherencia del sistema normativo, puesto que se busca que una vez establecido un determinado criterio interpretativo el mismo rija y sea aplicado en todos los casos similares, para evitar así, en la medida de lo posible, la existencia de soluciones diversas para casos similares y reforzando el sentimiento de certeza que reclaman los justiciables.

## La anulabilidad de la elección presidencial

Respecto de la elección presidencial de 2006 se impugnaron 281 cómputos distritales, es decir, sólo 19 de los 300 no fueron impugnados. De esos 281, 39 impugnaciones resultaron improcedentes, 43 se confirmaron y 199 se modificaron. De estos últimos, en 24 la modificación obedeció al resultado del recuento de los votos en diligencias ordenadas por la Sala Superior, en tanto que en el resto (175), la modificación resultó tanto del recuento de votos como de la nulidad de votación recibida en distintas casillas.<sup>9</sup>

Al órgano jurisdiccional se le planteó la pretensión de anular la elección presidencial;<sup>10</sup> el gran problema es que esa posibilidad no encontraba sustento normativo, pues en la legislación aplicable no se encontraba prevista tal hipótesis.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME),<sup>11</sup> prescribe en su Título Sexto (De las Nulidades) las causas por las cuales se deben anular tanto la votación recibida en una casilla como una elección. En dichas disposiciones se precisa con claridad a qué tipo de elección se refieren esas prescripciones, y hasta antes del 1 de junio de 2008 no se contemplaba a la presidencial entre las elecciones anulables.

Por lo que respecta a la elección de Presidente de la República, existen dos etapas perfectamente diferenciadas:

- a) La de resultados, en la cual se llevan a cabo los cómputos distritales y se resuelven las impugnaciones que a estos se les hubieran interpuesto;

<sup>9</sup> Cfr. Considerando segundo del *Dictamen del cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>10</sup> Así lo pidió la Coalición por el Bien de Todos en la demanda que dio origen al SUP-JIN-212/2006.

<sup>11</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

- b) La de dictamen relativo al cómputo final de la elección, declaración de validez de la elección y declaración de presidente electo.

Es en la etapa de resultados que procede el juicio de inconformidad para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>12</sup> Antes de la reforma de 1 de junio de 2008, si bien se contemplaba la posibilidad de que se impugnaran los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, la elección en sí misma no era susceptible de anulación. En otras palabras, se podía anular la votación recibida en las casillas y se podían recomponer, consecuentemente, los cómputos distritales, pero no se podía anular la elección por alguna causa concreta. En los supuestos de procedencia del juicio de inconformidad, por nulidad de la votación recibida en casilla o por error aritmético, cuando se hubieran impugnado los resultados de cómputo distrital de la elección presidencial, sus efectos se limitarían a su modificación.<sup>13</sup>

En razón de lo anterior es que cuando la Coalición por el Bien de Todos manifestó su pretensión de que no se declarara la validez de la elección presidencial ni la de Presidente electo en sus demandas de juicio de inconformidad, la Sala Superior respondió que esa situación no se encontraba dentro de las que podían ser objeto del juicio de inconformidad y que los argumentos conducentes y los medios de prueba ofrecidos para alcanzar tal pretensión sólo podían ser materia de la calificación de la elección.

Lo anterior se justificó afirmando que en el entonces vigente artículo 50 de la Ley General de Medios de Impugnación, se establecía que, respecto de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de inconformidad solamente procedía cuando se impugnaban, destacadamente, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas. El objeto del juicio, cuando se reclama un cómputo distrital de elección presidencial, se encontraba constreñido a lo siguiente:

- a) Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas individualizadas.  
b) Por error aritmético en las operaciones realizadas para llegar al resultado del cómputo distrital impugnado.

Consecuentemente, dicho medio de impugnación no se encontraba contemplado para ventilar cuestiones relativas a la declaración de validez de la elección presidencial y declaración de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos.

En la tradición constitucional mexicana a la etapa de dictamen relativo al cómputo final de la elección, declaración de validez de la elección y declaración de presidente electo se le ha denominado “calificación” de la elección. La calificación o declaración de validez de las elecciones implica la verificación de que los actos desarrollados durante el proceso electoral se ajustaron

<sup>12</sup> Artículo 49.1 de la LGSMIME.

<sup>13</sup> Cfr. SUP-JIN-45/2006.

a la Constitución y a la ley. Calificar significa apreciar o determinar las calidades o circunstancias de algo; entonces, cuando se habla de la “calificación” del proceso electoral, se hace referencia a la determinación de sus propiedades inherentes, que permitan apreciarla en comparación con un determinado parámetro.

El parámetro que en México nos fija las propiedades inherentes a las elecciones es el artículo 41 de la Constitución, el cual prescribe que las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas; que el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo; que los principios rectores de la función electoral deben ser la constitucionalidad, la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad. Por su parte, la Sala Superior sostuvo que otro de esos principios era el “establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social”.<sup>14</sup>

Así, la calificación de una determinada elección tiene por objeto verificar que todas las etapas de ésta se han llevado a cabo conforme a las propiedades inherentes que la Constitución les prescribe. Esta etapa del proceso, no se lleva a cabo sino cuando se ha superado la etapa anterior, es decir, la de los resultados.

Conforme con el artículo 77 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, recientemente introducido, la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se puede anular por cualquiera de las siguientes causales:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinticinco por ciento de las casillas instaladas en el terri-

torio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o

- b) Cuando en el territorio nacional no se instale el veinticinco por ciento o más de las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, o
- c) Cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible. La introducción del artículo 77 bis,<sup>15</sup> junto con modificaciones a otros artículos de la citada ley fue justificada de la siguiente manera en la exposición de motivos que, al respecto, presentaron los senadores Marco Humberto Aguilar Coronado y Jesús Murillo Karam:

Las reformas propuestas al Sistema de Medios de Impugnación tienen como puntos de referencia las nuevas disposiciones constitucionales que hacen explícita la posibilidad de que la Sala Superior declare la nulidad de toda la elección presidencial, colmando así el vacío existente desde 1996; el límite que la Constitución impone al TEPJF tratándose de las nulidades, obligando al estricto apego a las causales expresamente establecidas en la Ley de la materia, cerrando la posibilidad, de la que abusó en el pasado, de crear, por la vía de la jurisprudencia, causales no establecidas por el Poder Legislativo Federal.

Ha sido decisión del llamado Constituyente Permanente, dejar establecida en la Constitución la norma por la cual el TEPJF solamente podrá declarar la nulidad de una elección por las causas expresamente señaladas en la ley, es decir, en la Ley materia de la presente Iniciativa, la del Sistema General de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Toda autoridad, con mayor razón aquellas a las que se encomienda la elevada responsabilidad de decir el derecho e impartir la justicia, deben hacerlo aplicando las normas escritas en las leyes, y a través de su interpretación racional, sistemática y funcional, respetando los principios constitucionales a ese respecto; mas no deben traspasar el lindero que separa las competencias entre los poderes constitu-

<sup>14</sup> Jurisprudencia S3ELJ 23/2004.

<sup>15</sup> En el dictamen elaborado por las comisiones unidas de la Cámara del Senado, se precisa que la adición del citado artículo conlleva la homologación de las causales previstas a las “establecidas en el artículo 75, con la diferencia que en este caso se propone establecer como criterio cuantitativo un 25 por ciento de las casillas instaladas en el territorio nacional. Se establece como causa de nulidad de la elección presidencial que el candidato ganador resulte inelegible”; la referencia anterior es errónea, pues las causales de nulidad de la elección presidencial son similares a las previstas, no en el artículo 75, sino en los artículos 76 y 77, relacionados con la elección de diputados federales y senadores.

yentes y los poderes constituidos, a riesgo de provocar males mayores a los que, así sea de buena fe y con recto criterio, se pretende subsanar.

[...]

En materia de nulidades el cambio más significativo que se propone en esta Iniciativa es la incorporación expresa de las causales que llevarían al extremo de anular la elección presidencial, para lo cual se mantiene congruencia con lo ya vigente respecto de las elecciones para diputados federales y senadores, estableciendo solamente un criterio cuantitativo ligeramente superior, lo que se justifica plenamente por la importancia y significado que para la vida de la República tiene la elección presidencial.

La modificación constitucional a la que se refiere la iniciativa estriba en la introducción, en el que pasó a ser tercer párrafo de la fracción II del artículo 99 de la Constitución, pareciera menor, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Texto anterior	Texto vigente
La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, <b>en su caso</b> , las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.	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, <b>en su caso</b> , la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Como se aprecia, la modificación constitucional estribó en la reubicación de la expresión “en su caso”; sin embargo, este cambio aparentemente menor tiene consecuencias importantes, pues la interpretación que se hacía del texto anterior conducía a sostener que la Sala Superior realizaría el cómputo final de la elección presidencial, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieran interpuesto sobre la misma, si dichas impugnaciones efectivamente se hubiesen interpuesto. Si no hubiera sucedido ello, entonces la Sala Superior realizaría directamente el cómputo final y procedería a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Conforme a esta interpretación gramatical, la resolución de las impugnaciones podía tener como consecuencia la recomposición de los cómputos distritales y, a su vez, la del cómputo final. Pero la anulación de la elección en sí misma no se contemplaba, pues el texto constitucional prescribía que tras la realización del cómputo final se debía proceder a formular la declaración de validez de la elección, sin posibilidad alguna de que dicha declaración se dejara de formular.

Con la nueva ubicación de la frase “en su caso”, el sentido de estas prescripciones es distinto: la declaración de validez de la elección se formulará si y sólo si ello es procedente; ¿en qué casos no procedería la declaración de validez de la elección? Cuando dicha elección se declare nula, lo que antes no se contemplaba en la normativa electoral.

Conforme al supuesto normativo del artículo 77 bis, párrafo 1, inciso a), la elección presidencial se deberá anular cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley de Medios de Impugnación, se acrediten en por lo menos el 25% de las casillas instaladas en el territorio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos. Lo anterior implica que la petición de nulidad se deberá expresar en las demandas de juicio de inconformidad que se presenten en contra de los cómputos distritales, los cuales deberán ser combatidos expresamente en razón de que se reclame la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas individualizadas del distrito correspondiente; ahora bien, la votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las causales previstas en el artículo 77 de la Ley de Medios de Impugnación.

Por lo tanto, la anulación de la elección presidencial sería la consecuencia de que se hubiese declarado la nulidad de la elección recibida en al menos 25% de las casillas instaladas. De esta manera se torna explícita la facultad de la Sala Superior para declarar la nulidad de la elección presidencial.

No cabe duda que las nuevas atribuciones de la Sala Superior y el reacomodo de facultades de las Salas Regionales, han completado la justicia electoral en México que la hace más justa y federalista.

# **EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN: SALAS REGIONALES**

**17**

## Introducción

En el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de noviembre de 2007, se publicó una reforma constitucional en materia electoral que se inscribe entre aquellas que, con seguridad, contribuirá en gran medida a la consolidación de la vida democrática de México, de su sistema de gobierno y de la justicia electoral, ya que se traduce en un esfuerzo serio para superar las limitaciones que enfrentaron las autoridades electorales en las elecciones federales del 2006.

Enfocados a la justicia electoral, podemos afirmar que el contenido de la reforma tendrá una trascendencia similar a las ocurridas en 1987, cuando por primera vez se creó un Tribunal de lo Contencioso Electoral; o en 1990, cuando se establecieron el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral; o en 1996, cuando se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; esto es así, porque en la reforma que nos ocupa se facultó a las Salas del Tribunal Electoral para resolver la no aplicación de leyes en materia electoral, contrarias a la Carta Magna, además de que se otorgó el carácter de permanente a las Salas Regionales que lo conforman, cuestiones que, sin lugar a dudas, resultarán de suma trascendencia, pues por una parte, se le reconoce al órgano jurisdiccional el carácter de tribunal constitucional y, por otra, el carácter permanente de las Salas Regionales dará cumplimiento a lo ordenado en el artículo 17 constitucional al impartir justicia pronta y expedita, cercana a los ciudadanos, según el ámbito territorial de que se trate.

La Reforma constitucional mencionada se complementó con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo que ocurrió mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 1º de julio de 2008.

El nuevo marco constitucional y legal de la justicia federal electoral, estableció la permanencia de las Salas Regionales y modificó de manera importante su competencia, lo que permitió establecer otro tipo de reglas para el nombramiento y escalonamiento de sus integrantes, de ahí la necesidad de conocer las nuevas normas que al respecto deberán observarse, sobre todo si tomamos en cuenta el papel fundamental que han adquirido las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la consolidación del sistema democrático mexicano.

*Pedro Esteban  
Penagos López*

---

Doctor en Derecho por Investigación en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Panamericana. Licenciado en Derecho por la UNAM. Es docente en el Instituto Federal de Defensoría Pública y en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Panamericana. Fue Juez de Distrito y Magistrado de Circuito y Magistrado de la Cuarta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral. Actualmente es Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

## I. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

De acuerdo con el artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

El precepto citado formó parte del grupo de disposiciones que se modificaron de manera sustancial en el decreto de Reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, pues si bien subsistió la regla de que el Tribunal Electoral funcionara con una Sala Superior y Salas Regionales, también lo es que se introdujo la permanencia de éstas, las cuales con anterioridad a la reforma funcionaban de manera intermitente, en virtud de que el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecía que las Salas Regionales quedarían instaladas a más tardar en la semana en que iniciara el proceso electoral federal ordinario, para entrar en receso a la conclusión del mismo, disposición esta última que, desde luego, fue reformada para suprimir la temporalidad referida, esto acorde a la Constitución que ordena su permanencia.

El carácter permanente de las Salas Regionales permitirá una distribución razonable de los asuntos que son de la competencia del Tribunal Electoral, pues su condición temporal provocaba un exceso en las cargas de trabajo de la Sala Superior, sobre todo cuando el proceso electoral federal coincidía con distintas elecciones locales, de cuyas impugnaciones conocía solamente la Sala Superior. Basta mencionar que en los años 2006, 2007 y hasta el 21 de agosto de 2008, la Sala Superior recibió 2,938, 3,502 y 3,013 asuntos respectivamente, cifras que, con el nuevo esquema de las Salas seguramente se reducirán, en beneficio de los justiciables.

Por otro lado, las estadísticas también demuestran un aumento considerable en la promoción del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, pues por ejemplo, en los años 2006, 2007 y en lo que va del 2008, la Sala Superior ha conocido más de 7,000 asuntos de este tipo, mientras que las Salas Regionales durante los procesos electorales citados conocieron de 47 y 666 expedientes respectivamente.<sup>1</sup>

En este sentido, la reforma permitirá una mejor distribución de las cargas de trabajo entre las Salas del Tribunal Electoral y una disminución significativa en los tiempos que lleva la tramitación y resolución de los asuntos, lo que garantiza una impartición de justicia pronta en beneficio de los gobernados.

Por otra parte, la función permanente de las Salas Regionales acercará la justicia electoral a los ciudadanos, partidos políticos y demás entes legitimados, quienes podrán acceder de manera más inmediata a la jurisdicción federal electoral, según el ámbito territorial donde se emitiera el acto reclamado, lo que se traducirá en una disminución en los costos

<sup>1</sup> Visto en: <http://www.tribunalelectoral.gob.mx/todo2.asp?menu=10>, consulta de 21 de agosto de 2008.

y tiempos de traslado a la sede del órgano jurisdiccional; además de que se facilitará la comunicación con las autoridades u órganos partidistas responsables.

También es importante mencionar que son cinco las Salas Regionales que forman parte del Tribunal Electoral, las cuales tienen su sede actualmente, en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Toluca y el Distrito Federal, sitios que encabezan cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país, según se prevé en el ya mencionado artículo 192 de la Ley Orgánica y en el acuerdo CG192/2005, aprobado el 30 de septiembre de 2005, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

## II. Las Salas Regionales del Tribunal Electoral

Las Salas Regionales del Tribunal Electoral se integran por tres magistrados electorales, quienes de acuerdo con el artículo 99 constitucional, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, los cuales no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito, y durarán en su encargo nueve años improporrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores. Cabe destacar que el periodo de duración en el cargo aumentó en la reforma constitucional referida, pues con anterioridad era de ocho años; sin embargo, se uniformó con el previsto para los magistrados de la Sala Superior y así en ambos casos se fijó una duración de nueve años.

En el caso de los magistrados electorales no opera el principio de permanencia por ratificación en el cargo, como acontece con los jueces y magistrados del Consejo de la Judicatura Federal. Esto en gran medida obedece a la naturaleza intrínseca de la materia, y a la necesidad de que sean las propias fuerzas políticas las que participen de manera periódica en la designación de los árbitros jurisdiccionales correspondientes.

Ahora bien, en el estudio del marco legal de las Salas Regionales del Tribunal Electoral, destacan las reglas referentes a los requisitos para ser magistrado electoral, el procedimiento para su elección, el escalonamiento en su integración y la competencia, cuestiones que también fueron modificadas en las reformas constitucional y legal citadas.

### Requisitos para ser magistrado de Sala Regional

Como ya se mencionó, el décimo tercer párrafo del artículo 99 constitucional, establece que el ciudadano que ocupe el cargo de magistrado elec-

toral de Sala Regional, deberá satisfacer los requisitos para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito, lo que implica que debe observarse lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que prevé que debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años.

Aunado a lo anterior, se debe observar lo dispuesto en el diverso artículo 213 de la misma Ley Orgánica, que prevé otros requisitos a satisfacer, a saber: a) contar con credencial para votar con fotografía; b) acreditar conocimientos en derecho electoral; c) no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del comité ejecutivo nacional o equivalente de un partido político; d) no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y e) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

Se destaca que los requisitos mencionados no sufrieron cambios sustanciales en las reformas constitucional y legal citadas, pues sólo se modificó la fracción II del artículo 213 de la Ley Orgánica citada, para establecer que deben “acreditarse” los conocimientos en derecho electoral, a diferencia de lo que se preveía con anterioridad, en la que sólo se exigía tener “preferentemente” conocimientos en materia electoral.

## Procedimiento de elección

Las disposiciones relativas no fueron objeto de modificación sustancial en las reformas constitucional y legal correspondientes, empero, resulta conveniente señalar que de acuerdo con el artículo 198 de la Ley Orgánica referida, en el procedimiento de elección de magistrados de Salas Regionales intervienen dos Poderes de la Unión, el Poder Judicial a través de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Legislativo a través de la Cámara de Senadores, con el procedimiento siguiente:

- a) El pleno de la Suprema Corte aprueba por mayoría simple de los presentes en sesión pública, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores.
- b) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace llegar a la Cámara de Senadores las propuestas en una terna para cada uno de los cargos de magistrados a elegir para las Salas Regionales.
- c) Se indica la Sala para la que se propone cada terna.
- d) De entre los candidatos de cada terna, la Cámara de Senadores elige, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
- e) Si ninguno de los candidatos de la terna obtiene la mayoría calificada, se notifica a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviar dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente.

## Escalonamiento

Es importante referirnos al escalonamiento de los magistrados electorales, pues ahora, como consecuencia de las reformas constitucional y legal indicadas, se prevé el relevo escalonado de éstos, no obstante que anteriormente se realizaba en forma simultánea.

En este sentido, el artículo quinto transitorio del decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que los magistrados que resulten electos para ocupar las plazas vacantes a la entrada en vigor del decreto, ejercerán el cargo por un periodo que concluirá el 7 de marzo de 2013; que en el caso de que se generen vacantes de magistrados de las Salas Regionales con posterioridad a la fecha señalada, el nombramiento del sustituto será únicamente para el periodo que resta de la duración del cargo anterior.

mente para cubrir el periodo de la vacante; así como que a más tardar el 5 de marzo de 2013, la Cámara de Senadores elegirá a la totalidad de los magistrados electorales de las Salas Regionales, para periodos, según el caso, de tres, seis y nueve años, los cuales deben iniciar su mandato el 7 de marzo de 2013.

Una reflexión en torno a este punto, es la eventual inexistencia de parámetros para fijar el lapso de tiempo que le corresponde ocupar a cada uno de los aspirantes (tres, seis o nueve); sin embargo, ésta se explica porque estamos ante una facultad discrecional de la Cámara de Senadores; además, este sistema de designación y relevo de los magistrados de las Salas Regionales se equipara al que se utilizará para los magistrados de la Sala Superior y al que se viene aplicando para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que genera las siguientes ventajas:

- a) La elección escalonada de los magistrados electorales permitirá aprovechar la experiencia acumulada de los que ya funjan en el cargo.
- b) Se evitará la desintegración virtual de las Salas del Tribunal Electoral y se disminuirá la tensión que surge entre las fuerzas políticas que participan en la elección de los magistrados.
- c) Los criterios jurisdiccionales no cambiarán de manera abrupta y se flexibilizará el sustento de criterios nuevos, lo que armonizará la función jurisprudencial de estos órganos.
- d) Facilitará la continuidad de programas y procedimientos que se emplean en la administración de estos órganos, lo que repercutirá en un mejor funcionamiento.

## Competencia

La competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral se encuentra prevista en los artículos 99 constitucional, 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 44, párrafo 1, inciso b), 53, párrafo 1, inciso b), 83, párrafo 1, inciso b) y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, la cual, y como consecuencia de las reformas a que nos hemos referido, fue objeto de modificación para aumentarla a favor de dichos órganos, la que incluso puede ampliarse con base en acuerdos generales de delegación de competencia originaria de la Sala Superior, en términos de los artículos 99, noveno párrafo, de la propia Carta Magna y 189, fracción XVII, de la Ley Orgánica referida, que prevén que la Sala Superior podrá enviar los asuntos de su competencia a las Salas Regionales para su conocimiento y resolución, por ejemplo, cuando hubiere establecido jurisprudencia.

La competencia puede distinguirse en razón del tipo de medio de impugnación, al establecer los preceptos citados, casos específicos tratándose del recurso de apelación, juicio de inconformidad, juicio

para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional, en los términos que se anotan a continuación.

**Recurso de apelación.** Las Salas Regionales son competentes para conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación presentados contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los emitidos por los órganos centrales del Instituto Federal Electoral.

**Juicios de inconformidad.** De igual forma, les compete conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.

**Juicio para la protección de los derechos político electorales.** Asimismo, compete a las Salas Regionales conocer y resolver en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los juicios que se promuevan en los siguientes supuestos:

- a) Cuando no se hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral para ejercer el voto.
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, el actor no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- c) Cuando considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- d) En los casos de violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa; en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los previstos en las leyes para su ejercicio.
- e) Tratándose de violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos.
- f) Cuando se trate de violación a los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos, en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.

**Juicios de revisión constitucional electoral.** También tienen competencia para conocer y resolver en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, de los juicios promovidos en contra de

actos o resoluciones definitivos y firmes, de las autoridades competentes para organizar o calificar las elecciones en los procesos electorales de las entidades federativas o de aquellos que hubieren resuelto los medios de impugnación, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En este aspecto, es importante agregar que el juicio de revisión constitucional electoral, solamente procederá cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las normas aplicables por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

La Sala Regional correspondiente admitirá los medios de impugnación una vez que los actores hayan agotado los medios de defensa ordinarios y no se actualice en forma evidente una causa de improcedencia.

**Elecciones extraordinarias.** En términos del artículo 192, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Regional de la circunscripción correspondiente, también tiene competencia para resolver las impugnaciones que pudieran surgir durante elecciones extraordinarias, siempre que se trate de diputados federales y senadores; así como de las elecciones locales, a excepción de las de gobernadores o jefe del Distrito Federal.

**Diferencias laborales.** Las Salas Regionales conocen y resuelven en forma definitiva e inatacable, las diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados. Esta competencia se reitera en el artículo 94, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En todos estos supuestos, las Salas Regionales cuentan con competencia para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución, con lo cual se instaura otro medio de control constitucional, que viene a superar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud del cual consideró que el Tribunal Electoral carecía de competencia para ejercer el control constitucional de leyes con motivo de su aplicación.<sup>2</sup>

Respecto de esta facultad de inaplicación de leyes que se estimen inconstitucionales, surgen algunas cuestiones que deben reflexionarse.

<sup>2</sup> Nos referimos a la tesis P.J. 24/2002, del rubro: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES."

Por ejemplo, en teoría de control constitucional de normas, se dice que la facultad de inaplicación es limitada, en la medida de que se trata de una modalidad que se constriñe al caso concreto, pues no genera una declaración general de inconstitucionalidad. Esta limitación pudiera significar una desventaja porque permite que el precepto declarado inconstitucional se vuelva a aplicar al sujeto, y obliga a éste a acudir al medio de impugnación para controvertir cada acto de aplicación; sin embargo, debe tomarse en cuenta la posibilidad de que la reiteración del criterio que inaplica la norma, llegue a constituir jurisprudencia, la cual sería obligatoria para las autoridades administrativas electorales e incluso para los partidos políticos, cuando emiten actos o resoluciones que la normatividad los equipara a actos de autoridades electorales, para efectos de la procedencia de los medios de impugnación, en términos de lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con lo cual, el precepto podría dejar de aplicarse.

Otra de las cuestiones a precisar, es que sólo procede el recurso de reconsideración previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuando se haga pronunciamiento de inaplicación de la norma estimada inconstitucional, pero no cuando la Sala Regional considere que es constitucional la norma aplicada, pues en ese caso la instancia es terminal.

Al respecto, debe señalarse que ya se ha emitido criterio por la Sala Superior del Tribunal Electoral, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-2/2008, en el que se determinó que la procedencia de la reconsideración se actualiza sólo cuando las Salas Regionales *hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución*.

### III. Jurisprudencia

En términos de lo dispuesto en el artículo 232, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que las Salas Regionales establezcan jurisprudencia, se requiere que en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de la norma y que la Sala Superior lo ratifique.

Esta forma de creación de jurisprudencia en parte presenta similitudes con el sistema ordinario que rige para los tribunales colegiados de circuito, sin embargo, la jurisprudencia que estos emiten surte efectos por sí misma y no requiere ratificación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No encuentro razón fundada para que el criterio sustentado por las Salas Regionales, integre jurisprudencia, requiera la ratificación o valida-

y tiempos de traslado a la sede del órgano jurisdiccional; además de que se facilitará la comunicación con las autoridades u órganos partidistas responsables.

También es importante mencionar que son cinco las Salas Regionales que forman parte del Tribunal Electoral, las cuales tienen su sede actualmente, en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Toluca y el Distrito Federal, sitios que encabezan cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país, según se prevé en el ya mencionado artículo 192 de la Ley Orgánica y en el acuerdo CG192/2005, aprobado el 30 de septiembre de 2005, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

## II. Las Salas Regionales del Tribunal Electoral

Las Salas Regionales del Tribunal Electoral se integran por tres magistrados electorales, quienes de acuerdo con el artículo 99 constitucional, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, los cuales no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito, y durarán en su encargo nueve años improporrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores. Cabe destacar que el periodo de duración en el cargo aumentó en la reforma constitucional referida, pues con anterioridad era de ocho años; sin embargo, se uniformó con el previsto para los magistrados de la Sala Superior y así en ambos casos se fijó una duración de nueve años.

En el caso de los magistrados electorales no opera el principio de permanencia por ratificación en el cargo, como acontece con los jueces y magistrados del Consejo de la Judicatura Federal. Esto en gran medida obedece a la naturaleza intrínseca de la materia, y a la necesidad de que sean las propias fuerzas políticas las que participen de manera periódica en la designación de los árbitros jurisdiccionales correspondientes.

Ahora bien, en el estudio del marco legal de las Salas Regionales del Tribunal Electoral, destacan las reglas referentes a los requisitos para ser magistrado electoral, el procedimiento para su elección, el escalonamiento en su integración y la competencia, cuestiones que también fueron modificadas en las reformas constitucional y legal citadas.

### Requisitos para ser magistrado de Sala Regional

Como ya se mencionó, el décimo tercer párrafo del artículo 99 constitucional, establece que el ciudadano que ocupe el cargo de magistrado elec-

toral de Sala Regional, deberá satisfacer los requisitos para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito, lo que implica que debe observarse lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que prevé que debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años.

Aunado a lo anterior, se debe observar lo dispuesto en el diverso artículo 213 de la misma Ley Orgánica, que prevé otros requisitos a satisfacer, a saber: a) contar con credencial para votar con fotografía; b) acreditar conocimientos en derecho electoral; c) no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del comité ejecutivo nacional o equivalente de un partido político; d) no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y e) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

Se destaca que los requisitos mencionados no sufrieron cambios sustanciales en las reformas constitucional y legal citadas, pues sólo se modificó la fracción II del artículo 213 de la Ley Orgánica citada, para establecer que deben “acreditarse” los conocimientos en derecho electoral, a diferencia de lo que se preveía con anterioridad, en la que sólo se exigía tener “preferentemente” conocimientos en materia electoral.

## Procedimiento de elección

Las disposiciones relativas no fueron objeto de modificación sustancial en las reformas constitucional y legal correspondientes, empero, resulta conveniente señalar que de acuerdo con el artículo 198 de la Ley Orgánica referida, en el procedimiento de elección de magistrados de Salas Regionales intervienen dos Poderes de la Unión, el Poder Judicial a través de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Legislativo a través de la Cámara de Senadores, con el procedimiento siguiente:

- a) El pleno de la Suprema Corte aprueba por mayoría simple de los presentes en sesión pública, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores.
- b) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace llegar a la Cámara de Senadores las propuestas en una terna para cada uno de los cargos de magistrados a elegir para las Salas Regionales.
- c) Se indica la Sala para la que se propone cada terna.
- d) De entre los candidatos de cada terna, la Cámara de Senadores elige, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
- e) Si ninguno de los candidatos de la terna obtiene la mayoría calificada, se notifica a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviar dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente.

## Escalonamiento

Es importante referirnos al escalonamiento de los magistrados electorales, pues ahora, como consecuencia de las reformas constitucional y legal indicadas, se prevé el relevo escalonado de éstos, no obstante que anteriormente se realizaba en forma simultánea.

En este sentido, el artículo quinto transitorio del decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que los magistrados que resulten electos para ocupar las plazas vacantes a la entrada en vigor del decreto, ejercerán el cargo por un periodo que concluirá el 7 de marzo de 2013; que en el caso de que se generen vacantes de magistrados de las Salas Regionales con posterioridad a la fecha señalada, el nombramiento del sustituto será únicamente para el periodo que resta de la duración del cargo anterior.

mente para cubrir el periodo de la vacante; así como que a más tardar el 5 de marzo de 2013, la Cámara de Senadores elegirá a la totalidad de los magistrados electorales de las Salas Regionales, para periodos, según el caso, de tres, seis y nueve años, los cuales deben iniciar su mandato el 7 de marzo de 2013.

Una reflexión en torno a este punto, es la eventual inexistencia de parámetros para fijar el lapso de tiempo que le corresponde ocupar a cada uno de los aspirantes (tres, seis o nueve); sin embargo, ésta se explica porque estamos ante una facultad discrecional de la Cámara de Senadores; además, este sistema de designación y relevo de los magistrados de las Salas Regionales se equipara al que se utilizará para los magistrados de la Sala Superior y al que se viene aplicando para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que genera las siguientes ventajas:

- a) La elección escalonada de los magistrados electorales permitirá aprovechar la experiencia acumulada de los que ya funjan en el cargo.
- b) Se evitará la desintegración virtual de las Salas del Tribunal Electoral y se disminuirá la tensión que surge entre las fuerzas políticas que participan en la elección de los magistrados.
- c) Los criterios jurisdiccionales no cambiarán de manera abrupta y se flexibilizará el sustento de criterios nuevos, lo que armonizará la función jurisprudencial de estos órganos.
- d) Facilitará la continuidad de programas y procedimientos que se emplean en la administración de estos órganos, lo que repercutirá en un mejor funcionamiento.

## Competencia

La competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral se encuentra prevista en los artículos 99 constitucional, 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 44, párrafo 1, inciso b), 53, párrafo 1, inciso b), 83, párrafo 1, inciso b) y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, la cual, y como consecuencia de las reformas a que nos hemos referido, fue objeto de modificación para aumentarla a favor de dichos órganos, la que incluso puede ampliarse con base en acuerdos generales de delegación de competencia originaria de la Sala Superior, en términos de los artículos 99, noveno párrafo, de la propia Carta Magna y 189, fracción XVII, de la Ley Orgánica referida, que prevén que la Sala Superior podrá enviar los asuntos de su competencia a las Salas Regionales para su conocimiento y resolución, por ejemplo, cuando hubiere establecido jurisprudencia.

La competencia puede distinguirse en razón del tipo de medio de impugnación, al establecer los preceptos citados, casos específicos tratándose del recurso de apelación, juicio de inconformidad, juicio

para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional, en los términos que se anotan a continuación.

**Recurso de apelación.** Las Salas Regionales son competentes para conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación presentados contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los emitidos por los órganos centrales del Instituto Federal Electoral.

**Juicios de inconformidad.** De igual forma, les compete conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.

**Juicio para la protección de los derechos político electorales.** Asimismo, compete a las Salas Regionales conocer y resolver en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los juicios que se promuevan en los siguientes supuestos:

- a) Cuando no se hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral para ejercer el voto.
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, el actor no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- c) Cuando considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- d) En los casos de violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa; en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los previstos en las leyes para su ejercicio.
- e) Tratándose de violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos.
- f) Cuando se trate de violación a los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos, en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.

**Juicios de revisión constitucional electoral.** También tienen competencia para conocer y resolver en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, de los juicios promovidos en contra de

actos o resoluciones definitivos y firmes, de las autoridades competentes para organizar o calificar las elecciones en los procesos electorales de las entidades federativas o de aquellos que hubieren resuelto los medios de impugnación, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En este aspecto, es importante agregar que el juicio de revisión constitucional electoral, solamente procederá cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las normas aplicables por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

La Sala Regional correspondiente admitirá los medios de impugnación una vez que los actores hayan agotado los medios de defensa ordinarios y no se actualice en forma evidente una causa de improcedencia.

**Elecciones extraordinarias.** En términos del artículo 192, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Regional de la circunscripción correspondiente, también tiene competencia para resolver las impugnaciones que pudieran surgir durante elecciones extraordinarias, siempre que se trate de diputados federales y senadores; así como de las elecciones locales, a excepción de las de gobernadores o jefe del Distrito Federal.

**Diferencias laborales.** Las Salas Regionales conocen y resuelven en forma definitiva e inatacable, las diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados. Esta competencia se reitera en el artículo 94, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En todos estos supuestos, las Salas Regionales cuentan con competencia para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución, con lo cual se instaura otro medio de control constitucional, que viene a superar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud del cual consideró que el Tribunal Electoral carecía de competencia para ejercer el control constitucional de leyes con motivo de su aplicación.<sup>2</sup>

Respecto de esta facultad de inaplicación de leyes que se estimen inconstitucionales, surgen algunas cuestiones que deben reflexionarse.

<sup>2</sup> Nos referimos a la tesis P.J. 24/2002, del rubro: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES."

Por ejemplo, en teoría de control constitucional de normas, se dice que la facultad de inaplicación es limitada, en la medida de que se trata de una modalidad que se constriñe al caso concreto, pues no genera una declaración general de inconstitucionalidad. Esta limitación pudiera significar una desventaja porque permite que el precepto declarado inconstitucional se vuelva a aplicar al sujeto, y obliga a éste a acudir al medio de impugnación para controvertir cada acto de aplicación; sin embargo, debe tomarse en cuenta la posibilidad de que la reiteración del criterio que inaplica la norma, llegue a constituir jurisprudencia, la cual sería obligatoria para las autoridades administrativas electorales e incluso para los partidos políticos, cuando emiten actos o resoluciones que la normatividad los equipara a actos de autoridades electorales, para efectos de la procedencia de los medios de impugnación, en términos de lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con lo cual, el precepto podría dejar de aplicarse.

Otra de las cuestiones a precisar, es que sólo procede el recurso de reconsideración previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuando se haga pronunciamiento de inaplicación de la norma estimada inconstitucional, pero no cuando la Sala Regional considere que es constitucional la norma aplicada, pues en ese caso la instancia es terminal.

Al respecto, debe señalarse que ya se ha emitido criterio por la Sala Superior del Tribunal Electoral, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-2/2008, en el que se determinó que la procedencia de la reconsideración se actualiza sólo cuando las Salas Regionales *hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución*.

### III. Jurisprudencia

En términos de lo dispuesto en el artículo 232, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que las Salas Regionales establezcan jurisprudencia, se requiere que en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de la norma y que la Sala Superior lo ratifique.

Esta forma de creación de jurisprudencia en parte presenta similitudes con el sistema ordinario que rige para los tribunales colegiados de circuito, sin embargo, la jurisprudencia que estos emiten surte efectos por sí misma y no requiere ratificación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No encuentro razón fundada para que el criterio sustentado por las Salas Regionales, integre jurisprudencia, requiera la ratificación o valida-

ción de la Sala Superior, pues en principio, jurídicamente no debe tratarse de una instancia revisora a cargo del superior jerárquico, ya que con ello se afectaría la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional.

Además, con ese sistema se hace dilatoria la formación de la jurisprudencia de las Salas Regionales, al tener que pasar por dos procedimientos de votación, uno de la Sala Regional que aprobó el criterio y otro de la Sala Superior que la valida.

Aunado a lo anterior, las Salas Regionales ya constituyen órganos jurisdiccionales permanentes, con facultades de resolución propias, por lo que si jurídicamente no tienen que ser validadas sus sentencias, tampoco existe razón de esa naturaleza para exigir que sí sea validado el criterio que en ellas se sostiene.

## IV. Conclusiones

### Carácter permanente de las Salas Regionales

Para hacer frente a los nuevos retos de la democracia, la reforma constitucional ha establecido el carácter permanente de las Salas Regionales y la reforma legal ha definido y aumentado su competencia, lo cual permitirá acercar la justicia a los ciudadanos, haciendo efectivo el derecho a una justicia pronta y expedita, como lo prevé el artículo 17 constitucional.

### Escalonamiento de magistrados

El procedimiento de elección de los magistrados de las Salas Regionales, no sufrió cambios sustanciales, aunque sí se realizaron reformas en cuanto al tiempo de duración en el cargo, y se estableció el método para el relevo escalonado, consistente en que, a más tardar el 5 de marzo de 2013, la Cámara de Senadores elegirá a la totalidad de los magistrados electorales de las Salas Regionales, por períodos, según el caso, de tres, seis y nueve años, los cuales deben iniciar su mandato el 7 de marzo del mismo año. Relevo escalonado que permitirá aprovechar la experiencia jurisdiccional acumulada y la mayor regularidad en los criterios sustentados.

### Facultad de inaplicación de leyes inconstitucionales

Las Salas Regionales se convierten en verdaderos tribunales constitucionales al otorgarles competencia para resolver, en la esfera de su competencia, la no aplicación de leyes electorales que sean contrarias a la

Constitución; con lo cual se instaura un medio de control constitucional que complementa el sistema integral de justicia electoral, pues muchos de los actos y resoluciones que eran inmunes a dicho control dejarán de serlo, con lo que se observa de mejor manera el principio de supremacía constitucional.

### Cargas de trabajo

El creciente cúmulo de asuntos promovidos ante el Tribunal Electoral, se debe, en parte, a la activa participación de ciudadanos y partidos políticos en la construcción de una democracia real y efectiva. La constante impugnación de actos intrapartidistas en los que la militancia argumenta afectación de sus derechos político electorales, ha provocado una carga importante de trabajo para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual será enfrentada de manera más pronta y expedita con la permanencia de las Salas Regionales y la nueva distribución de competencias.

### Retos del derecho y la jurisdicción electoral

Esta es una rama del derecho de reciente creación, pero la credibilidad y confianza que han adquirido, entre otras, las instituciones jurisdiccionales, ha provocado que en dos décadas se consolden como pilar de nuestra democracia. No obstante, la Constitución y las normas que la regulan requieren de constante actualización, a fin de adecuarse a las necesidades de los nuevos tiempos; y la jurisdicción debe velar, al conocer y resolver los asuntos, por dar certeza y seguridad jurídica, buscando que la justicia en la materia sea cada día más predecible.

# EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES A CARGO DEL TEPJF

18

# Introducción

Antes de la reforma al artículo 99 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió, la contradicción de Tesis 2/2000-PL, en el sentido de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) carecía de facultades para controlar la constitucionalidad de las leyes, ya que la única vía para esos efectos es la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 de la norma suprema.<sup>1</sup>

Esa posición interpretativa fue muy cuestionada a partir del llamado caso Castañeda. La importancia de dicho asunto se hace consistir en que puso de manifiesto una grieta en nuestro sistema constitucional. Concretamente, se evidenció que los derechos fundamentales asociados directa o indirectamente al ámbito político electoral<sup>2</sup> no están anclados a ningún mecanismo constitucional de defensa efectiva frente al legislador, porque de conformidad con los criterios de este Tribunal Pleno, ni la acción de inconstitucionalidad (por falta de legitimación de los particulares); ni el juicio de amparo (por la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción VII, respecto

Margarita Beatriz  
Luna Ramos

Licenciada, Maestra y Doctora en Derecho por la UNAM. Fue catedrática en el ITAM, la UNAM, la Universidad Panamericana y la Universidad Marista. Fue Magistrada de Circuito, Magistrada durante el Proceso Electoral Federal de 1994, en la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral; Magistrada del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Consejera de la Judicatura Federal. Actualmente es Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>1</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Instancia: Pleno, Junio de 2002, Tesis P/J 26/2002, rubro: LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNAR LAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

<sup>2</sup> Los derechos electorales como derechos fundamentales en el plano comparado, en: Corte Suprema de EUA (CSEUA Yick Wo c. Hopkins, 1886; CSEUA Reynolds c. Sims, 1964). Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica, 1987). Comisión de Derechos Humanos de la ONU (DH-ONU. Res. 27-abril-1997). Sobre el paulatino reconocimiento internacional de los derechos relacionados con la democracia como derechos fundamentales, ver Fox, Gregory H.; Roth, Brad R. (eds.). *Democratic Governance and International Law*. U.K.: Cambridge University Press, 2000. En México, el siguiente criterio puede ilustrar el fundamento democrático de los derechos fundamentales: DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ. Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional. (Novena época. Pleno. Jurisprudencia 83/2007. Acción de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006.- Promoventes: Partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional.- 7 de diciembre de 2006.- Unanimidad de diez votos.- Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretarios Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala).

de la materia electoral), ni el juicio político electoral ante el TEPJF (por la interpretada falta de facultades para analizar la inconstitucionalidad de leyes), resultaban procedentes para hacer plenamente efectivos ese tipo de derechos. El presente trabajo tiene por objeto realizar una breve exposición de los antecedentes que propiciaron que en la actualidad el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lleve a cabo el control constitucional de la leyes electorales en los casos concretos.<sup>3</sup>

## I. Antecedentes

El Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 6/98 resuelta el 23 de septiembre de 1998 interpretó que el principio de representación proporcional conlleva la obligación a cargo del legislador local en el sentido de establecer límites a la soberrepresentación de determinados partidos políticos dentro de los órganos de representación popular. Concretamente, el máximo Tribunal del país determinó que las legislaturas estatales, para cumplir con el principio de representación proporcional, debían de observar una serie de bases fundamentales, dentro de las cuales la Corte consideró la Base Quinta del artículo 54 constitucional, que exige que: "El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales".<sup>4</sup>

Posteriormente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoció del juicio de revisión constitucional electoral 209/99 resuelto el 13 de noviembre de 1999. En dicho asunto se trataba de determinar si el artículo 29 de la constitución del estado de Guerrero contravenía o no la Base Quinta contenida en la fracción IV del artículo 54 de la Constitución federal, cuyo alcance había sido determinado por la

---

<sup>3</sup> Una referencia histórica sobre el nacimiento del control judicial de las leyes, en general en Thayer B. James. *The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law*. Harvard Law Review, Vol. 7, no. 3, october 1893 (data trace publishing company). En relación con latinoamérica, véase Fix Zamudio, Héctor. La declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica y el juicio de amparo mexicano. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 6, 2002.

<sup>4</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: VIII, noviembre de 1998. Tesis: P.J. 69/98. Página: 189. MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la soberrepresentación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

SCJN al resolver la referida acción de inconstitucionalidad 6/98. La Sala Superior del TEPJF:

1. Se apartó expresamente de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar en su sentencia que: “(...) esta Sala Superior, no encuentra los elementos suficientes para compartir dicha interpretación directa de la ley fundamental (...)”, refiriéndose a la realizada por el máximo Tribunal del país, respecto de la Base Quinta derivada del artículo 54 de la Constitución federal; y
2. Se consideró competente para efectuar un control concreto de la constitucionalidad de la norma local cuestionada, al concluir su sentencia señalando que: “(...) este órgano jurisdiccional considera que no existen bases jurídicas para determinar la inaplicación del referido artículo 29 de la Constitución del estado de Guerrero, como lo pretende el enjuiciante (...)”.

Meses después, el Presidente de la Sala Superior del TEPJF denunció la posible contradicción entre los indicados criterios sustentados por la Sala Superior del TEPJF y la jurisprudencia de la SCJN, lo que realizó mediante oficio recibido el 15 de noviembre de 1999 ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del máximo tribunal del país.

El 23 de mayo de 2002, dicha contradicción de tesis 2/2000-PL fue declarada improcedente por el Pleno de la SCJN, por unanimidad de nueve votos y un voto concurrente, lo que dio lugar a los criterios jurisprudenciales que excluyen al TEPJF del control constitucional de las leyes electorales. En el siguiente apartado se examinarán las razones por las que el Pleno de la SCJN entendió que la constitución impedía al tribunal electoral controlar la validez constitucional de las leyes en ese ámbito. Asimismo, mediante escrito de 1 de diciembre de 1999, uno de

los Ministros integrantes del Alto Tribunal denunció la posible contradicción de tesis entre la sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el criterio de rubro: “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN”,<sup>5</sup> y el establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el día 16 de julio de 1998 el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-033/98 promovido por el Partido Frente Cívico, emitió la referida tesis de rubro: “TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.”

Dicho asunto fue resuelto el 7 de septiembre de 2004, en el sentido de declarar sin materia la contradicción de tesis, tomando en cuenta la existencia del criterio jurisprudencial derivado de la contradicción de tesis 2/2000-PL, que indica que el Tribunal Federal Electoral infringe el artículo 105, fracción II, constitucional si resuelve respecto de la inconstitucionalidad de una norma electoral.

Esa resolución dio lugar a un voto de minoría, de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel, que no compartieron la consideración de la mayoría consistente en que la única vía para controvertir las leyes electorales es la prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional. En esencia, en el voto de minoría se estableció que:

“(...) contrario a lo expresado en el proyecto, consideramos que de la interpretación de los artículos 99 y 41, fracción IV, constitucionales, se desprende la facultad que permite a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llevar a cabo un control difuso de las normas electorales, es decir, que pueda hacer consideraciones sobre la constitucionalidad de los preceptos en la parte considerativa de la sentencia; pero no así en la parte de los resolutivos, pues esto claramente implicaría invadir las competencias de esta Suprema Corte de

<sup>5</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, agosto de 1999, Tesis: P.J. 74/99, p. 5.

Justicia de la Nación. Es decir, el hecho de que el artículo 105 disponga en su fracción II que las acciones de inconstitucionalidad son la única vía para lograr el control de las normas electorales, en modo alguno puede confundirse con la posibilidad de llevar a cabo un control difuso de las mismas, cuyo efecto no implicaría la anulación de la norma general sino, simplemente, su inaplicación al caso concreto."

## II. La posición de la SCJN

En la referida Contradicción de tesis 2/2000-PL, resuelta el 23 de mayo de 2002, por unanimidad de nueve votos, el Pleno de la SCJN determinó que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que es de la competencia del propio Alto Tribunal, de manera que su jurisprudencia constitucional es obligatoria para el Tribunal Electoral, a quien únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. La tesis que surgió de dicha decisión es del tenor siguiente:

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que la única autoridad competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional. Por tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es

imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese Tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación.<sup>6</sup>

Por tanto, desde la perspectiva de la mayoría del Pleno de la SCJN, si el TEPJF aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta de la contenida en una jurisprudencia sustentada por la SCJN, incurre, en el primer caso, en inobservancia al artículo 105, fracción II, de la constitución federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud —indica la SCJN— las tesis que se han sustentado o que llegarán a establecerse por el TEPJF sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 25/2002, p. 81.

<sup>7</sup> TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRIUGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Los preceptos constitucional y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegarán a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia. (No. Registro: 186,704. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 26/2002, p. 83).

### III. El caso Castañeda ante la SCJN

Uno de los asuntos centrales que generó un intenso debate sobre los alcances del control de regularidad constitucional en materia electoral es el Amparo en Revisión 743/2005 (Quejoso: Jorge Castañeda Gutman), resuelto en sesión de 16 de agosto de 2005 por el Pleno de la SCJN. Vale la pena hacer referencia a dicho caso.

La parte quejosa solicitó el amparo y protección de la Justicia federal, en contra de:

1. La omisión del Poder Legislativo para regular en forma efectiva el derecho fundamental a ser votado para cargos de elección popular, con el propósito de que se abra la posibilidad de candidaturas independientes al cargo de Presidente de la República, sin necesidad de pertenecer a partido político alguno.
2. Los artículos 175, 176, 177, párrafo I, inciso E y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990.
3. El oficio emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral por medio del cual se le informó que el derecho a ser postulado y ser votado para ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, sólo puede ejercerse a través de alguno de los partidos políticos nacionales.

La parte quejosa alegó que los actos reclamados violan los derechos fundamentales, previstos en los artículos 1º, 3º, 5º, 9º, 13, 35, 82 y 133 de la Constitución federal, así como en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, y 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, concretamente, los siguientes:

1. Libertad para dedicarse a la actividad político-electoral.
2. Libertad para asociarse o no, que lo obliga a incorporarse forzosamente a un partido político.
3. Derecho de acceso a la vida democrática.
4. Derecho a la igualdad de trato para los ciudadanos que no pertenecen a partido político alguno frente a los registrados por las instituciones políticas.

La litis en el asunto tuvo por objeto examinar si procede o no el juicio de amparo contra omisiones legislativas; preceptos legales concretos en materia electoral; y frente a la resolución que niega a un ciudadano el registro como candidato independiente para la Presidencia de la República.

La mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió confirmar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, en esencia, con base en lo siguiente:

1. Que el juicio de amparo es improcedente cuando se impugna la omisión del legislador de expedir una ley, toda vez que, de conformidad con el artículo 107, fracción II, de la Constitución federal, las sentencias que se dicten en dicho proceso no deben tener efectos generales.
2. Por lo que hace a los preceptos legales reclamados, el juicio de amparo es improcedente, porque la única vía para impugnar leyes electorales es la prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal (la acción de inconstitucionalidad).
3. En lo que atañe a la resolución reclamada, es improcedente el juicio de garantías, porque los actos que se vinculen con derechos políticos o en materia electoral no son impugnables a través de dicho proceso, de conformidad con la fracción VII, del artículo 73, de la Ley de Amparo.<sup>8</sup>

Frente a la decisión de la mayoría, una posición minoritaria propuso la procedencia del juicio de amparo, en esencia, con base en los siguientes razonamientos:

1. Impedir al quejoso cuestionar la constitucionalidad de una ley que, a su juicio, trastoca el derecho a ser votado lesiona el derecho de acceso a la justicia (artículo 17 constitucional), ya que el juicio de amparo es la única vía con que cuentan los particulares para combatir las normas secundarias, tomando en cuenta que la acción de inconstitucionalidad sólo legitima a los partidos políticos y a ciertas minorías parlamentarias a esos efectos. De lo cual deriva que la supuesta inmunidad constitucional prevista en la fracción II, del artículo 105 constitucional no deba interpretarse con alcances

absolutos, porque el artículo 103 de la constitución prevé que el juicio de amparo procede frente a toda controversia que implique violación a las garantías individuales, y es necesario encontrar una relación armónica entre dichos dispositivos.

2. El juicio amparo promovido contra la resolución reclamada es procedente, si se toma en cuenta que, junto al planteamiento relacionado con el derecho a ser votado, el promovente alegó violación a diversos derechos fundamentales (asociación, igualdad, libertad) que sí son materia del proceso de garantías.

A mi juicio, y así lo argumenté en la sesión pública, la decisión de sobreseer en el juicio fue la determinación correcta y acorde con la Constitución, por tratarse de actos en materia electoral; sin embargo, señalé que esta SCJN debía reconsiderar el criterio sostenido en la Contradicción de tesis 2/2000-PL, para que a través de una interpretación del artículo 99 constitucional se reconociera la facultad del TEPJF de analizar la constitucionalidad de leyes electorales, con efectos exclusivos a la declaración de invalidez del acto de aplicación que se apoye en una ley que sea contraria a la Constitución.

Una vez levantado este obstáculo, la demanda del señor Jorge Castañeda debía remitirse al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para su conocimiento, a fin de evitar dejarlo en estado de indefensión y de devolver al TEPJF tan importante atribución en materia de control concreto de constitucionalidad. Sin embargo, dicha alternativa no fue acogida por la mayoría.

El afectado acudió al sistema interamericano de protección de los derechos humanos, centralmente, por violación a los derechos fundamentales a ser votado y a un recurso efectivo.

<sup>8</sup> Ello generó, entre otros, el siguiente criterio: LEYES ELECTORALES. NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. Conforme a los artículos 41, fracción IV, 99, primer y cuarto párrafos, y 105, fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite resoluciones definitivas e inatacables que sólo pueden referirse a la constitucionalidad o legalidad de los actos o resoluciones sometidos a su jurisdicción especializada en materia electoral, pues por exclusión y de manera expresa se estableció que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales con la constitución, es la acción de inconstitucionalidad. Por tanto, si dicho Tribunal carece de competencia para analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de tales leyes, es de concluir que es improcedente el juicio de amparo bajo la premisa de que pueden violar las garantías individuales de los gobernados, ya que el sistema de justicia electoral, contempló una inmunidad parcial respecto a leyes en esa materia, al excluir la intervención de los tribunales de amparo y establecer la acción de inconstitucionalidad como única vía para impugnarlas. (No. Registro: 170,270. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t XXVII, febrero de 2008, Tesis: P. XVI/2008, p. 17. Amparo en revisión 1899/2004. Ideas del Cambio, A.C. 18 de agosto de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Encargado del engrose: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.).

## IV. La solicitud de modificación de jurisprudencia

La discusión en los asuntos de referencia, dio lugar a que una de las integrantes del Pleno (la suscrita) presentara el 19 de septiembre de 2007 una solicitud de modificación de jurisprudencia (2/2000-PL) de los criterios que han excluido al TEPJF del control de constitucionalidad de las leyes.<sup>9</sup>

En el escrito de solicitud de modificación de jurisprudencia se apuntó que:

“(...) a partir de los casos concretos antes referidos surgieron nuevos puntos de vista para la reflexión, que consisten, especialmente, en que los derechos constitucionales en el ámbito político electoral, y las garantías individuales asociadas a ellos, no están actualmente anclados a ningún mecanismo constitucional de defensa efectiva frente al legislador, porque de conformidad con los criterios vigentes de este Tribunal Pleno, ni la acción de inconstitucionalidad (por falta de legitimación de los particulares); ni el juicio de amparo (por la interpretada inmunidad constitucional parcial de las leyes electorales); ni el juicio político electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (por la interpretada falta de facultades a esos efectos), son procedentes para hacer plenamente efectivos ese tipo de derechos, con lo cual está abierta la posibilidad de que el Poder Legislativo (como poder constituido) violente su contenido en perjuicio de los particulares, reduciendo la autoridad de las normas constitucionales a meras declaraciones de intenciones (...).”

Es importante subrayar que el escrito de solicitud de modificación de jurisprudencia únicamente propuso matices a los criterios de mérito. En ese orden de ideas, la solicitud de referencia propuso, centralmente, lo siguiente:

---

<sup>9</sup> LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, junio de 2002. Tesis: P./J. 25/2002. Página: 81). TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 26/2002, p. 83.

1. Si el TEPJF se aparta de un criterio jurisprudencial sustentado por la SCJN respecto a la interpretación de un precepto constitucional, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
2. La Sala Superior del TEPJF tiene facultades para ejercer el control de la constitucionalidad de las actuaciones y resoluciones en materia electoral, de acuerdo con lo previsto en los artículos 41, fracción IV y 99 de la Constitución federal,<sup>10</sup> de lo cual deriva que aquél tenga facultades para ejercer un control concreto de la constitucionalidad de las leyes en las consideraciones de la sentencia, que si bien no tendría el alcance de una declaratoria de invalidez de la norma legal en los resolutivos de la sentencia, sí podría implicar la declaratoria de inconstitucionalidad del acto de aplicación respectivo por derivar de un precepto legal viciado.
3. Las particularidades de la materia electoral, que incluyen la manifestación del voto ciudadano en un momento histórico determinado, la previsión de plazos fatales, la definitividad en las etapas del proceso electoral y la aplicabilidad de los principios democrático, de transparencia, objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica, justifican que el control de la constitucionalidad de los

actos y resoluciones en materia electoral, que incluye la posibilidad de dejar de lado las leyes constitucionales en la parte considerativa de sus fallos, deba traducirse en un control constitucional atemperado, con el fin de que la participación de los tribunales en ese ámbito se encuentre cabalmente racionalizada y pueda ajustarse a tales exigencias. Por ende, dicho control podrá ser ejercido: 1) por el referido tribunal; y 2) cuando la reparación solicitada sea material, jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, tratándose de las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes 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, en términos de la fracción IV del artículo 99 constitucional.

Dicha solicitud de modificación de jurisprudencia, a la fecha de presentación del presente trabajo, no ha sido resuelta por la SCJN; sin embargo, una reforma constitucional vendría a incidir en su destino.

<sup>10</sup> Antes de la reforma de noviembre de 2007, dichos preceptos establecían, lo siguiente: “Art. 41: (...) IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución (...).” “Art. 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. (...) Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: 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. La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y 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; VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores; VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y IX. Las demás que señale la ley. (...”).

## V. La alternativa del TEPJF: ¿El control de las leyes con base en tratados internacionales sobre derechos humanos?

A pesar de la exclusión del TEPJF del control constitucional de las leyes, dicho órgano jurisdiccional tuvo la perspicacia de dictar sentencias que, de hecho, han implicado la inaplicación o desaplicación de leyes que aquél ha estimado contrarias a derechos fundamentales de carácter político electoral, sin quebrantar frontalmente la jurisprudencia de la SCJN. El caso Hank puede servir como ejemplo a esos efectos. En el siguiente párrafo haremos una breve referencia a dicho asunto.

El 31 de enero de 2007, se presentó ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California, la solicitud de registro del convenio de la coalición “Alianza para que Vivas Mejor”, suscrito por los partidos, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Estatal de Baja California. El 20 de abril siguiente, la referida coalición solicitó al consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral registrar como candidato a gobernador a Jorge Hank Rhon, lo que fue aprobado el 23 de mayo de 2007. En contra de dicho acuerdo, la coalición “Alianza por Baja California” interpuso recurso de inconformidad, que fue resuelto el 21 de junio de 2007 por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del estado de Baja California, en el sentido de revocar el acuerdo de registro emitido por el consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de esa entidad, ordenando a la coalición respectiva a sustituir al referido candidato, todo ello con base en la prohibición prevista en el artículo 42, párrafo tercero, de la constitución de Baja California, consistente en que el Presidente Municipal de un Ayuntamiento no puede ser electo Gobernador del estado, durante el periodo para el cual fue electo. Inconforme con esa resolución, el 27 de junio de 2007, el afectado promovió juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, que finalmente fue resuelto el 6 de julio de 2007 por la Sala Superior del TEPJF en el sentido de confirmar el acuerdo de registro de Jorge Hank Rhon, como candidato a gobernador del estado de Baja California, postulado por la coalición Alianza para que Vivas Mejor.

Para ello, la Sala Superior del TEPJF, mediante una serie de interesantes justificaciones jurídicas, terminó por examinar la compatibilidad de la prohibición prevista en la constitución local consistente en que el Presidente Municipal de un Ayuntamiento no puede ser electo Gobernador

del estado, durante el periodo para el cual fue electo, con el contenido del derecho fundamental a ser votado. A esos efectos, la Sala Superior consideró lo siguiente:

1. La Sala Superior no está facultada para abordar la cuestión desde el punto de vista del control constitucional, porque en esa actividad no tiene permitido incursionar la Sala Superior, según la tesis de jurisprudencia P./J. 23/2002, sostenida por la SCJN.
2. Sin embargo, la resolución impugnada está indebidamente fundada y motivada.
3. La prohibición prevista en el artículo 42, párrafo tercero, de la constitución local, consistente en que el Presidente Municipal de un Ayuntamiento no puede ser electo Gobernador del estado, durante el periodo para el cual fue electo, aun cuando se separe de su cargo, contraviene a los tratados internacionales y, en especial, a los artículos 1, 2, 29 y 30, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
4. Es fundado lo argumentado en el sentido de que el artículo 42, párrafo tercero, de la constitución de Baja California, en lo que aquí interesa, debe interpretarse en el sentido de que los Presidentes Municipales tienen permitido registrarse y ser electos como gobernador de esa entidad, aun cuando no hubiera concluido el periodo para el cual fueron electos, en armonía con lo dispuesto por los tratados internacionales.
5. La Sala Superior tiene competencia para interpretar el artículo 42, párrafo tercero de la constitución de Baja California, en relación con los tratados internacionales adoptados por el Estado mexicano, pues se trata de control de legalidad y no de constitucionalidad de la norma, si se tiene en cuenta que no se hace una comparación entre lo establecido por la Carta Magna y la legislación local.

Dicha sentencia dio lugar a la siguiente tesis aislada de la Sala Superior del TEPJF:

**DERECHO A SER VOTADO. NO DEBE VULNERARSE POR OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (Legislación de Baja California).—**La interpretación sistemática de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41, fracción VI y 42, párrafo tercero, de la constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja California, a la luz de los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, en relación con el contenido y alcance del derecho fundamental de ser votado y, en especial, con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 23, 25, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite establecer que el hecho de que un ciudadano haya sido electo para ocupar un cargo

de elección popular, no impide que pueda registrarse como candidato al cargo de gobernador, aun cuando no hubiera concluido el periodo correspondiente a aquél para el que fue electo, siempre que se separe del mismo noventa días antes de la elección. En efecto, la correcta intelección del alcance de lo dispuesto en los mencionados artículos de la constitución local, en el sentido de encontrarse limitada la posibilidad de contender de un ciudadano durante el desempeño de un cargo de elección popular, debe hacerse en armonía con el texto fundamental y los tratados internacionales en cuanto potencializan el derecho a ser votado. Al respecto, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece, a propósito del derecho de participación política, que los estados pueden reglamentarlo exclusivamente en la ley, y limitarlo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena impuesta por juez competente, en proceso penal. Acorde con lo anterior, cualquier condición adicional que se imponga al ejercicio de los derechos político-electorales deberá basarse en calidades inherentes a la persona, y en criterios racionales y proporcionales que tengan como base algún principio o valor fundamental del sistema constitucional, por tanto, el ejercicio de tales derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación que tengan como sustento las particularidades apuntadas.<sup>11</sup>

## VI. La reforma constitucional

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 99 constitucional (entre otros preceptos), el cual establece, en la parte que interesa, lo siguiente:

"Artículo 99. (...)

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

---

<sup>11</sup> Juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano. SUP-JDC-695/2007. -Jorge Hank Rhon. -Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del estado de Baja California. -6 de julio de 2007. -Unanimidad de seis votos en el criterio. -PONENTE: Pedro Esteban Penagos López. -SECRETARIOS: Claudia Pastor Badilla, Sergio Guerrero Olvera, Eduardo Hernández Sánchez y Andrés Carlos Vázquez Murillo. La Sala Superior en sesión pública celebrada el catorce de noviembre de dos mil siete, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.

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 (...)".<sup>12</sup>

Reforma que probablemente dejará sin materia la solicitud de modificación de jurisprudencia referida, pues la reforma constitucional de mérito, al señalar expresamente la facultad de control concreto de la Constitución a favor de las Salas del TEPJF, soluciona la discusión pendiente.

## VII. El reconocimiento del derecho a un recurso efectivo frente a las leyes electorales por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Como se ha expuesto, el hecho de que nuestro sistema jurídico haya establecido, en su momento, la imposibilidad de cuestionar la constitucionalidad de las leyes electorales por parte de los gobernados produjo que dicho tema fuera llevado ante el sistema interamericano de derechos humanos.

El 6 de agosto de 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que México violó los derechos humanos del señor Jorge Castañeda:

"131. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención

---

<sup>12</sup> A ese respecto, en la exposición de motivos de la referida reforma constitucional, se estableció: "(...) Un segundo objetivo es el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación. De esta manera, el Instituto Federal Electoral vería fortalecida su capacidad para desempeñar su papel de árbitro en la contienda, mientras que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Iniciativa propone perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución federal, en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación (...)".

Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

(...)

**133.** En el presente caso la inexistencia de un recurso efectivo constituyó una violación de la Convención por el estado Parte, y un incumplimiento de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado."

A ese respecto, es interesante apuntar que la Corte Interamericana instó al Estado mexicano a complementar las medidas tomadas a efecto de que los particulares tengan la posibilidad de cuestionar las leyes que pudieran violar derechos humanos:

"**230.** La Corte toma nota y valora positivamente lo informado por el Estado en su escrito del 27 de noviembre de 2007 en el cual señaló que "[...] el 13 de noviembre de 2007 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional a diversos preceptos de la Constitución federal, entre los que se encuentra el artículo 99, en el que están desarrolladas las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación". Agregó que "[...] a partir de esta reforma, además de las atribuciones que ya ejercía el Tribunal Electoral para la garantía de los derechos políticos, [...] dicho órgano

jurisdiccional y sus salas regionales podrán de manera expresa declarar la inaplicación de preceptos legales que se estimen contrarios a la Constitución federal con efectos particulares, lo que además deja sin efecto ulterior cualquier criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido sobre el particular". Asimismo, el Tribunal observa que los representantes afirmaron que dicha reforma "[...] subsana una deficiencia jurídica, que fue la que provocó la violación" sufrida por el señor Castañeda Gutman y que quedaba por delante su reglamentación legal (supra párr. 228).

**231.** Con base en lo anterior y teniendo en cuenta lo señalado en el Capítulo VI de esta Sentencia, el Tribunal estima que el Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido."

Possiblemente, una forma de complementar la reforma constitucional que permite conocer al TEPJF de las cuestiones de constitucionalidad de leyes, sea discutir la solicitud de modificación de jurisprudencia a que hemos hecho alusión, a efecto de precisar si con la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007 queda sin materia dicho asunto, y si con ella se cumple con el requerimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al establecer la posibilidad de un recurso efectivo frente a las actuaciones del legislador electoral.

## VIII. Algunas conclusiones

Se ha afirmado que los derechos fundamentales son contra poderes, fragmentos de la soberanía popular en manos de toda la sociedad, de manera que la ausencia de garantías efectivas para su tutela implica la violación de tales derechos.<sup>13</sup> De allí que sea positiva la reversión que realizó el Poder de Reforma al contenido de la jurisprudencia de la SCJN, que pretendía excluir al TEPJF del control constitucional de las leyes. Destaca de nuestra exposición que dicha reversión se haya gestado luego de diversas objeciones formuladas a la jurisprudencia del Alto Tribunal, a través de una deliberación jurídica compleja, que tuvo lugar desde los votos particulares al interior de la SCJN, seguidos de impugnaciones ante el sistema interamericano de derechos humanos, complementadas por una solicitud de modificación de jurisprudencia, así como incluso por el peculiar ejercicio de un control judicial de las leyes con base en tratados internacionales sobre derechos humanos por parte del TEPJF.

De esa forma, se consolida el control constitucional de las leyes a cargo del TEPJF, cerrando el círculo de regularidad constitucional en materia electoral, antes incompleto. Tendremos que esperar varios años para apreciar las condiciones, matices y particularidades normativas que la jurisprudencia de la SCJN y del TEPJF, de manera conjunta, establecerán en relación con tan importantísima facultad. No debe olvidarse que el juez constitucional está vinculado por la Constitución, pero también por la ley;<sup>14</sup> que pesa sobre el control de las leyes una objeción contramayoritaria;<sup>15</sup> y que la aplicación de las leyes electorales tiende a generar un ambiente de certidumbre jurídica en un ámbito de la mayor importancia, que tiene que ver con el ejercicio del derecho a elegir democráticamente a nuestros representantes. Así como los derechos fundamentales de participación democrática deben tomarse en serio,<sup>16</sup> de la misma forma debe ejercerse, prudentemente, la facultad ahora otorgada de manera expresa al TEPJF de control constitucional concreto de las leyes electorales.

<sup>13</sup> Véase Ferrajoli, Luigi. *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, Madrid, Trotta, 2006, p. 100.

<sup>14</sup> Aragón Reyes, Manuel. *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*, Estudios de Derecho Constitucional, Madrid, CEPC, 1998, p. 175.

<sup>15</sup> Ferreres, Víctor. *El control judicial de la constitucionalidad de la ley*, México, Fontanara, 2008.

<sup>16</sup> La referencia, desde luego es tomada de Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Massachusetts: Harvard University Press, 1977.

# EL DEBIDO PROCESO EN LA JUSTICIA PARTIDARIA MEXICANA

19

# Introducción

El Estado mexicano experimenta una etapa de transición que incide fundamentalmente en el ámbito jurídico nacional. La realidad nos rebasa y se torna imperiosa una renovación normativa integral. Los intereses particulares parecen ser el eje conductor del comportamiento del hombre en sociedad. El afán individualista se coloca poco a poco en un lugar preponderante, por encima de los valores esenciales de la persona.

La salvaguarda de los derechos humanos, en ese difícil entorno, ha de emanar de todos los componentes del Estado.

El esfuerzo debe iniciar con el trabajo de los órganos encargados de la creación legislativa. Los servidores públicos que participan en la confección de la ley, han de estar conscientes de que un orden jurídico ajeno a los derechos fundamentales, está condenado a sucumbir bajo el yugo de su propia ilegitimidad.

El hecho de que la labor parlamentaria no reconozca un lugar primordial a los derechos humanos, no debe condonar a los gobernados a una justicia imperfecta o incompleta. La corresponsabilidad de los operadores jurídicos permitirá que su interpretación se efectúe bajo principios de índole universal.

Los jueces enriquecen su ámbito de actuación cuando recurren al acervo jurídico que proporciona el derecho comunitario, particularmente en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos. El trabajo jurisdiccional no debe descartar de antemano métodos integradores de la ley, que en algunos casos son indispensables para desentrañar el espíritu que inspiró al creador de la norma.

La complejidad de circunstancias que se actualizan en torno a un juicio, enseñan que el ejercicio de la jurisdicción no se construye únicamente a través de la aplicación estricta y tajante de la ley. Por el contrario, encuentra sus bases más profundas en la integración de principios sustentados en la esencialidad o fundamentalidad de los derechos humanos.

Es idóneo abandonar modelos rígidos de interpretación, basados en un esquema de "adecuación" o "subsunción" de las normas al caso concreto. La actividad debe conllevar un esfuerzo ponderativo sustentado en bases axiológicas. Por ello, debe aceptarse que la introducción de principios imprime un sentido de justicia a las resoluciones.

En el ámbito político, la necesidad de incluir esos valores ha cobrado una mayor dimensión. La incipiente experiencia democrática en México, ha permitido advertir que en la política, día a día, se gesta un choque de fuerzas e intereses para alcanzar el poder o para mantenerse en él. Las complicaciones que generalmente se presentan, no tienen su origen solamente en pugnas entre partidos políticos. Muchas de ellas se generan desde el seno mismo de la vida intrapartidaria.

## Constancio Carrasco Daza

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca. Fue Consejero de la Judicatura Federal, Secretario Ejecutivo de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal y Juez de Distrito. Ha publicado diversos artículos en materia penal para el INACIPE, entre otros, *Desaparición Forzada de Personas y Tribunales sin rostro*.

Actualmente es Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

La reciente reforma constitucional en materia electoral, de noviembre de 2007, procuró un esquema de “intervención mínima” de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos. El poder reformador de la Constitución se pronunció a favor de una mayor libertad de los partidos políticos para organizarse.

Es difícil creer que la motivación reformadora haya obedecido a una percepción de que el desenvolvimiento de la vida intrapartidaria se ajustaba cabalmente a la legalidad y que, por tal motivo, era momento de permitir a los partidos políticos actuar con plenitud de autonomía.

Tal vez, hay que decirlo, su decisión respondió al clamor de corrientes, grupos o sectores políticos, interesados en una mayor “libertad de acción”, en el ámbito interno de los partidos. El panorama que ahora enfrentan las autoridades electorales, tanto en el orden administrativo como jurisdiccional, no puede ser analizado sino al trasluz de ese contexto.

El momento se presenta propicio para buscar nuevos asideros, que permitan orientar la vida de los partidos políticos hacia el cumplimiento de su finalidad teleológica, plasmada en el artículo 41 de la norma fundamental en cuanto señala: “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

Un aspecto coyuntural en ese esfuerzo, será sin duda, la forma en que los partidos políticos ejerzan la potestad de autorregularse normativamente y de proteger los derechos políticos de sus militantes y afiliados.

Es verdad que la aspiración natural de un partido político es contender abiertamente en los procesos electorales, siempre con la expectativa de obtener el triunfo, para asumir el poder público; empero, esa finalidad no puede perseguirse a costa de los derechos individuales de quienes, con su militancia, dan vida a la agrupación.

Todo instituto político tiene la potestad de establecer normativamente la competencia de sus órganos, fijar las reglas para la elección de sus dirigentes o candidatos y elaborar directrices aplicables a sus procedimientos sancionatorios. Estas son algunas manifestaciones de su autosuficiencia orgánica. A través de su orden estatutario y reglamentario, prácticamente, el partido tiene la posibilidad de redefinirse, pero esa libertad de autorregulación enfrenta los propios límites que impone todo sistema democrático, esencialmente el respeto a los derechos fundamentales de sus afiliados.

Es patente que en el seno de los partidos políticos, se desenvuelven diversas acciones y reacciones, encuentros y desencuentros, protagonismos y antagonismos, homogeneidad y confrontación, signos claros de que la construcción de los partidos políticos sienta sus bases en la inevitable condición humana de sus integrantes, llámense militantes, cuadros, dirigentes, candidatos, entre otros.

Esa realidad, nos lleva necesariamente a interpretar la reforma constitucional en el sentido de que la amplitud de acción de la vida intrapartidaria no puede ser absoluta. Aceptar lo contrario nos haría transitar en un camino distorsionado, en el cual los militantes quedarían condenados a una verdadera dictadura interna.

La exégesis correcta de la reforma debe sentar sus bases en la lógica de todo Estado democrático de derecho, que concede primordial atención a los derechos fundamentales de la persona.

La experiencia jurisdiccional en la materia ha enseñado que en el ámbito interno de los partidos políticos, tanto normativa como funcionalmente, en muchos casos, se desatienden principios de orden supranacional, lo que puede llegar a generar un estado de inseguridad jurídica. Por ello, el trabajo de interpretación que realicen los operadores jurídicos al decidir controversias en el escenario electoral, debe enriquecerse con otras fuentes del Derecho.

En ese contexto, la composición universal que asiste a los organismos creadores de tratados internacionales de derechos humanos les dota de una visión más amplia y pluridimensional; esto es, una real perspectiva internacional. Esa característica permite visualizarlos como un verdadero poder constituyente supranacional, lo que encuentra justificación en la esencialidad de los derechos que tutelan que les da un mayor acercamiento a las doctrinas filosóficas y jurídicas que protegen a la persona.

Es indudable que la operatividad de esa orientación supranacional dependerá, por supuesto, de la disposición y tolerancia con que los poderes internos asuman o permitan la orientación proveniente del derecho comunitario.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aportado una nueva postura del orden jurídico en nuestro país, a través de los criterios jurisprudenciales intitulados: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL", "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN

DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL". y "TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."

Con estos precedentes, el máximo tribunal mexicano efectuó la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese ejercicio, se refirió al conjunto de disposiciones normativas que constituyen la Ley Suprema de la Unión, las cuales conforman un bloque normativo que se encuentra en la cúspide o cima del régimen jurídico nacional.

El tribunal constitucional consideró que el grupo de leyes que quedaban comprendidas en ese conjunto normativo supremo no se constreñía a algún ámbito de gobierno en particular; es decir, federal o local, sino que más bien, por su alcance, podía incidir en todos los órdenes jurídicos que integran el Estado mexicano (federal, local y municipal). También estableció que debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ubican los tratados internacionales y las leyes generales.

Como justificación de que los tratados internacionales forman parte de ese bloque normativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación explicó que en su aprobación intervenía el Estado mexicano en su conjunto, y que, al suscribirlos, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas por invocar normas de derecho interno, por implicar esta responsabilidad de carácter internacional.

En ese matiz, el orden jurídico nacional sigue una línea de expansión, si se tiene en cuenta que los tratados internacionales, principalmente los que tutelan derechos humanos, pueden aportar principios básicos útiles para la tutela de los derechos fundamentales.

## I. El debido proceso desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En particular, pretendo referir en esta oportunidad a un principio que ha consolidado en el criterio tanto de los organismos encargados de crear tratados internacionales como de aquellos que tienen la encomienda de interpretarlos: "el debido proceso".

El alcance y aplicación de ese postulado, ha sido objeto de estudio y análisis por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El máximo tribunal americano lo ha visualizado en un sentido amplio; esto es, no ha reducido su campo de acción a los procesos formal y materialmente jurisdiccionales.<sup>1</sup>

En el caso invocado, se sometieron al conocimiento de la Corte diversos hechos ocurridos en el estado de Panamá a partir del 6 de diciembre de 1990, relacionados con la destitución de 270 empleados públicos, que en ese país habían participado en una manifestación por reclamos laborales.

Se acusó a los manifestantes, empleados públicos, de haber intervenido como cómplices en un acto de perturbación militar. Los servidores públicos, esencialmente, cuestionaron que en el desarrollo de los procedimientos que culminaron con su destitución se vulneraron sus derechos al debido proceso y a la protección judicial.

Al resolver, la Corte desentrañó en primer lugar, la naturaleza del proceso al que fueron sometidos los empleados públicos, encontraron que los procedimientos en cuestión se enmarcaban en un ámbito eminentemente sancionatorio-administrativo.

En la ejecutoria estableció que las sanciones administrativas son de naturaleza similar a las que se dictan en el orden penal, porque constituyen una expresión del poder punitivo del Estado. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita. Por tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas, previa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Al efecto, expresó la Corte Interamericana, que en un Estado de derecho, el principio de legalidad, entre otros, debe presidir la actuación de todos los órganos del Estado en sus respectivas competencias, particularmente porque el poder punitivo en el que se manifiesta, representa una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.

Entre los puntos culminantes de su decisión, destacó la Corte que el artículo 8º de la Convención Americana, intitulado: "Garantías Judiciales",

---

<sup>1</sup> Cfr. al respecto, la sentencia de 2 de febrero de 2001, caso Ricardo Baena contra el estado de Panamá, párrafos 129-130. Consultable en <http://www.corteidh.or.cr/>.

no podía entenderse limitado en su aplicación a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales”, a efecto de que las personas se encuentren en condiciones para defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo-sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

El tribunal internacional concibió que en cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. En esa tesitura, la Corte dispuso que es un derecho humano obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber.

Por lo tanto, determinó que la justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo procedimiento disciplinario, y los estados no pueden sustraerse de esta obligación.

Así, la visión que externó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el particular pugnó por un concepto amplio del debido proceso, que no podía entenderse limitado a los postulados convencionales de legalidad, retroactividad y audiencia, sino que, al comprender otras exigencias procesales, abarca una tutela mucho mayor.

## II. El debido proceso en el marco de los partidos políticos

En particular, el nuevo contexto que ha generado la reforma constitucional y legal obliga a reflexionar si dentro de la sistemática interna de los partidos políticos, debe exigirse el respeto a principios propios del debido proceso, o bien, si el margen de acción que impuso el poder reformador de la Constitución ha de permitirles una mayor movilidad.

En esa disyuntiva, emerge a su vez la siguiente interrogante: ¿cuál debe ser el ámbito de actuación de los partidos políticos en que pueden tener aplicación las reglas del debido proceso?

Para dar respuesta, es conveniente dilucidar, en primer lugar, cuáles son los procedimientos internos partidistas que se desenvuelven bajo reglas, principios o esquemas de orden jurisdiccional, o al menos, que implican una construcción procesal semejante.

En México cada partido político erige su construcción u organización bajo los límites y parámetros que conforman su ideario, los cuales son plasmados normativamente en su orden estatutario y reglamentario.

Lo anterior trae como consecuencia que la conformación de los partidos políticos sea sumamente variada. Empero, es posible enumerar algunos aspectos que por su carácter esencial deben confluir en todo orden estatutario para satisfacer una mínima exigencia democrática: participación de los ciudadanos en el mayor grado posible en la toma de decisiones; igualdad entre todos los militantes y afiliados; control sobre los funcionarios que ostentan cargos directivos dentro del partido, mecanismos de defensa de derechos fundamentales, y establecimiento de órganos encargados de su tutela, entre otros.

Para la protección de esos rubros en los partidos políticos se estatuyen diversos medios de defensa intrapartidarios, a través de los cuales los militantes, candidatos, afiliados, e incluso simpatizantes, en algunos casos, pueden alcanzar la modificación o revocación de actos que atenten contra sus derechos político-electORALES.

Las controversias que se resuelven mediante esos medios impugnativos están relacionadas con la celebración de asambleas del partido, la elección de dirigentes, la asignación de candidatos a cargos de elección popular, o bien, algunas otras cuestiones de organización interna (pago de cuotas de los agremiados, libertad de expresión, crítica u opinión, o la obtención de información de las actividades dentro del partido político, entre otras).

El esquema anterior se complementa con otro ámbito de protección que sienta sus bases en el sistema procesal inquisitivo. Este puede implicar incluso, la imposición de una sanción o pena, a quienes infrinjan la ley o el orden interno del partido. A este diverso procedimiento se le denomina procedimiento administrativo sancionador.

Así, es menester efectuar el señalamiento siguiente: ¿Deben aplicar las reglas del debido proceso sólo en algunos de los sistemas de protección fijados normativamente? ¿Tendrían que operar únicamente en los procedimientos sancionadores, porque de comprobarse la conducta, la resolución de condena implica una pena? ¿Deberán extenderse a aquellos otros procedimientos que, sin implicar una punición, concluyen con decisiones relevantes para su orden interno?

Juzgo que los principios tutelares del debido proceso deben insertarse en la lógica integral de los partidos políticos en todos aquellos actos que repercutan en los derechos político-electORALES de la militancia y no deben entenderse limitados al orden administrativo sancionatorio.

Lo anterior, porque los procedimientos de esa naturaleza no son los únicos que pueden producir consecuencias jurídicas en la esfera individual de los militantes o agremiados. Es verdad que esa clase de resoluciones adquieren una verdadera dimensión punitiva, pero en los restantes procedimientos pueden establecerse situaciones jurídicas desfavorables para quienes participan, o están inmiscuidos en la vida interna partidista y claman por el reconocimiento de esos derechos.

### III. Rasgos esenciales del debido proceso

Ahora bien, ¿cuáles son esencialmente los cambios o medidas que deben introducirse para permear a los procedimientos internos de los partidos políticos las bases del debido proceso?

El debido proceso encuentra sus más hondas raíces en el derecho anglosajón (Reino Unido, Estados Unidos de América), a través del concepto del *Due Process of Law*.

En los Estados Unidos de América, particularmente, se acuñó una subclasificación, denominada *Substantive Due Process of Law*.

En la versión sustantiva antes mencionada, el debido proceso no se reduce a la accesibilidad y eficacia procesal, sino a la introducción de principios de razonabilidad y proporcionalidad.<sup>2</sup>

En sentido amplio, y acogiendo la conceptualización anterior, es pertinente señalar que el debido proceso se traduce en que ningún órgano jurisdiccional puede privar a las personas de sus derechos fundamentales, tales como la libertad o la propiedad, entre otros valores, sin que les sea otorgada la posibilidad de que, en un procedimiento sumario, conciso, público y predominantemente oral, aleguen y ofrezcan pruebas, conforme a reglas previamente establecidas; en el que además, les sean proporcionadas amplias posibilidades para garantizar una adecuada defensa y, adicionalmente, en que se establezca un recurso sencillo y eficaz para controvertir su resultado, si les es desfavorable.

El debido proceso legal promueve y asegura, en esencia, un “juicio limpio”, exento de obstáculos y requisitos innecesarios.

### IV. Los principios del debido proceso en la vida intrapartidaria

El marco normativo y fáctico que constituye el presupuesto para la implementación del debido proceso en el ámbito intrapartidario es el siguiente:

#### *Independencia de los resolutores*

Elemento esencial del debido proceso se traduce, más bien en un atributo que debe asistir a quien resuelve una controversia o emite una de-

---

<sup>2</sup> Cfr. Gozaini Osvaldo Alfredo, *Derecho Procesal Constitucional*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2004, p. 21.

cisión relevante en la esfera jurídica de las personas. Es definitivamente una posición trascendente que tiene toda persona o ente encargado de impartir jurisdicción, o bien, de pronunciar una decisión que afecte unilateralmente la situación particular de las personas. No podría concebirse el debido proceso legal si no está precedido de un juez o resolutor libre en su convicción, invulnerable, tanto objetiva como subjetivamente en la toma de sus decisiones.

En el plano político, es menester que la normatividad interna de los partidos asegure la independencia de los órganos que definen cada una de las etapas que componen los diversos procedimientos que tienen lugar en el orden interno. Si alguno de los entes que intervienen en la resolución de esas fases procesales se afecta en cuanto a su independencia por presiones o injerencias en la toma de sus decisiones, el resultado final será ilegal, máxime cuando se trata de órganos de justicia intrapartidaria.

Lo anterior porque la definición de los asuntos se inclinaría necesariamente hacia alguna de las corrientes dentro del propio partido; los escaños en el órgano de resolución no pueden decidirse a través de una negociación entre grupos, deben estar regulados por reglas objetivas de designación que procuren y den rasgos a un perfil imparcial.

No es posible distinguir otro camino que pueda dar viabilidad y eficacia a la justicia intrapartidaria, en la inteligencia de que ésta se conforma tanto con los procedimientos administrativos sancionatorios como aquellas otras controversias que tienen por objeto la designación para cargos directivos dentro del partido, o bien de elección popular, y en general todas aquellas relevantes para su funcionamiento interno.

Las incontables luchas internas que existen en la mayoría de los partidos políticos permiten apreciar que, en algunos casos, su construcción está imbuida de intereses y concertaciones que otorgan a un determinado grupo una situación de supremacía. Pareciera que la justicia intrapartidaria se diluye en un problema de "posicionamiento". Se crean y desintegran con facilidad órganos internos, muchos de ellos surgen de manera emergente, lo cual genera una situación de inestabilidad. Una configuración intrapartidaria que se estructure sobre órganos de carácter permanente daría mayor credibilidad al partido político, sobre todo respecto de aquellas personas que con su militancia evidencian afinidad con el ideario que postula el partido político.

Sólo la independencia de quienes ocupan cargos de decisión de controversias en que se vean implicados derechos político-electORALES podrá crear un estado de confianza suficiente para la convivencia armónica de sus integrantes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aceptado que la independencia que debe asistir a todo resolutor es un componente esencial del debido proceso, indispensable en todo Estado de Derecho. Ha destacado también que debe estar precedida por un adecuado proceso de nombramiento y que debe estar definida claramente su duración en el cargo, todo esto como garantía contra presiones externas.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Cfr. al respecto, la sentencia de 31 de enero de 2001, caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Ferry y Revoredo Marsano vs. Perú) párrafo 75. Consultable en <http://www.corteidh.or.cr/>.

## *El derecho al proceso rápido, sencillo y eficaz*

La eficacia del medio o vía jurisdiccional sólo puede concebirse en un proceso sin restricciones innecesarias, que establezca los menores obstáculos posibles.

Las exigencias de presupuestos procesales deben establecerse de modo tal que privilegien una legitimación amplia; es decir, un vasto espectro de posibilidades para probar en el juicio, y por supuesto, que favorezcan una sentencia útil y motivada.

A fin de precisar cuál es el concepto exacto de un proceso rápido, sencillo y eficaz es conveniente señalar lo siguiente:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 25, denominado "Protección Judicial" que: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

El precepto en cuestión no ha quedado al margen del ámbito consultivo de los órganos interamericanos de derechos humanos:

En respuesta a opinión consultiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte ha dispuesto que la garantía del recurso sencillo y eficaz que todo Estado debe tener no debe quedar confinada en el ámbito prescriptivo, sino que esta debe trascender material y objetivamente.<sup>4</sup>

En el pronunciamiento que efectuó la Corte a la referida consulta, sostuvo categóricamente que la inexistencia de un recurso efectivo contra violaciones a la Convención Americana de Derechos Humanos es por sí misma una transgresión.

Subrayó que no bastaba que el recurso estuviera previsto en la ley, sino que debía ser idóneo y tener el alcance suficiente para definir si efectivamente se habían violentado derechos humanos, además de ser útil para remediar la transgresión. Calificó a todo recurso que no cumpliera esa característica como "ilusorio".

En ese orden, consideró un verdadero espejismo a todo aquel recurso que sólo se encontrara plasmado en la norma, pero que en realidad tuviera como destino una imposibilidad, ya sea práctica o jurídica, para materializarse a favor de las personas.

Equiparó la dilación en la impartición de justicia con una verdadera denegación, pues consideró que los defectos o imperfecciones que presente la conformación legal del recurso, muchas veces lo tornan inocuo, al constituir un obstáculo para su cabal ejercicio.

En el plano de los partidos políticos, ese defecto en su normatividad no es perceptible a simple vista. Muchas veces, el régimen estatutario e intrapartidario genera una percepción de tutela extrema de los derechos de sus afiliados o militantes. Cadenas impugnativas de más de tres recursos parecen proporcionar una visión de amplia tutela, pero en realidad, esa cadena recursal sólo refleja el tortuoso camino que implica recurrir decisiones tomadas por los órganos internos de los partidos políticos.

En muchos casos, seguir esa secuela procesal es un verdadero disfraz de justicia.

## *Plazos razonables para la resolución de los asuntos*

Otro elemento importante es, sin duda, que el lapso otorgado al resolutor para dirimirlo sea razonable, en tanto permita que la tramitación procedural se efectúe en una breve temporalidad.

La rapidez significa distribuir en cada etapa del procedimiento la mayor parte de actos de impulso y desarrollo, para lograr que en el menor número de ellos se alcance el estado de resolución.

<sup>4</sup> Opinión identificada con el número OC 8/87, que se formuló con motivo de la solicitud que hizo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Corte respecto de la interpretación de los artículos 25.1 y 7.6 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, particularmente, respecto de si la protección judicial ejercida mediante el *habeas corpus* era una garantía judicial que no podría ser suspendida en un Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La sencillez alude a la necesidad de simplificar las exigencias técnicas para el trámite necesario para la interposición del proceso, de manera tal, que cualquier persona con desconocimiento o inexperiencia en la materia sea capaz de promoverlo; es decir, el éxito del medio de impugnación no puede estar supeditado al grado de profesionalidad, conocimiento o pericia procesal de las partes.

La experiencia jurisdiccional permite apreciar que en algunos esquemas estatutarios o reglamentarios de los partidos políticos, la temporalidad fijada por la normatividad interna para la resolución de medios impugnativos es extremadamente reducida.

Plazos de veinticuatro o cuarenta y ocho horas no parecen ser suficientes para la tramitación de medios de impugnación que exigen ofrecer pruebas. Su fugacidad, indudablemente, sacrifica la garantía de defensa adecuada y la vuelve prácticamente ilusoria, inaccesible.

### *Necesaria implementación de métodos de ejecución de las determinaciones*

Los esquemas para cumplir los fallos de los órganos internos del partido corren una suerte similar. Si no se crean métodos de cumplimiento de las resoluciones que incidan en el ámbito individual de quienes incumplen, el objetivo no se consolidará. La contumacia procesal debe ser vencida. Los mecanismos de apremio o las correcciones disciplinarias deben adquirir igual o mayor dimensión, tratándose del cumplimiento de las decisiones de los órganos del partido. La eventual suspensión de derechos partidistas, o incluso, la expulsión del partido político de militantes rebeldes, no deben descartarse como medidas disuasivas para lograr el cumplimiento de las resoluciones del partido.

Por todo lo anterior, es válido señalar que la eficacia del recurso sólo puede determinarse objetivamente a partir de los elementos siguientes:

1. El procedimiento debe estar provisto de los instrumentos o mecanismos de tutela adecuados, para la defensa de los derechos de quienes en él intervienen.

2. Esos instrumentos tienen que ser utilizables por todos.
3. El diseño del proceso de instrumentación del medio de defensa no debe contemplar elementos o requisitos que impidan u obstaculicen que el resolutor esté en posibilidad de alcanzar la certidumbre necesaria para emitir una sentencia justa.
4. La efectividad del recurso sólo es comprensible si se dispone normativamente un mecanismo a seguir, para el cumplimiento de lo que en él se determine, de manera que pueda asegurarse la posibilidad inmediata de restitución o cumplimiento de la determinación.
5. El proceso debe terminar con un mínimo de desperdicio de tiempo.
6. Debe proveerse de un recurso sencillo y eficaz asequible a todas las partes de la relación jurídica.

Una vez establecido lo anterior, surgen las siguientes interrogantes: ¿cómo conciliar la posibilidad de implementar todas las exigencias de un debido proceso con el dinamismo que debe operar en el sistema electoral y la variedad y multiplicidad de actos y resoluciones que se toman en el seno de los partidos políticos? De aplicar todas las medidas que conforman el debido proceso, ¿se alteraría el funcionamiento ordinario de los partidos políticos?, ¿implicaría ello una verdadera intromisión en su vida interna?

A efecto de responder tales cuestionamientos es conveniente tomar en cuenta lo siguiente:

La autonomía normativa de los partidos políticos ha permitido identificar algunas garantías mínimas en su funcionamiento interno, entre las que están:

- Participación directa o mediante representantes en las asambleas generales del instituto político.
- Posibilidad de que se le otorgue la calidad de elector tanto activo como pasivo en la elección de todos los cargos del partido.
- Libertad de expresión al interior de los partidos políticos.
- La posibilidad de contar con medios de impugnación internos contra determinaciones que impongan cualquier tipo de sanción dentro del partido.

- Acceso a la información sobre cualquier asunto del partido político.
- Libre debate de ideas y de las decisiones fundamentales del partido político.
- La posibilidad de ser propuestos como precandidatos y, en su caso, candidatos a cargos de elección popular.

En conclusión, los principios del debido proceso son plenamente adaptables a los procedimientos que se verifican al interior de los partidos políticos, en tanto se vean amenazados derechos político-electORALES, porque la propia naturaleza y funciones de los partidos políticos consiste en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos e impulsar las acciones reguladas por el orden jurídico para garantizar la libre accesibilidad de éstos al ejercicio del poder público, lo que obliga necesariamente a que el partido político no desconozca su objeto de tutela esencial, identificado con la legítima aspiración de todo ciudadano de participar de la cosa pública.

No podemos refugiarnos en la idea de que la inclusión de principios de esta naturaleza signifique la vulneración de su autosuficiencia orgánica y normativa de los institutos políticos. Por el contrario, el debido proceso es un elemento de optimización de los procedimientos internos, que concibe como valor preponderante los derechos fundamentales de sus agremiados.

Disiento de aquellas posturas que visualizan a la vida interna de los partidos políticos como un escaparate, en el que el partido político puede conducirse a su arbitrio, con tal de alcanzar su finalidad colectiva. En algunos casos, con el pretexto de defender la funcionalidad en la vida interna del partido, se soslaya el cumplimiento cabal de principios fundamentales con el consecuente detrimento la militancia y de la sociedad.

Tal situación es inaceptable. Todos los componentes de los institutos políticos tendrán que encaminar sus esfuerzos para rediseñar los sistemas y procedimientos que utilizan en su justicia interna.

Los propios integrantes de cada partido político serán, sin duda alguna, sus principales beneficiarios.

# LA IMPUGNACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES Y EL JUICIO LABORAL ELECTORAL

20

## I. Juicio de inconformidad

### Introducción

El juicio de inconformidad<sup>1</sup> es el medio de impugnación en la etapa de resultados y declaraciones de validez, en virtud del acto objeto de impugnación: los resultados de las elecciones, sea los resultados de los cómputos, la nulidad de toda la elección o cuestiones de elegibilidad de candidatos. Es, por así decirlo, el “más electoral” de los medios de impugnación. En el presente apartado, describiremos las principales características del mismo, la problemática derivada del proceso electoral 2006 y las principales innovaciones del juicio a partir de la Reforma Electoral 2007-2008.

### Actos impugnables y principales características del Juicio de Inconformidad

En las siguientes líneas se esbozan las principales características del medio de impugnación. Por tratarse de un estudio pensado en las innovaciones de la reforma electoral 2007-2008, sólo se plantean las que consideramos principales características de éste, con el único propósito de mostrar el panorama general. No se puntuiza en cada aspecto, pues ello rebasaría los alcances del texto.

### Procedencia

El artículo 50 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) establece qué actos son impugnables a través del juicio de inconformidad. Para efectos de sistematización, se presenta en el cuadro 1 los actos impugnables y los motivos de impugnación.

### Santiago Nieto Castillo

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, Doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de UNAM. Es Profesor de las divisiones de Estudio de Posgrado de la Universidad Panamericana y de la UNAM. Autor, entre otras obras, de *La interpretación de los órganos electorales. Interpretación del Derecho y criterios de interpretación en materia electoral*. Actualmente es Magistrado de la Sala Regional Toluca del TEPJF.

### Rodolfo Terrazas Salgado

Licenciado en Derecho por la UNAM. Con estudios de posgrado en la Universidad de Salamanca, España y el Instituto Universitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal en Salamanca, España. Es profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente es el Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. Autor de diversos trabajos y ensayos en las materias de Derecho Constitucional, Derecho Electoral, Garantías Individuales y Sociales, Derecho de Amparo.

<sup>1</sup> Se ha planteado, en diversas ocasiones que, en virtud de que el medio de impugnación anula actos de autoridad electoral derivados de un proceso electoral, el nombre del instrumento procesal podría ser, simplemente, Juicio de nulidad electoral. Así es recogido por diversas legislaciones locales. Aguilar Morales, Luis María, *Ley General del Sistema de medios de impugnación en materia electoral comentada*, Miguel Ángel Porrúa- Colegio Nacional de Magistrados de Circuito y de Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación A.C., México, 2006.

CUADRO 1. ACTOS IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO DE INCONFORMIDAD

ELECCIÓN	ACTO IMPUGNABLE	CAUSAS
Presidente de la República	Resultados consignados en los cómputos distritales	Nulidad de votación en una o varias casillas Error aritmético
	Nulidad de toda la elección	Nulidad de elección
Diputados de MR	Cómputo Distrital Declaración de Validez Otorgamiento de constancias	Nulidad de votación Nulidad de elección
	Determinaciones sobre otorgamiento constancias	Cuestiones de elegibilidad
	Cómputo Distrital	Error aritmético
Diputados de RP	Cómputo Distrital	Nulidad de votación Error aritmético
Senadores de MR	Cómputo de Entidad Federativa Declaraciones de Validez Otorgamiento de constancias	Nulidad de votación Nulidad de elección
	Determinaciones sobre otorgamiento constancias	Cuestiones de elegibilidad
	Cómputo de Entidad Federativa	Error aritmético
Senadores de RP	Cómputo de Entidad Federativa	Nulidad de votación Error aritmético

Como puede desprenderse del cuadro anterior, son cinco tipos distintos de elección los que pueden ser impugnados vía juicio de inconformidad: diputados por mayoría relativa y representación proporcional; senadores por mayoría relativa o representación proporcional y, por supuesto, la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Los actos impugnables son, básicamente, los siguientes:

- a) Resultados consignados en los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de votación en una o varias casillas. El miércoles siguiente a la jornada electoral, los Consejos Distritales se sionan para realizar el cómputo distrital de las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de diputados. El cómputo de entidad federativa, para los resultados de la elección de senadores, se celebra el domingo siguiente al de la jornada electoral.  
Una vez concluidos estos, los partidos políticos inconformes con los resultados pueden promover el juicio de inconformidad en contra de los resultados consignados en los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de votación en las casillas, cuando se acredite cualquiera de las causales de nulidad previstas en la LGSMIME, siempre y cuando sea determinante cuantitativa o cualitativamente en el resultado de la elección. Es determinante cuantitativamente cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar de la votación o la elección

Este supuesto puede presentarse en la elección de Presidente de la República, de diputados y de senadores, sean de mayoría relativa o de representación proporcional. En el caso de los diputados de mayoría relativa y de los senadores de mayoría relativa y de primera minoría, en virtud de que, al concluir los cómputos, se declara la validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría, dichos actos también son impugnados por el juicio de inconformidad.

- b) Resultados consignados en los cómputos distritales por error aritmético. En los mismos tiempos, los partidos políticos podrán impugnar el cómputo distrital cuando hayan detectado error aritmético en la suma de votos.
- c) Nulidad de elección. En términos de la LGSMIME, procederá la nulidad de elección por causas específicas, básicamente la no instalación de un número determinado de casillas (20% en elecciones de diputados y senadores así como 25% en la de Presidente de la República), el acreditamiento de irregularidades en el mismo porcentaje de casillas así como la inelegibilidad del o los candidatos en los casos de fórmula.

Cabe señalar que, a pesar de no haber sido señalado por las partes, las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de elección cuando, por acumulación, se demuestre que cuantitativamente las irregularidades se presentaron en más del 20% de las casillas, siempre que sea determinante.

La causal genérica de nulidad de elección, prevista por el artículo 78 de la LGSMIME, procede cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales a la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y que se demuestre que fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

## Requisitos especiales de la demanda

La LGSMIME, en su artículo 52, menciona que, además de los requisitos establecidos por el diverso 9, señala como requisitos especiales del escrito de demanda los siguientes:

- Señalar la elección que se impugna y lo que se está objetando: resultados del cómputo, la declaración de validez y/o el otorgamiento de las constancias respectivas. En otras palabras, determinen si la elección impugnada es la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores o diputados.
- La mención individualizada del acta de cómputo que se impugna.
- La mención individualizada de las casillas cuya votación se solicita sea anulada y la causal que se estime cobra vigencia. Cabe señalar que, a pesar de ser un medio de impugnación en que cabe la suplencia de la expresión de agravios, el órgano jurisdiccional no está constreñido legalmente a realizar estudio oficioso alguno sobre causas de nulidad que no fueron invocadas por el promovente, porque ello significaría, en palabras de la propia Sala Superior, una subrogación total en el papel del promovente.<sup>2</sup>
- Señalar el error aritmético, si se impugna por ese motivo.
- La conexidad que guarde con otras impugnaciones, es decir, con recursos de revisión o apelación.

Cabe señalar que el juicio de inconformidad sólo puede ser promovido por los partidos políticos y, excepcionalmente, por los candidatos cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría.

## Trámite y sustanciación<sup>3</sup>

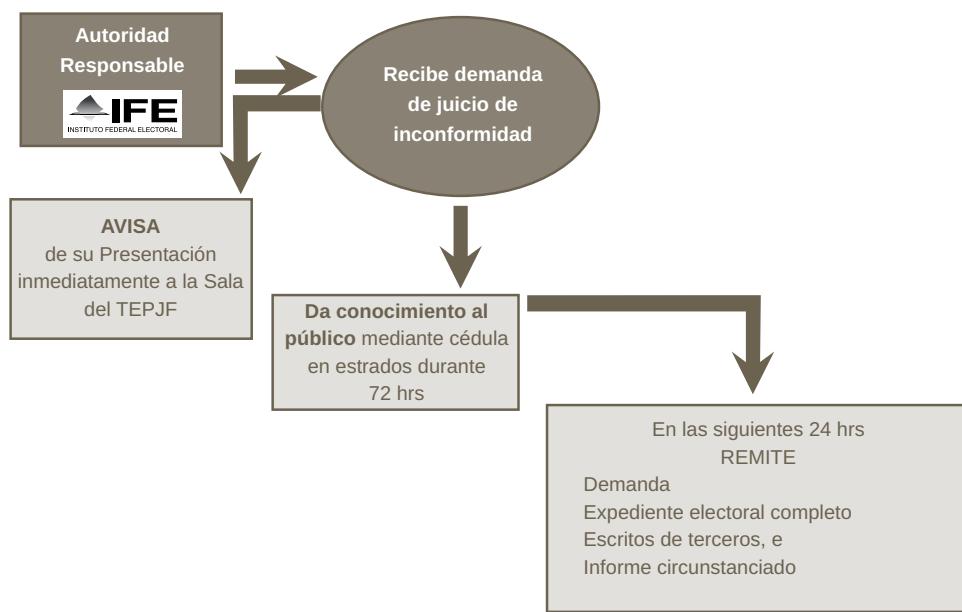
El Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos de dirección (Consejo General, consejos locales y consejos distritales) es la autoridad responsable en el juicio de inconformidad al emitir el acto o resolución motivo de la impugnación.

<sup>2</sup> Ver S3EL 138/2002. SUPLENZA EN LA EXPRESIÓN DE LOS AGRARIOS. SU ALCANCE TRATÁNDOSE DE CAUSAS DE NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA.

<sup>3</sup> Los autores agradecemos a los servidores públicos del CCJE su apoyo en la elaboración de los diagramas de flujo.

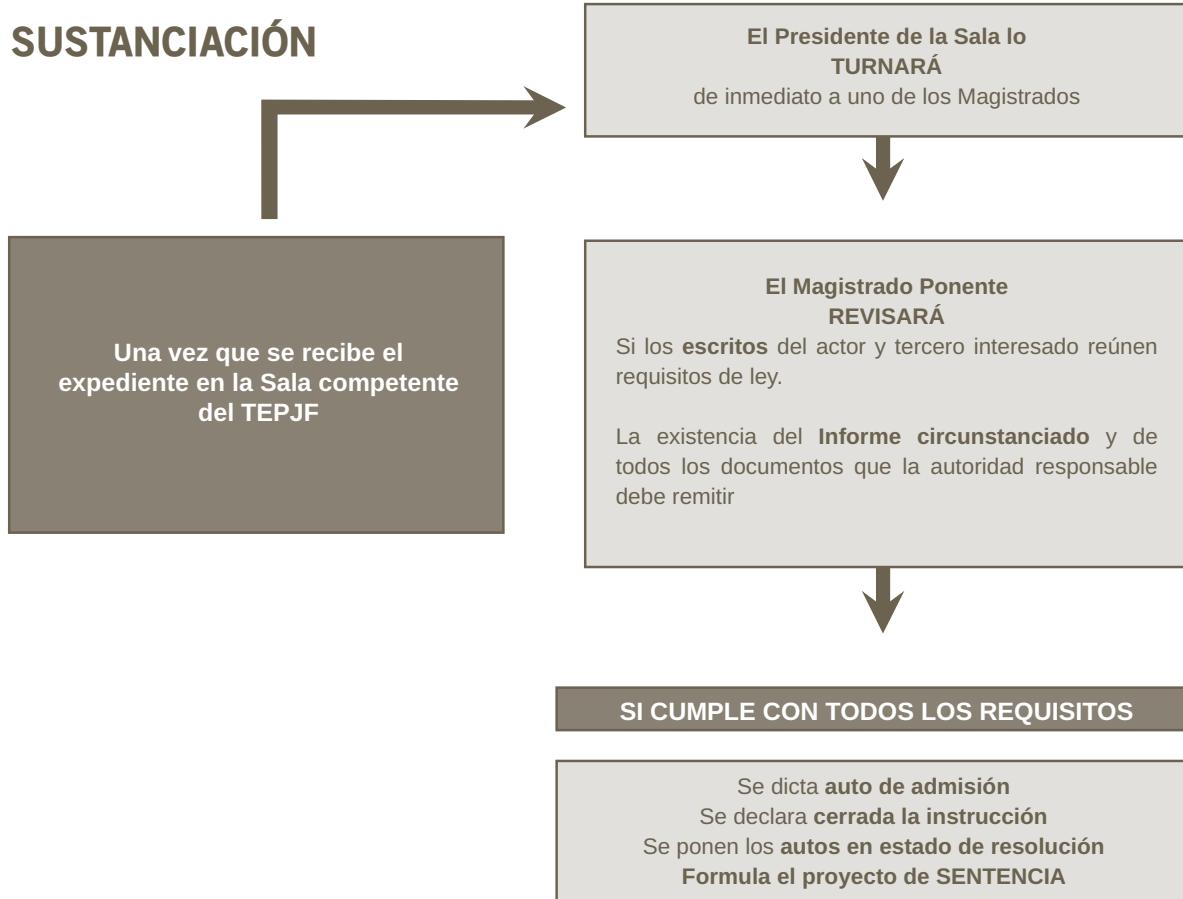


Una vez presentada la demanda ante la autoridad responsable, ésta avisa de manera inmediata a la Sala del Tribunal Electoral competente para resolver y lo hace del conocimiento público mediante la publicación de una cédula en los estrados. En las elecciones de diputados y senadores serán las Salas Regionales de la circunscripción correspondiente y, para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, será la Sala Superior.



En las 24 horas siguientes, la autoridad responsable remitirá a la Sala competente el expediente completo con la demanda, el escrito de los terceros interesados, si los hubiere y el informe circunstanciado rendido por la propia autoridad. Una vez que la Sala recibe el medio de impugnación, la Presidencia de la Sala lo turna de inmediato a uno de los magistrados, quien revisará si cumple con los requisitos legales. En caso negativo, presentará el proyecto de desechamiento. En caso positivo, dictará auto admisorio, y una vez desahogado el procedimiento presentará el proyecto de sentencia a consideración de la Sala correspondiente.

## SUSTANCIACIÓN



Si el proyecto de Juicio de Inconformidad es votado en contra, a propuesta del Presidente de la Sala, se designará a otro magistrado, para que en un plazo de 24 horas a partir de terminada la sesión, en-grose el fallo conforme a las consideraciones y fundamentos jurídicos precisados en la sesión pública.

### El proceso electoral 2006

Durante el proceso electoral federal 1999-2000 se promovieron dos juicios de inconformidad derivados de la elección presidencial. La figura del juicio, visto en retrospectiva, no tuvo trascendencia en presencia de un resultado electoral abultado entre los principales contendientes de una elección. Esta situación hacía que el protagonismo institucional de la elección de 1999-2000 se presentara en otra arena distinta a la jurisdiccional: los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral. Esta situación cambió de manera radical en el proceso electoral de 2006.

CUADRO 2. NÚMERO DE JUICIOS DE INCONFORMIDAD RESUELTOS POR LA SALA SUPERIOR

Medio	2000	2006	Total	% Respecto del total de medios
JIN	2	377	379	379

CUADRO 3. NÚMERO DE JUICIOS DE INCONFORMIDAD RESUELTOS POR LAS SALAS REGIONALES

Medio	1996	1997	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2008,2008	TOTAL	%
JIN	-	194	-	110	-	128	4	-	118	1	555	05.45

El proceso electoral 2006 evidenció una serie de inconsistencias del Juicio de Inconformidad. En primer término, lo limitado del medio de impugnación, que pese a que la LGSMIME en su artículo 3, párrafo 2, inciso c) señalaba que el Juicio de Inconformidad garantizaba la constitucionalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, esto no se realizaba sino a través de un Juicio de nulidad, por lo que las reflexiones sobre ponderación, irregularidades graves o violación a principios constitucionales encontraban ciertos obstáculos para promoverse por dichos medios.

En segundo término, la normatividad electoral no señalaba de manera expresa la posibilidad de anular la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo que motivó un debate en la doctrina y en la judicatura sobre los alcances de la interpretación judicial en este tema.<sup>4</sup>

En tercer lugar, el marco normativo para declarar el cómputo final, la declaración de validez de la elección y la declaración de Presidente electo era sumamente reducido. Las leyes, por si mismas, nada decían sobre la posibilidad de resolver, como incidente de previo y especial pronunciamiento, la pretensión en la realización de un nuevo escrutinio y cómputo de la votación, así como sobre el procedimiento para emitir el dictamen de calificación de la elección presidencial. Como en otras ocasiones, la hechura del procedimiento fue jurisprudencial.

En ese marco, México experimentó una de las contiendas más reñidas de su historia. Los resultados electorales hicieron que el Tribunal Electoral y los 377 juicios promovidos con motivo de la elección presidencial adquirieran una importancia que no tuvieron en el año 2000.

CUADRO 4. ESCRITOS DE PROTESTA PRESENTADOS, CASILLA PROTESTADAS Y NÚMERO DE JUICIOS DE INCONFORMIDAD PROMOVIDOS POR ACTOR (LOS DATOS DE ESCRITOS DE PROTESTA Y CASILLAS PROTESTADAS SÓLO CONTABILIZAN LOS DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL)

Partida o coalición	Escritos de protesta	Casillas protestadas	JIN (de todas las elecciones)
PAN	2,707	43,230	148
CAPM	1,497	16,427	49
CPBT	2,182	45,656	290
Otros			7
<b>Total</b>	<b>6,386</b>	<b>105,313</b>	<b>494</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral y de la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral.

<sup>4</sup> Sobre la carencia de vías para impugnar la inelegibilidad del candidato en la elección presidencial, las incongruencias en las vías para impugnar el error aritmético en el cómputo final de la elección presidencial y la ausencia de un régimen de nulidades completo e integral para determinar la validez o invalidez de la elección presidencial ver Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, Angel Editor, México, 2007, tomo II, p. 1758 y ss.

El 9 de julio de 2006, la representación de la Coalición por el Bien de Todos promovió el juicio de inconformidad al que recayó el número de expediente SUP-JIN-212/2006, que sería conocido popularmente con el mote de: "recurso madre".<sup>5</sup> La pretensión de la parte actora fue la acumulación en dicho expediente de los demás juicios promovidos por la Coalición, a la que recayó un acuerdo de fecha 31 de julio del mismo año, por el que la Sala Superior declaró improcedente la acumulación total de los juicios de inconformidad, pero concedió acumular la pretensión consistente en la realización de nuevo escrutinio y cómputo de la votación total recibida en las casillas, ordenando abrir incidente para resolver, como cuestión de previo y especial pronunciamiento, la pretensión acumulada.

Para resolver el incidente, la Sala Superior planteó un estudio legal con algunos matices históricos sobre la imparcialidad de los ciudadanos y las garantías que otorgaba el proceso de selección y capacitación de funcionarios de las mesas directivas de casilla, lo que le permitía afirmar que todas las medidas de seguridad ideadas por el legislador tenían como objeto garantizar que la voluntad de los electores expresada en las urnas, esté talmente reflejada en las actas de escrutinio y cómputo. Posteriormente, la Sala hizo hincapié en que el propio Código permitía depurar las inconsistencias que en su caso hubiera en las actas de escrutinio y cómputo a través de un procedimiento planteado en la propia ley. Por ello, la pretensión de la actora de realizar un nuevo escrutinio y cómputo para dar más certeza al proceso, es decir, de utilizar un procedimiento distinto al de depuración establecido por la norma, no resultada el método idóneo para garantizar dicho principio, en virtud de que no era posible aplicar un método que, en lugar de asegurar el objetivo o la finalidad buscada, se alejara de ella.

Por ello, para la Sala Superior, cuando la impugnación sea respecto de la elección presidencial y la pretensión consista en la realización de un nuevo escrutinio y cómputo, es necesario seguir el cauce legal, esto es, impugnar el cómputo distrital respectivo en sendos juicios de inconformidad, señalar con precisión y concreción las casillas respecto de las cuales se pretende el nuevo recuento de la votación (aún siendo todas) y expresar la causa de pedir correspondiente, por lo que, la ausencia de alguno de estos elementos impedía que se ordenara a la autoridad administrativa electoral la realización de un recuento de votos en todas las casillas. Además de que los argumentos sostenidos por la actora (irregularidades presuntamente graves derivadas de actuación de funcionarios públicos y particulares) no podían considerarse relacionados con la actuación de los funcionarios de la mesa directiva de casilla, por lo que no existía una relación causa-efecto entre la irregularidad y la actuación de los funcionarios de casilla, aunado a que no podían analizarse en ese momento, pues correspondían a otra etapa, la relativa a la calificación de la elección. Por las consideraciones anteriores, la Sala Superior desestimó la pretensión de realizar un nuevo escrutinio y cómputo en la totalidad de las casillas instaladas.

<sup>5</sup> La secretaria de estudio y cuenta que proyectó el asunto fue la Lic. Claudia Pastor.

En esa misma sesión, se dictó otra sentencia interlocutoria, donde se resolvió el incidente II, en el cual se ordenó un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en treinta casillas.

Días después, el 28 de agosto de 2006 la Sala Superior resolvió, entre otros, el SUP-JIN-212/2006. En esa ocasión, se planteó que no podía pronunciarse la Sala respecto a la pretensión de no declarar la validez de la elección presidencial, en virtud de que dicha situación no se encontraba dentro de las que podían ser objeto de la elección. Por tanto, se centró en el estudio de las causas hechas valer por la coalición (integración de la casilla con personas distintas, impedir el acceso a representantes, instalación en lugar distinto, error o dolo en el cómputo), pero exclusivamente respecto de las casillas en las cuales no se ordenó nuevo escrutinio y cómputo, encontrándose 23 inconsistencias en mesas directivas de casilla no determinantes y dos errores determinantes, en virtud de ser superior la diferencia mayor entre el número de ciudadanos que votaron conforme con la lista nominal y los dos restantes rubros fundamentales, por lo que se anularon dos casillas, modificándose los resultados contenidos en el acta de cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el Distrito Electoral federal 15 en el Distrito Federal, con cabecera en Benito Juárez.

## La Reforma Electoral 2007-2008

Como puede apreciarse, el Tribunal Electoral se enfrentó a una serie de problemas: insuficiencia del marco normativo para ordenar nuevo escrutinio y cómputo, ausencia de precedentes, carencia de causales de nulidad de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Estos problemas fueron atendidos por la reforma electoral. Entre las principales innovaciones de la reforma se encuentran las siguientes:

- a) Se establece la posibilidad de impugnar, a través del juicio de inconformidad, la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por los

resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético y por nulidad de toda la elección. Con esta reforma se elimina el vacío legal existente respecto a la posibilidad de anular la elección presidencial.

Ahora bien, los supuestos siguen siendo excesivos. Por un lado, la no instalación de más del 25% de las mesas directivas de casilla. Si tomamos en consideración que para la elección presidencial de 2006 se instalaron más de 130 mil casillas y que sólo se dejaron de instalar 9, parece imposible que puedan acreditarse los extremos del artículo. Por el otro, que se acrediten alguna o algunas causas de nulidad previstas en el párrafo 1 el artículo 75 de la LGSMIME.

- b) El Juicio de Inconformidad, cuando se impugne por nulidad toda la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, deberá presentarse ante el Consejo General acompañando las pruebas correspondientes, lo cual es acorde con la importancia de la elección y evita una disparidad de actuaciones.
- c) Se deroga el párrafo legal que exigía la presentación del escrito de protesta como un requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad, eliminando una carga injustificable y promoviendo de mejor forma el acceso a la justicia como un derecho fundamental.
- d) Se estableció a nivel legal la posibilidad de abrir el paquete electoral en los casos en que todos los votos emitidos fueran a favor de un solo partido político (casillas zapato) así como de abrir todos los paquetes electorales en los casos en que la diferencia entre el primero y el segundo lugar fueran menores a 1% de la votación.

En resumen, el juicio de inconformidad y, particularmente, los temas vinculados con la apertura de paquetes electorales fueron mejorados de manera sustancial con la reforma.

## II. Recurso de Reconsideración

### Antecedentes

Encuentra su origen en la reforma constitucional del 2 de septiembre de 1993, por Decreto publicado el día 3 del mismo mes y año, donde uno de sus aspectos trascendentales consistió en la creación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, competente para revisar las resoluciones de la Sala Central y las Salas Regionales del propio Tribunal, emitidas sobre los —entonces— Recursos de Inconformidad. Esta Sala de Segunda instancia vino a suplir de alguna forma la desaparición de los Colegios Electorales y fue habilitada para desahogar el nuevo Recurso de Reconsideración, establecido para atacar las resoluciones de fondo recaídas a los Recursos de Inconformidad, en cuanto pudieran modificar el resultado de las elecciones de diputados o senadores, así como la asignación de diputados federales o representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de representación proporcional, conforme a los acuerdos aprobados por los consejos competentes del Instituto Federal Electoral. De tal suerte, el artículo 60 de la Constitución quedó de la manera siguiente:

Artículo 60.- El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando se hagan valer agravios debidamente fundados por lo que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Más tarde, con la reforma constitucional en materia electoral de 1996, se reestructuró el Tribunal Federal Electoral, incorporándose al Poder Judicial de la Federación, y eliminándose la Sala de Segunda Instancia, pero no el Recurso de Reconsideración, cuya resolución pasó a ser competencia de la Sala Superior.

Artículo 60: El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley. Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Cabe señalar que la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007 no modificó el artículo en comento, sin embargo, al otorgar permanencia a las Salas Regionales, así como la facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución, la competencia de las Salas Regionales también se amplió.

En el caso que nos ocupa, según el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Recurso de Reconsideración procede los supuestos siguientes:

- a) En juicios de Inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto; siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y

- b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Se considera pertinente mencionar que los medios de impugnación de los que conocen las Salas Regionales son:

1. Los Recursos de Apelación en única instancia y en forma definitiva que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
2. Los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa;
3. Los Juicios de Revisión Constitucional Electoral, en única instancia y por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y
4. Ciertos Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano;

Así pues, descontando al juicio de inconformidad, procede el Recurso de Reconsideración respecto de los anteriormente mencionados; siempre y cuando en ellos se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

## Presupuestos

De conformidad con el artículo 62 de la Ley procesal electoral federal, para que proceda el Recurso de Re-

consideración hace falta cumplir, según se el caso, con los presupuestos siguientes:

- Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal:
  - a) Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección.
  - b) Haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, o
  - c) Haya anulado indebidamente una elección;
  - d) Haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto del último párrafo, surge la pregunta: ¿procederá el Recurso de Reconsideración en el caso de que, solicitando el justiciable la no aplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución, la Sala Regional correspondiente desestimara tal petición?

- El segundo supuesto genérico de procedencia se hace consistir en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:
  - a) Por existir error aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo, o
  - b) Por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal, o
  - c) Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Federal y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cabe destacar, que el Tribunal Electoral ha determinado que los requisitos de procedencia deben entenderse en un sentido formal, relativo a la viabilidad del propio recurso y no conforme al hecho de que se justifiquen realmente los supuestos, porque ello su-

pondría entrar al fondo de las cuestiones planteadas, lo que en todo caso debe hacerse en la sentencia que se emita en ese medio de impugnación y no en forma previa al estudiar su procedencia. Para que proceda ese recurso, basta con que se mencione en el escrito en el que se interpone, que en la sentencia combatida se cometió cualquiera de las transgresiones enumeradas en el precepto y que se vieran agravios en los que se cuestionen tales circunstancias, con lo cual se deben estimar satisfechos los mencionados requisitos.<sup>6</sup>

Asimismo, el Tribunal Electoral ha interpretado que el presupuesto consistente en que "haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó", comprende los casos siguientes:

- a) Cuando un partido político promueve juicio de inconformidad, con la pretensión de que se revoque la constancia de mayoría y validez o la asignación de la primera minoría a un candidato o a una fórmula de candidatos determinada, para que se le conceda a otro candidato o fórmula; en la sentencia de inconformidad se acoge dicha pretensión, y otro partido político, lo más probable el postulante del candidato que había obtenido la constancia mencionada, interpone el recurso de reconsideración.
- b) Cuando se dé la misma situación del inciso anterior en la inconformidad, pero que la Sala Regional dicte sentencia desestimatoria, y el promovente de la Inconformidad interponga el Recurso de Reconsideración, para insistir en su pretensión.
- c) Que se promueva juicio de inconformidad con la pretensión de que se revoque la constancia de mayoría y validez otorgada a un candidato individualmente, invocando como *causa petendi*, la inelegibilidad del ciudadano beneficiado con ella, o el error del consejo al haberle expedido a persona distinta al triunfador, a un candidato su-

plente como propietario, a un propietario como suplente, etcétera, se acoja la pretensión, y otro partido recurra con la pretensión de que se confirme la constancia originalmente otorgada.

- d) Que en el mismo supuesto del inciso anterior, sea absolutorio el fallo, y el actor de la Inconformidad haga valer la Reconsideración para insistir en su pretensión.

## Requisitos especiales del recurso

Conforme al artículo 63 de la ley electoral adjetiva, además de los requisitos establecidos por el párrafo previsto en el inciso f), para la procedencia del Recurso de Reconsideración, se deberán cumplir los siguientes:

- I. Haber agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas en la ley.
- II. Señalar claramente el presupuesto de la impugnación.
- III. Expresar agravios por los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección. Se entiende que se modifica el resultado de la elección cuando el fallo pueda tener como efecto:
  - a) Anular la elección.
  - b) Revocar la anulación de la elección.
  - c) Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinta de la que originalmente determinó el Consejo correspondiente del Instituto.
  - d) Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos, o
  - e) Corregir la asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

## Competencia

Como ya se ha comentado, el artículo 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que la Sala Superior del

<sup>6</sup> "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA SON DE CARÁCTER FORMAL Y NO DE FONDO", en: *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, Tomo Tesis de Jurisprudencia, Sala Superior, tesis S3ELJ 46/2002, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, pp. 199-200.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la única competente para resolver los recursos de reconsideración.

- b) Haya revocado la determinación de dicho órgano por la que se declaró que cumplía con los requisitos de elegibilidad.

## Legitimación y personería

De acuerdo con el artículo 65 de la Ley aludida, la interposición del Recurso de Reconsideración corresponde exclusivamente a los partidos políticos por conducto de:

- a) El representante que interpuso el Juicio de Inconformidad al que le recayó la sentencia impugnada.
- b) El representante que compareció como tercero interesado en el Juicio de Inconformidad al que le recayó la sentencia impugnada.
- c) Sus representantes ante los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral que correspondan a la sede de la Sala Regional cuya sentencia se impugna.
- d) Sus representantes ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para impugnar la asignación de diputados y de senadores según el principio de representación proporcional.

Como se ve, el Recurso de Reconsideración, por regla general, deberá ser interpuesto por los partidos políticos para combatir las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Electoral recaídas a los Juicios de Inconformidad, así como la asignación que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral de diputados por el principio de representación proporcional, siempre y cuando se cumplan con los presupuestos y requisitos de procedibilidad previstos para este medio de impugnación.

Por otro lado, los candidatos, excepcionalmente, también pueden interponer, en los términos del segundo párrafo del artículo 65 de la Ley señalada, el Recurso de Reconsideración únicamente para impugnar la sentencia de la Sala Regional que:

- a) Haya confirmado la inelegibilidad decretada por el órgano competente del Instituto Federal Electoral, o

## Plazos y términos

Siguiendo al artículo 66 de la Ley General correspondiente, el Recurso de Reconsideración deberá interponerse:

- a) Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al que haya notificado la sentencia de fondo emitida por la Sala Regional, y
- b) Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya realizado la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional.

## Trámite y sustanciación

El trámite y sustanciación del Recurso de Reconsideración está regido por los artículos 67 y 68 de la ley correspondiente, en donde se dispone que una vez recibido el recurso, la Sala o el Secretario del Consejo General del Instituto, en su caso, lo turnará de inmediato a la Sala Superior y lo hará del conocimiento público mediante cédula que se fijará en los estrados, durante cuarenta y ocho horas. Los terceros interesados y coadyuvantes únicamente podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes dentro de dicho plazo, los cuales serán turnados de inmediato también a la Sala Superior. En todo caso, se dará cuenta por la vía más expedita de la conclusión de dicho término.

Una vez recibido el Recurso de Reconsideración en la Sala Superior, el Presidente lo turnará al Magistrado Electoral que corresponda, a efecto de que revise: si se acreditan los presupuestos si se cumplió con los requisitos de procedibilidad; y, si los agravios pueden traer como consecuencia que se modifique el resultado de la elección respectiva. De no cumplir con cualquiera de ellos, el recurso será desecharlo de plano

por la Sala. De lo contrario, el magistrado respectivo procederá a formular el proyecto de sentencia que someterá a la consideración de la Sala en la sesión pública que corresponda.

Cabe señalar, en torno del Recurso de Reconsideración las causas de improcedencia no sólo son las que se desprenden del artículo 9, y las enumeradas en el artículo 10 de la Ley General invocada; sino que también resultará improcedente dicho recurso si no se hubiesen agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por la propia ley; no se hubiere señalado claramente el presupuesto de impugnación; no se hubieren expresado agravios por los que se adujera que la sentencia puede: anular la elección, revocar la anulación de la elección, otorgar el triunfo a un candidato distinto, o bien asignar la senaduría de primera minoría a un candidato distinto, o corregir la asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional, tal como se infiere del numeral 63 del ordenamiento legal referido.

## Resolución

De conformidad con el párrafo segundo del artículo 69 de la Ley General en comento, las sentencias que resuelvan el Recurso de Reconsideración serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes:

- a) Confirmar el acto o sentencia impugnado.
- b) Modificar o revocar la sentencia impugnada cuando se actualice alguna de las hipótesis previstas en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 62 de este ordenamiento, y
- c) Modificar la asignación de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional cuando se actualice alguno de los presupuestos procesales.

## Notificación

Las sentencias recaídas a los Recursos de Reconsideración serán notificadas:

- a) Al partido político o candidato que interpuso el recurso y a los terceros interesados, a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia, personalmente siempre y cuando hayan señalado domicilio ubicado en el Distrito Federal o en la ciudad sede de la Sala cuya sentencia fue impugnada. En cualquier otro caso, la notificación se hará por estrados.
- b) Al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por oficio acompañado de copia certificada de la sentencia a más tardar al día siguiente al en que se dictó, y
- c) A la Oficialía Mayor de la Cámara que corresponda del Congreso de la Unión, a más tardar al día siguiente al en que se dictó la sentencia.

En relación con la notificación por estrados, el Tribunal Electoral ha manifestado que el presupuesto lógico para la validez legal de las notificaciones por estrados, radica en la existencia de un vínculo jurídico entre la autoridad emitente del acto o resolución que se comunica y el sujeto al que se dirige, de la cual resulta una carga procesal para éste, de acudir a la sede de la autoridad para imponerse del contenido de las actuaciones del órgano jurisdiccional, mediante la lectura de los elementos que se fijen al efecto en el lugar destinado para ese fin, de lo cual se deduce la necesidad lógica de que en tal información se haga relación del contenido esencial del acto que se pretende poner en conocimiento del interesado, como requisito sine qua non para la satisfacción de su objeto.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> "NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ (Legislación de Coahuila)", en: *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Tomo Tesis de Jurisprudencia, Sala Superior, tesis S3ELJ 10/1999, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2<sup>a</sup> edición, México, 2005, pp. 198-199.

### III. Calificación de elecciones

Resulta importante tratar de clarificar, por lo menos, desde una perspectiva histórica y doctrinaria qué se debe entender por “calificación de elecciones”. Una rápida revisión conduce a la idea de un conjunto de actos que tienen la finalidad de constatar la legalidad del ejercicio comicial y de las propias candidaturas, con independencia de la naturaleza de la autoridad u órgano facultado para llevar a cabo tales funciones, por lo que es válido concluir que esta calificación la pueden realizar indistintamente órganos de naturaleza política, administrativa y/o jurisdiccional, de acuerdo con las características, evolución y circunstancias que imperen en una época y lugar determinados.

Fernández Segado corrobora el hecho de que la “calificación” puede ser efectuada directamente por un órgano jurisdiccional, sin pasar por una instancia previa política o administrativa, como nos lo hace ver en el siguiente pasaje:

“La calificación de las candidaturas suscita cuestiones bien diversas, que van desde el órgano competente para calificar hasta los trámites para notificar y dar publicidad a la resolución recaída y con arreglo a los cuales ésta adquiere firmeza, pasando por el plazo y tramitación de la calificación, el procedimiento, en su caso, para subsanar defectos y la posibilidad de impugnación de candidaturas por otras formaciones políticas o, incluso, por los mismos ciudadanos.

Si atendemos en primer término al órgano competente para llevar a cabo la calificación nos damos cuenta de que en nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y la República Dominicana) se trata de un órgano jurisdiccional, mientras que en otros siete (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay y Venezuela) nos hallamos ante un órgano que, aun pudiendo ser calificado como autoridad electoral, posee una naturaleza más bien administrativa”.<sup>8</sup>

Ahora bien, existe una discusión teórica respecto de si los términos “calificación electoral” y “contencioso electoral” engloban la misma idea o concepto, ya que para algunos lo “contencioso” entraña necesariamente un conflicto o contienda, en tanto la “calificación”, es la acción y ejemplo de “calificar”, que significa apreciar o determinar las calidades o circunstancias de algo, sin que necesariamente involucre un litigio.

No obstante, en el caso de México, la experiencia histórica de los colegios electorales que fueron durante largo tiempo los detentadores exclusivos de la atribución de calificar la elección, puso de manifiesto en cada ocasión una lucha apasionada, enconada, e interminable de intereses contrarios de los partidos políticos que pretendían el poder,

<sup>8</sup> Fernández Segado, Francisco, “La Candidatura Electoral. Plazos, Calificación, Recursos, Proclamación”, en: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel (comps.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 372.

que ponían en riesgo la instalación del Congreso de la Unión, el cual aún tenía que erigirse, en su caso, en colegio electoral para calificar la elección presidencial.

Así, en la “calificación clásica” de las elecciones atribuida a los colegios electorales, éstos se dedicaban a resolver “litigios” de carácter político, de manera “política”, es decir, con un alto contenido de negociación y de coyuntura fácil; en todo caso, dicha “calificación” se daba en el plano de la discrecionalidad, más que del derecho, es por ello que los propios partidos políticos pugnaron durante años para que dicha facultad se concediera al poder judicial.

En el actual sistema de “calificación jurisdiccional”, estas anomalías se corrigen, porque los partidos políticos pueden interponer una serie de medios de impugnación, incluso pidiendo a la autoridad administrativa (recurso de revisión) que reconsidera su acto o resolución, o ante el poder judicial, para que éste ya no con un criterio de discrecionalidad, sino bajo los principios de constitucionalidad, legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad e independencia, determine lo conducente.

A muy grandes rasgos, la evolución de este tema en el constitucionalismo mexicano ha tenido el desarrollo siguiente:

### Calificación política o contencioso político

También se le conoce como “verificación de poderes” y significa que la atribución de revisar y determinar sobre la validez o nulidad de una elección popular, está confiada a las personas que han resultado electas, esto es, a la Asamblea, Parlamento o Congreso que surge en virtud de un procedimiento electoral.

El sistema se sustenta en dos principios básicos:

- a) El de “soberanía nacional” o “autonomía del Poder Legislativo”, porque al haber sido favorecidos con el voto popular los ciudadanos electos como representantes del pueblo, son lo únicos legitimados para calificar su elección, y permitir la injerencia de entidades ajenas implicaría desvirtuar el mandato que el ciudadano confiere al elegir democráticamente a sus representantes. En consecuencia, la Asamblea, Parlamento o Congreso, son “autónomos” para decidir todo lo relativo a su integración, por ser ésta el resultado de la decisión “soberana” emitida a través del sufragio.
- b) El de “división de poderes”. Porque al buscarse un equilibrio entre los Poderes del estado, éste se rompería al permitir que la facultad de decidir y resolver sobre la validez o nulidad de la elección de los integrantes de la Asamblea, Parlamento o Congreso en el que se deposita el Poder Legislativo, recayera en alguno de los otros dos Poderes, pues se afectaría la estabilidad del país al propiciar un estéril enfrentamiento entre ellos sobre cuestiones que por su naturaleza política deben

corresponder exclusivamente al órgano de cuya integración se trata.

Cabe precisar que con relación a la terminología de “autocalificación” y “heterocalificación”, son denominaciones que implican al contencioso político, es por ello que sólo con relación a este último son utilizadas. Como se sabe, la “autocalificación” era la calificación que cada Cámara, ya fuese la de Diputados o la de Senadores, vía colegios electorales, hacía de sus propias elecciones, y “heterocalificación”, la calificación que la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, hacía de la elección presidencial.

Sin duda, la vigencia y perdurabilidad del sistema de calificación política en México, ha sido uno de los aspectos más singulares y notables de nuestra evolución constitucional.

En efecto, el texto original del artículo 60 aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro, se limitó a señalar lo siguiente: “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.”

Con lo cual se dejó “la más amplia libertad para que el Congreso, en su ley orgánica o en las electorales, determinara la forma y términos en que la calificación habría de llevarse a cabo. Tradicionalmente, las normas reglamentarias sobre esta materia han sido escuetas, lo que permitió una acción libérrima de los Colegios Electorales.”<sup>9</sup>

En este orden de ideas, es conveniente recordar que a partir de la promulgación de nuestra Constitución vigente, en todas las leyes electorales federales ha existido una referencia cuando menos incidental a la calificación de las elecciones, siendo de destacar los ordenamientos legales de 1946, 1951 y 1973 que destinaron inclusive capítulos expresos.

Antes de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, ninguna de esas leyes mencionó a los “Colegios Electorales” de las

Cámaras de Diputados y de Senadores, y la única alusión a “Colegio Electoral” se registra en la Ley del 6 de febrero de 1917, que al regular precisamente la calificación de la elección presidencial, en su capítulo VII dispuso que la Cámara de Diputados se constituiría en “Colegio Electoral” para hacer el estudio y revisión de los expedientes electorales relativos a la elección de Presidente de la República, a fin de formular un dictamen y emitir la declaratoria correspondiente.

Se reglamentaba así lo previsto por el artículo 74, fracción I de la Constitución, que desde 1917 consagra como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala respecto a la elección de Presidente de la República”. Lo que se traduce en un peculiar sistema que podríamos denominar “heterocalificación política”, ya que la atribución de decidir sobre la nulidad o validez de la elección del titular del Poder Ejecutivo Federal se otorga a uno de los órganos de representación nacional.

Es de destacarse que con la reforma política de 1977, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, se formaba con 100 presuntos diputados, 60 eran de los electos por el principio de mayoría relativa y 40 por el principio de representación proporcional. Con respecto al Senado eran los treinta y dos presuntos senadores, los que calificaban su elegibilidad. Con la reforma electoral de 1986, se retomó la tradición constitucional de que la totalidad de la Cámara calificara la elección, es decir, los 500 presuntos diputados debían calificar su elección, con la consecuente discusión interminable y apasionada entre todos los presuntos diputados; lo que trajo consigo nuevamente la reforma constitucional al artículo 60 en el año de 1989, para quedar conformado con 100 diputados el Colegio Electoral.

### Calificación jurisdiccional o contencioso jurisdiccional

Se caracteriza porque la facultad de revisar y determinar sobre la nulidad o validez de una elección, está confiada a un órgano jurisdiccional ordinario o especializado ante el cual se ventila un proceso contradictorio que culmina con una resolución definitiva. Este sistema también se sustenta en dos principios básicos:

<sup>9</sup> Franco González Salas, Fernando, “Normas de Calificación y de Funcionamiento del Congreso de la Unión”, en: Nuestra constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, tomo IV, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México, 1991, p. 65.

- a) El de “juridicidad”. Porque lo que caracteriza a un estado de derecho es la existencia de órganos jurisdiccionales con atribuciones expresas para dirimir toda clase de controversias, y las político-electorales no deben ser la excepción, pues “... desde una perspectiva constitucional, en un estado de derecho, la garantía jurídica última y más importante de toda actuación del estado, es el control judicial para poder adecuar al derecho todos los actos del Estado, es decir, la posibilidad que tienen los ciudadanos de someter a control judicial los actos estatales que contraríen o vulneren la Constitución y las leyes, los cuales se consideran, por tanto, inválidos o nulos. Estado de derecho y control judicial son los dos elementos centrales, en los estados contemporáneos, para garantizar el sometimiento a la ley y la supremacía de la Constitución...”<sup>10</sup>
- b) El de “división de poderes”. Porque la calificación electoral al final de cuentas implica un acto de “enjuiciamiento”, y por tal razón, debe recaer en el ámbito de atribuciones de las autoridades a las que formal y materialmente corresponde la tarea de juzgar de acuerdo con la diferenciación de funciones en que se traduce el principio de división de poderes. Además, porque al ser dichas autoridades órganos jurisdiccionales independientes de la Asamblea, Congreso o Parlamento de cuya integración se trata, eso permite una mayor ponderación e imparcialidad al momento de resolver la controversia político-electoral.

## Calificación o contencioso electoral administrativo o mixto

Algunos autores agregan también estas categorías, que se caracterizan porque los recursos administrativos se interponen, sustancian y resuelven ante los propios órganos electorales encargados de organizar las elecciones, o porque combinan de manera sucesiva impugnaciones ante órganos administrativos, jurisdiccionales o políticos. El 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el artículo 60 constitucional para modificar el sistema clásico de calificación, estableciéndose el Recurso de Reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, al calificar la elección de sus miembros.

Sin embargo, como argumenta Fix-Zamudio, este mecanismo no llegó a prosperar debido a que en la práctica no resultó eficaz, ya que las resoluciones de la Corte sólo tenían un efecto declarativo, y dependían en última instancia de la revisión final que hiciera la Cámara.<sup>11</sup>

Ante esta situación, comenta Franco González Salas, en la reforma constitucional de 1986 se analizó el tema y se tomó la decisión de instituir por primera vez en nuestro país un tribunal especializado en materia electoral, siguiendo la tradición mexicana de no involucrar al Poder Judicial y la experiencia marcadamente latinoamericana sobre este tipo de órganos jurisdiccionales. De esta manera, surgió el Tribunal de lo Contencioso Electoral que, posteriormente, en 1990, se transformaría en el Tribunal Federal Electoral, órgano que se convertiría en 1996, en el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>12</sup>

Sin embargo, dicho Tribunal no tenía facultades para anular el resultado de las elecciones federales, dado que la última instancia correspondía a los colegios electorales. Pero la reforma constitucional en comento tuvo el gran mérito de reconocer la necesidad de establecer un tribunal autónomo y especializado en la materia para controlar la legalidad de los procesos electorales.

Fue la reforma de 1993, como bien lo expresa Franco González Salas, la que dio un cambio trascendental al sistema electoral mexicano, al desaparecer los colegios electorales de las Cámaras de Diputados

<sup>10</sup> Brewer-Carías, Allan R., “La Nulidad de los Actos Electorales: Una Perspectiva Constitucional Comparada” en *Transición democrática en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual*, CAPEL, San José, Costa Rica, 1990, p. 90.

<sup>11</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 612.

<sup>12</sup> Franco González Salas, José Fernando, “Ciudadanización y Justiciabilidad de las Elecciones”, en: Moctezuma Barragán, Gonzalo (Coord.), *Derecho y legislación electoral. Treinta años después de 1968*, Coordinación de Humanidades de la UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, p. 154.

y de Senadores que existían prácticamente desde el siglo XIX, para otorgarle la competencia en forma definitiva e inatacable al Tribunal Federal Electoral, órgano que fue fortalecido con una Sala de Segunda Instancia, integrada por miembros de la Judicatura Federal y que técnicamente sustituiría la función definitoria de los colegios electorales.<sup>13</sup>

En tal virtud, el artículo 60 quedó de la manera siguiente:

Art. 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución declarará la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral en los términos que señale la ley. Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se puede modificar el resultado de la elección.

Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables.

La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

En efecto, la facultad de determinar la legalidad y validez de la elección de diputados y senadores pasó a ser una atribución de los órganos del Instituto Federal Electoral, y sólo en caso de controversia, mediante la interposición del medio de impugnación correspondiente, el Tribunal intervendría, en última instancia, pero únicamente en el procedimiento de la calificación electoral por lo que hacía a dichas elecciones, toda vez que la determinación final respecto a la elección de Presidente de la República, seguiría siendo atribución exclusiva de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para dichos efectos.<sup>14</sup> Ahora bien, Fermín Pérez Montes hace una descripción bastante puntual de estas modificaciones, en los términos siguientes:

En un salto cualitativo, el artículo 41 constitucional reformado señalaba, por vez primera, que el Tribunal Federal Electoral sería órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, debiendo los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizar su debida integración. Destaca en este aspecto la reincisión del Poder Judicial de la Federación, representado en este caso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito electoral, así fuese solamente mediante la atribución de contribuir a la integración del Tribunal, en tanto su presencia había sido omitida desde 1987 con la supresión del efímero e ineficaz recurso de reclamación.

Otra trascendental reforma en este período fue la eliminación de los colegios electorales de ambas cámaras, con lo que desapareció el principio de autocalificación en órgano político, sustituyéndose por el principio de heterocalificación por órgano administrativo o jurisdiccional al establecerse a cargo del Tribunal la facultad de resolver de manera definitiva e inatacable las impugnaciones legales a las elecciones de diputados y senadores. Sólo se conservó a cargo del órgano político integrado por el Colegio Electoral de la

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>14</sup> Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: 1. Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable."

Cámara de Diputados, la facultad de calificar, también de manera definitiva e inatacable, la elección de Presidente de la República.

Otro de los aspectos trascendentales de la reforma constitucional de 1993 consistió en la creación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, competente para revisar las resoluciones de las 5 salas Central y regionales del propio Tribunal, emitidas sobre los recursos de Inconformidad. Esta Sala de Segunda instancia vino a suplir de alguna forma la desaparición de los colegios electorales y fue habilitada para desahogar el nuevo recurso de reconsideración, establecido para atacar las resoluciones de fondo recaídas a los recursos de Inconformidad, en cuanto pudieran modificar el resultado de las elecciones de diputados o senadores, así como la asignación de Diputados federales o Representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de representación proporcional, conforme a los acuerdos aprobados por los consejos competentes del Instituto Federal Electoral.<sup>15</sup>

Con la reforma constitucional y legal de 1996, es posible afirmar que se consolida un sistema de calificación o contencioso de carácter mixto, en el cual tratándose de la elección de diputados federales y de senadores corresponde a la autoridad electoral administrativa (Instituto Federal Electoral), la atribución de realizar el cómputo final de los comicios, la declaración de validez de los mismos y el otorgamiento de las constancias de mayoría o de asignación respectivas, previa verificación del cumplimiento de los requisitos formales de la elección y de los de elegibilidad de los candidatos<sup>16</sup>, pudiendo darse una fase de calificación o contencioso jurisdiccional, sólo en el caso de que tales actos y resoluciones sean materia de impugnación ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una primera instancia y, eventualmente, en una segunda instancia ante la Sala Superior del propio Tribunal, a través de un expediente procedimiento de revisión judicial de esas propias resoluciones jurisdiccionales, pero siempre a instancia de parte agraviada.

<sup>15</sup> Pérez Montes, Fermín, La Consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Construcción del Derecho Electoral en México en el Período 1997-2002 en: Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pp. 481-483.

<sup>16</sup> El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, precisa los órganos responsables y los actos y resoluciones relativos a la calificación electoral administrativa que realiza el Instituto Federal Electoral, en los términos siguientes:

Artículo 293

I. El cómputo distrital de una elección es la suma que realiza el Consejo Distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral.

Artículo 295

I. El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

j) El Consejo Distrital verificará el cumplimiento de requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 de este Código; y

k) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que hubiese obtenido la mayoría de los votos.

Artículo 304

El cómputo de entidad federativa es el procedimiento por el cual cada uno de los consejos locales determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, la votación obtenida en esta elección en la entidad federativa. Este cómputo se sujetará a las reglas siguientes:

b) La suma de esos resultados constituirá el cómputo de entidad federativa de la elección de senador;

c) El consejo Local verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación, cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 de este Código; y...

Artículo 306

1. El cómputo de circunscripción plurinominal es la suma que realiza cada uno de los consejos locales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción, de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital respectivas, a fin de determinar la votación obtenida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional en la propia circunscripción.

Artículo 311

1. En los términos de los artículos 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto procederá a la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional conforme a los artículos 12 al 18 de este Código.

2. El Consejo General hará la asignación a que se refiere el párrafo anterior, una vez resuelta por el Tribunal Electoral las impugnaciones que se hayan interpuesto en los términos previstos en la ley de la materia y a más tardar el 23 de agosto del año de la elección.

Así lo corrobora el texto expreso del artículo 60 constitucional que, prácticamente, reproduce el derivado de la reforma de 93, con la sola adecuación de denominaciones en virtud de la incorporación del entonces Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

El cambio medular introducido con la reforma en comento, versó específicamente sobre la elección presidencial, pues se puso fin a una larga tradición de “heterocalificación política”, al precisarse como facultad exclusiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, todo lo relacionado con la calificación de esos comicios, pues en los términos del artículo 99 constitucional, fracción II, párrafo tercero, la Sala Superior realizaría el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieran interpuesto ante 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. Cabe precisar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a través de las adecuaciones derivadas de la reforma constitucional reiteró, palabras más palabras menos, esta trascendental atribución del Tribunal Electoral, en los artículos 186 fracción II y 189 fracción I inciso a).

Es pertinente precisar además que a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, le fue transformada su anterior facultad calificatoria, para conferirle la de expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 74, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La reciente reforma electoral 2007-2008, no hace sino reafirmar lo pertinente y adecuado de este sistema de calificación o contencioso jurisdiccional para efectos de la elección presidencial, no sólo por mantenerlo incólume, sino por afinar aspectos que contribuyen a darle más claridad y certeza, al precisar que compete a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre del año de la elección, la tarea de expedir y publicar de inmediato el Bando Solemne antes mencionado (artículo 186 fracción II párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), y al determinar como quórum mínimo el de seis integrantes para que la Sala Superior pueda declarar tanto la validez como la nulidad de esa elección (artículo 187, párrafo quinto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

## Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales<sup>17</sup>

### Antecedentes

La competencia del Tribunal Electoral, para conocer y resolver el Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales, surge con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993.

Al respecto, debe recordarse que uno de los puntos centrales de esta reforma fue el reforzamiento del entonces Tribunal Federal Electoral en cuanto a su competencia y, precisamente, su autonomía constitucional, al haber sido definido como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional; además, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial tenían la obligación de garantizar su debida integración. De igual forma, tendría competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras cuestiones, las diferencias laborales que se presentaran con las autoridades electorales establecidas por el artículo 41. Así, de esta disposición constitucional surge la llamada competencia "laboral-electoral", misma que fue regulada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en sólo dos artículos 337-A y 337-B, los cuales establecían los procedimientos especiales para que el Tribunal Federal Electoral tramitara, sustanciara y resolviera tanto las diferencias o conflictos que surgieran entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, como las diferencias o conflictos que se presentaran entre el propio Tribunal y sus servidores.<sup>18</sup>

En relación con esta competencia, algunos sostuvieron que tergiversaba la naturaleza y funciones del propio órgano jurisdiccional autónomo, ya que habiendo sido concebido como especializado para conocer de la materia electoral, ahora su jurisdicción también abarcaba una asignatura laboral.

No obstante ello, la reforma electoral a nuestra carta magna, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996, observando la consolidación de la naturaleza constitucional autónoma del Instituto Federal Electoral, cuidó de que los servidores incorporados al denominado "servicio profesional electoral" contaran, en cuanto a sus derechos sustantivos como trabajadores, con un régimen jurídico apropiado y congruente con tal autonomía.

Así las cosas, el texto constitucional reiteró esta competencia en materia laboral, al establecer en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII, que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le correspondía resolver en forma definitiva e inatacable, los conflictos o diferencias laborales que se suscitaran entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, lo cual fue repetido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 186, fracción III, inciso e), así como 189, fracción I, inciso h).<sup>19</sup>

<sup>17</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, hacen referencia a conflictos o diferencias, esto es, utilizan la conjunción disyuntiva "o", ya que puede darse un conflicto, o bien, una diferencia, pero no necesariamente los dos supuestos, toda vez que estos vocablos implican significados diversos; mientras el conflicto procesal tiene que ver con una pugna, antagonismo, controversia de intereses que se excluyen entre sí, falta de coincidencia o discrepancia, la diferencia puede ser considerada como un desacuerdo o Inconformidad en algo no muy trascendental o relevante.

<sup>18</sup> Un estudio pormenorizado sobre el origen y desarrollo de esta competencia "laboral-electoral", lo encontramos en la obra de Terrazas Salgado, Rodolfo. *Introducción al Estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, Tomo II, Ángel Editor, México, pp. 1726-1747.

<sup>19</sup> En cuanto al personal del Tribunal Electoral, el propio artículo 99 constitucional estipuló en sus párrafos cuarto, fracción VI, y último, que le correspondía al Tribunal Electoral resolver, en forma definitiva e inatacable, los conflictos o diferencias laborales entre él y sus servidores, además, precisó que las relaciones de trabajo entre éstos, se regiría conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones previstas en la ley. Así, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 186, fracción III, inciso d), y 189, fracción I, inciso g), estableció la competencia para resolver estas controversias a favor de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; de igual manera, en sus numerales 240 y 241, dispuso quienes debían ser considerados como servidores de confianza, la integración de la Comisión Sustanciadora y la aplicación a este tipo de conflictos o diferencias de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado. Por último, debe mencionarse que la regulación procedural de dichas controversias está en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, dada la reforma de 1996 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el mencionado Juicio fue desincorporado de éste, y establecido en la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con lo cual se desnaturalizó, toda vez que desde el punto de vista técnico no es un medio de impugnación y tampoco puede ser considerado como materia electoral, incluso la propia Sala Superior estableció en una tesis relevante que una cuestión es la “jurisdicción electoral”, con sus rasgos y particularidades, y otra muy diferente es la “jurisdicción laboral especial”, la cual también cuenta con sus propias singularidades. Sin embargo, consideradas las características de la materia electoral, tal regulación está justificada, ya que los trabajadores del Instituto Federal Electoral tienen un quehacer fundamental para el Estado que es participar activamente en las tareas de preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones.<sup>20</sup>

La misma Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, por conducto de su Segunda Sala el expediente COMPETENCIA 97/2004, formado con motivo del conflicto suscitado entre el Tribunal de Conciliación y Arbitraje y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, explicó ampliamente la razón de ser de la llamada competencia laboral especial de este último, y manifestó, entre otras cosas, lo siguiente: “Esto es, la intención fue deslindar lo que guardara relación con la materia electoral, de la posible intervención directa o indirecta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, dotando a los organismos correspondientes de mecanismos especiales, respecto de sus actos administrativos, contenciosos o laborales, que emitiera como autoridad o como patrón para quedar resguardados de la afectación que pudieran resentir de la estructura del Estado”.

## Procedencia

De acuerdo con el artículo 96, párrafos 1 y 2,<sup>21</sup> de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Juicio en comento procede cuando el servidor haya sido sancionado, destituido o afectado en sus derechos y prestaciones laborales, o bien, cuando el Instituto Federal Electoral determine su cambio de adscripción o de horario.

## Requisitos de procedibilidad

El artículo 96, párrafo 3, de la Ley de Medios, dispone que es requisito de procedibilidad del Juicio que nos ocupa, que el servidor del Instituto Federal Electoral haya agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, ordenamientos que regulan las relaciones laborales entre el propio Instituto y sus

<sup>20</sup>. La tesis en comento se encuentra identificada con la clave S3LA 002/99, de rubro: “JUICIO PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MATERIA DEL.”, misma que puede ser consultada en Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Volumen Tesis Relevantes, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2<sup>a</sup> ed., México, 2005, pp. 540-541.

<sup>21</sup>. Párrafo adicionado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 1º de julio de 2008.

servidores, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con los requisitos que debe reunir la demanda respectiva, el artículo 97, párrafo 1, de la Ley Procesal en comento, prevé los siguientes:

- a) Hacer constar el nombre completo del actor y señalar el domicilio para oír notificaciones;
- b) Identificar el acto o resolución impugnado;
- c) Expresar los agravios que causa el acto o resolución impugnado;
- d) Manifestar las consideraciones de hecho y de derecho en que se funda la demanda;
- e) Ofrecer pruebas, acompañando las documentales, y
- f) Asentar la firma autógrafa del promovente.

### Supletoriedad

El artículo 95, párrafo 1, de la aludida ley procesal, establece que en lo que no contravenga el régimen laboral del Instituto Federal Electoral, se aplicarán en forma supletoria y en el orden siguiente: 1) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 2) La Ley Federal del Trabajo; 3) El Código Federal de Procedimientos Civiles; 4) Las Leyes del orden común; 5) Los principios generales de derecho, y 6) La equidad.

### Competencia

Anteriormente era competencia exclusiva de la Sala Superior conocer y resolver el citado Juicio, sin embargo a partir de las recientes reformas en materia electoral, tanto constitucionales como legales,<sup>22</sup> ahora también las Salas Regionales del Tribunal Electoral cuentan con esta competencia.

En efecto, los artículos 189, fracción I, inciso G, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 94, párrafo 1, inciso A, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, establecen que la Sala Superior es competente para resolver el citado Juicio en los casos de conflictos o diferencias laborales entre los órganos centrales del Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Respecto de dichos órganos centrales, es importante puntualizar que se consideran como tales al Consejo General, la presidencia de dicho Consejo, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de acuerdo con lo que dispone el numeral 108 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, conforme a lo estipulado en los numerales 194, fracción XII, de la mencionada Ley Orgánica, así como 94, párrafo 1, inciso B, de la Ley de Medios, las Salas Regionales, en el ámbito en que ejerzan su jurisdicción, serán competentes para resolver el Juicio en comento, cuando se suscite un conflicto o diferencia entre los órganos desconcentrados del Instituto y sus servidores.

### Partes

El artículo 98, párrafo 1, de la Ley de Medios, dispone que son partes en este Juicio: a) El actor, que es el servidor afectado por el acto o resolución impugnado, quien debe comparecer personalmente o por conducto de apoderado, y b) El Instituto Federal Electoral, el cual debe actuar a través de sus representantes legales.

<sup>22</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de noviembre de 2007. En cuanto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las mismas fueron reformadas por Decreto publicado en el mismo órgano de difusión de 1º de julio de 2008. Por lo que hace a estas reformas, debe precisarse que las mismas se refieren básicamente a la distribución de competencia entre la Sala Superior y las Salas Regionales, para conocer y resolver el Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales suscitados entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

## Plazo

La demanda de Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales debe presentarse directamente ante la Sala competente del Tribunal Electoral, dentro de los 15 días hábiles siguientes al en que se le notifique al servidor la determinación del Instituto Federal Electoral, según lo establece el artículo 96, párrafo 1, de la multicitada Ley Procesal.

En relación con este tópico, cabe mencionar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió tesis de jurisprudencia, donde estableció que la notificación a que se refiere el citado numeral, no es de naturaleza procesal, por lo que tal comunicación puede revestir las distintas formas existentes que transmiten ideas, resoluciones o determinaciones entre personas que actúan en un plano de igualdad, bien sea por vía oral, escrita o, inclusive, a través de posturas asumidas dentro del desenvolvimiento del nexo jurídico que las vincula, toda vez que dicha notificación sólo constituye la noticia cierta del hecho que uno de los sujetos participantes de esa relación, hace saber al otro.<sup>23</sup>

La Sala Superior también ha sostenido en tesis de jurisprudencia, que el plazo para que los servidores del Instituto Federal Electoral puedan ejercitar las acciones respectivas, es de caducidad.<sup>24</sup>

## Trámite y sustanciación

Los numerales 99 a 107 de la Ley de Medios, prevén el trámite y sustanciación siguiente:

1. Una vez presentada la demanda correspondiente, dentro de los 3 días hábiles siguientes al de su admisión se correrá traslado en copia certificada al Instituto Federal Electoral. En relación con la admisión de la demanda, la Sala Superior en tesis de jurisprudencia sostuvo que la facultad para desechar una demanda laboral, si bien no se encuentra expresamente establecida en la normatividad rectora de los conflictos o diferencias laborales, la misma está inmersa en la naturaleza de todos los procesos jurisdiccionales.<sup>25</sup>
2. El Instituto deberá contestar dentro de los 10 días hábiles siguientes al en que se le notifique la presentación de la demanda.
3. Una vez reciba la contestación de la demanda, dentro de los 15 días hábiles siguientes se llevará a cabo la audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos.

En el desarrollo de la mencionada audiencia, la Sala correspondiente, determinará sobre la admisión de las pruebas que estime pertinentes, ordenando el desahogo de las que lo requieran, desechando aquellas que resulten notoriamente incongruentes o contrarias al derecho o a la moral o que no tengan relación con la litis.

Ahora bien, en caso de que se ofrezca la confesional a cargo del Consejero Presidente o del Secretario Ejecutivo del Instituto, sólo será admitida si se trata de hechos propios controvertidos, que no hayan sido reconocidos por el Instituto y relacionados con la litis; además, su desahogo se hará por oficio, por lo que el oferente de la prueba deberá presentar el pliego de posiciones correspondiente, con la finalidad de

<sup>23</sup> La tesis en comento se encuentra identificada con la clave S3LAJ 03/98, de rubro: "NOTIFICACIÓN. LA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 96 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN NO ES DE NATURALEZA PROCESAL.", misma que puede ser consultada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Volumen Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2<sup>a</sup> ed., México, 2005, pp. 197-198.

<sup>24</sup> La tesis mencionada se encuentra identificada con la clave S3LAJ 01/98, de rubro: "ACCIONES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EL PLAZO PARA EJERCITARLAS ES DE CADUCIDAD.", misma que puede

ser consultada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Volumen Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2<sup>a</sup> ed., México, 2005, p. 6.

<sup>25</sup> Esta tesis se identificada con la clave S3LAJ 02/2001, de rubro: "DEMANDA LABORAL. LA FACULTAD DE SU DESECHAMIENTO POR PARTE DEL JUZGADOR SE ENCUENTRA INMERSA EN LA NATURALEZA DE TODOS LOS PROCESOS JURISDICCIONALES", misma que puede ser consultada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Volumen Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2<sup>a</sup> ed., México, 2005, pp. 83-84.

que una vez calificadas de legales las posiciones, sea remitido el pliego al absolvente, para que en un término de 5 días hábiles lo conteste por escrito.

De igual forma, se faculta al magistrado encargado de resolver, para ordenar el desahogo de pruebas por exhorto, el cual debe dirigir a la autoridad del lugar correspondiente para que en auxilio de las labores de la Sala competente se sirva diligenciarlo.

4. Por otra parte, se establece que para la sustanciación y resolución de los juicios que se promuevan durante los procesos electorales ordinarios y, en su caso, en los de elecciones extraordinarias, el Presidente de la Sala que corresponda puede adoptar las medidas que estime pertinentes, a fin de que, en su caso, se atienda prioritariamente la sustanciación y resolución de los medios de impugnación previstos en la propia Ley de Medios.
5. La Sala competente deberá resolver, en forma definitiva e inatacable, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia respectiva, previéndose que la Sala puede sesionar en privado si el caso concreto lo amerita.

Sobre el particular, resulta oportuno mencionar la tesis aislada suscitada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual estableció que las resoluciones pronunciadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los conflictos laborales, son definitivas e inatacables, en tal virtud, resulta improcedente cualquier medio de defensa, incluso el Juicio de amparo.<sup>26</sup>

En relación con este tema, sólo como un dato comparativo, resulta oportuno señalar que las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, si bien constituyen resoluciones definitivas e inatacables en la vía ordinaria, dicha definitividad no aplica en tratándose de las resoluciones pronunciadas en los conflictos laborales que surjan entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores; en consecuencia, contra ellas procede el juicio de amparo como un medio de control constitucional.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> El rubro de la tesis aislada en comento es: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES, SON DEFINITIVAS E INATACABLES, RESULTANDO IMPROCEDENTE CUALQUIER MEDIO DE DEFENSA, INCLUSO EL JUICIO DE AMPARO.", 2a.XXVI/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, marzo de 2002. p. 433.

<sup>27</sup> Lo manifestado aquí, se sustentó en la tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS SERVIDORES, SI BIEN SON DEFINITIVAS E INATACABLES EN LA VÍA ORDINARIA, PUEDEN SER COMBATIDAS POR MEDIO DEL JUICIO DE AMPARO.", 73/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, septiembre de 2003. p. 579.

6. La sentencia debe notificarse a las partes personalmente o por correo certificado si señalaron domicilio, en caso contrario, la notificación correspondiente se efectuará por estrados.

Una vez notificada la sentencia, las partes dentro del término de 3 días pueden solicitar a la Sala competente la aclaración de la misma, para precisar o corregir algún punto, la cual debe resolver dentro de un plazo igual, sin que por ningún motivo pueda modificar el sentido de dicha sentencia.

## Efectos de las sentencias

El artículo 108, párrafo 1, de la Ley de Medios precisa que los efectos de la sentencia pueden ser en el sentido de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados; ahora bien, cuando la sentencia ordena dejar sin efectos la destitución del servidor del Instituto Federal Electoral, este último puede negarse a reinstalarlo, y pagar la indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, en concepto de prima de antigüedad.

Por lo que se refiere a esta prima de antigüedad, la Sala Superior, en tesis de jurisprudencia ha argumentado que dicha prestación debe cubrirse tomando en cuenta el último salario real obtenido por el servidor, esto es, la suma de los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregaba al trabajador por sus servicios, sin que pueda darse reducción de ninguna especie.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> La tesis en cuestión se identificada con la clave S3LAJ 03/2002, de rubro: "PRIMA DE ANTIGÜEDAD. LA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 108 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, DEBE CUBRIRSE CON BASE EN EL ÚLTIMO SALARIO REAL OBTENIDO POR EL SERVIDOR.", misma que puede ser consultada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Volumen Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2<sup>a</sup> ed., México, 2005, pp. 229-230.

# NULIDADES EN MATERIA ELECTORAL

21

# Introducción

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, 116, fracción IV, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el ámbito federal, así como de esos poderes y órganos municipales en las entidades federativas y sus correlativos en el Distrito Federal, debe realizarse a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, en cuya organización, las autoridades electorales competentes para ello, deben regirse bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, de modo que con su actuar garanticen a los ciudadanos la emisión del sufragio en forma universal, libre, secreta y directa.

No obstante tal imperativo, las contiendas por obtener y conservar el poder, en la práctica se han desarrollado con el empleo de toda clase de actos ilícitos, de modo que el legislador ha venido estableciendo sanciones jurídicas para aquellos casos en que se contravengan los principios constitucionales que rigen la organización de las elecciones y las cualidades que debe revestir la emisión del sufragio.

Este ensayo tiene como objeto analizar esas sanciones jurídicas, reconocidas en un sistema de causales de nulidad en materia electoral, a partir del bien jurídico que tutela cada supuesto, y constituye además uno de los temas centrales en el estudio del Derecho Electoral, por el impacto negativo que generan respecto de la invalidez de la votación e incluso de toda una elección.<sup>1</sup>

Para lo anterior, se propone relacionar el sistema de nulidades tal como quedó establecido en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>2</sup> expedida en 1996, con las modificaciones sustanciales que sobre el particular resultaron de la Reforma constitucional de 2007 y la Reforma legal de 2008.

José Alejandro  
Luna Ramos

Licenciado en Derecho por la Universidad de Chiapas. Efectuó estudios de posgrado en el Instituto de Derecho Comparado de la UNAM. Maestro en Derecho por la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho.

Realizó estudios de posgrado en Derecho, Política y Criminología en la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

<sup>1</sup> Fueron variadas las ocasiones en que Don José Luis de la Peza, quien fuera Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral, de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se refirió en palabras más, palabras menos, que una de las determinaciones de mayor gravedad e impacto en el Derecho Electoral, es la declaración de nulidad de la votación, ya sea en una o varias casillas o de toda una elección, toda vez que los múltiples esfuerzos económicos y de participación de autoridades electorales y estatales, ciudadanos como funcionarios de casillas y como electores, realizados a través de todo un proceso electoral se quedan sin efectividad alguna, con el consecuente desencanto y frustración que ello genera.

<sup>2</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996; su reforma más reciente fue publicada en el mismo medio, el 1º de julio de 2008.

## I. Breve referencia histórica

Desde la expedición de la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, en que se establecieron las bases para regular la elección de los diputados que integrarían el Congreso Constituyente, que con posterioridad promulgó la nueva Constitución Política de 5 de febrero de 1917, se estableció un capítulo relativo a la nulidad de las elecciones, en el que se asentaba: “Todo ciudadano mexicano tiene derecho a reclamar la nulidad de una elección de Diputado al Congreso Constituyente, efectuada en el Distrito Electoral en que esté empadronado...”.

Como se advierte del texto anterior, la nulidad se circunscribía solamente a la elección de diputado.

Posteriormente, en la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 se agregó la posibilidad de reclamar ante la Cámara de Senadores la nulidad de elección de los integrantes de este órgano legislativo y de la elección de Presidente.

Es la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, la que por primera vez distingue tres tipos de nulidad, es decir, del voto de un elector, de la votación recibida en casilla, y de una elección, clasificación que, en forma genérica, subsiste actualmente en el Derecho Electoral mexicano, y que a partir de la reforma electoral reciente, comprende también la nulidad de la elección de Presidente de la República.

## II. Reforma constitucional y legal de 1996

En esta reforma destaca la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación que, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, quedó erigido como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del citado poder, según lo estableció el primer párrafo del artículo 99 constitucional.<sup>3</sup>

También se consolidó este órgano jurisdiccional como garante máximo de la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, a través de un sistema de medios de impugnación el cual quedó reglamentado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral expedida en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 41, fracción IV de la reforma constitucional citada.

Esta ley, en sus artículos 75 a 78, estableció lo que se ha denominado como sistema de nulidades por lo que se refiere a las elecciones federales,

<sup>3</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996; la más reciente reforma constitucional en materia electoral se publicó el 13 de noviembre de 2007.

y desarrolló las bases jurídicas para que las elecciones en las entidades federativas y el Distrito Federal, se ciñieran también a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Pero las nulidades en materia electoral no sólo se relacionan con la transgresión a principios que rigen una elección o la emisión del sufragio, sino también con el incumplimiento de requisitos constitucionales y legales que los ciudadanos como candidatos deben reunir para desempeñar los cargos de elección popular, una vez que han resultado electos.

Desde esa perspectiva, se deben analizar, en primer término, las cualidades que rodean la prerrogativa de los ciudadanos de votar en las elecciones populares contenida en la fracción I del artículo 35 constitucional y, en segundo lugar, la relativa a ser votado para todos los cargos de elección popular, con las calidades que establezca la ley, contenida en la fracción II del precepto constitucional invocado.<sup>4</sup>

## Cualidades del sufragio

De conformidad con el artículo 41, base I, segundo párrafo de la Constitución federal, el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo, conceptos que han sido definidos por diversos tratadistas y de múltiples formas, entre las cuales ha destacado lo expuesto por Javier Orozco Gómez,<sup>5</sup> en los siguientes términos:

“Es universal, porque corresponde a todos los ciudadanos (mayores de 18 años) expresar su sentir, su opinión, su voluntad; es libre, porque no hay fuerza alguna que presione para ejercerlo; es secreto, porque el ciudadano

no manifiesta en forma personal e íntima su sentir relacionado con la vida política del país; es directo, porque no hay ningún intermediario entre quien otorga el voto y quien lo recibe ...”

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>6</sup> recoge, en su artículo 4, el derecho del ciudadano de votar en las elecciones para integrar los órganos del Estado de elección popular, le otorga al voto las cualidades de universal, libre, secreto y directo, y le agrega que sea también personal e intransferible, lo que significa que es exclusivamente individual, que pertenece ese derecho al ciudadano, el cual no puede delegar o transferir.<sup>7</sup>

No obstante, estas cualidades pueden vulnerarse por la actuación de algunos partidos políticos que no respetan las formas específicas de su intervención en los procesos electorales, por ciudadanos que actúen con desinterés, ignorancia e incluso mala fe en el ejercicio de sus prerrogativas; o bien, por la falta de profesionalismo de algunos de los organismos encargados de organizar y calificar las elecciones al no ajustarse a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, rectores de esa función estatal, que actúen en contravención con lo dispuesto en la fracción III del citado artículo 41 de la Constitución.

## Principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones

En su oportunidad, José de Jesús Orozco Henríquez,<sup>8</sup> quien fuera magistrado de la Sala Superior del Tribu-

<sup>4</sup> El término “calidades de ley” se refiere a los requisitos constitucionales y legales que los ciudadanos deben reunir para poder ser postulados como candidatos a ocupar cargos de elección popular. Véase la tesis de jurisprudencia S3ELJ 05/2003 intitulada “CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA VIGENTE. CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OBTENER REGISTRO COMO CANDIDATO Y SER VOTADO, CUYO INCUMPLIMIENTO ACARREA INELEGIBILIDAD (Legislación del Estado de México y similares)”, en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 74-77.

<sup>5</sup> Orozco Gómez, Javier, *Estudios Electorales*, México, Porrúa, 1999, p. 29.

<sup>6</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de enero de 2008, mediante el cual abroga el expedido en 1990.

<sup>7</sup> Orozco Gómez, Javier, *op. cit.* (*supra*, nota 6), p. 29.

<sup>8</sup> Véase, “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el Derecho Electoral federal Mexicano”, en la revista *Justicia Electoral*, No. 9, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, pp. 104-105.

nal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expresó con motivo de las reformas constitucionales de 1996, lo que en su concepto implicaba cada uno de los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, de la siguiente manera:

“... el principio de legalidad electoral postula la sujeción de todos los órganos electorales al Derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento electoral llevado a cabo por los órganos o autoridades electorales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución.”

En cuanto a los principios de certeza y objetividad señaló:

“Los principios de certeza y objetividad exigen que los respectivos actos y procedimientos electorales se basen en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones o adulteraciones y con independencia del sentir, pensar o interés de los integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desvirtuando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de duda o suspicacia, a fin de que aquéllos adquieran el carácter de auténticos, atendiendo a las peculiaridades, requisitos o circunstancias que en los mismos concurren.”

En alusión a la imparcialidad consideró:

“... exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia.”

Y finalmente, respecto del principio de independencia, estimó:

“... propugna que los órganos electorales puedan actuar con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a Derecho y de manera objetiva e imparcial, los asuntos de su competencia.”

Posteriormente, con motivo de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 19/2005, que a su vez dio lugar a la emisión de la tesis de jurisprudencia número P./J. 144/2005, intitulada “**“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”**”, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió cada uno de los principios citados, de la siguiente manera:

“... el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de 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, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucio-

nal 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...”.

Esto es, por cuanto a los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones.

Ahora bien, respecto de la prerrogativa de poder ser votado, como correlativo del derecho de votar, en diversas disposiciones constitucionales y del código electoral federal, así como las respectivas constituciones y leyes electorales locales, se enumeran los requisitos y calidades que deben reunir los ciudadanos para poder aspirar a ocupar cargos de elección popular.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige determinados requisitos de carácter positivo y prohibitivo para los ciudadanos que aspiren a ocupar los distintos cargos de elección popular.

A su vez, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las constituciones y leyes electorales en el ámbito de las entidades federativas y sus correlativas en el Distrito Federal, establecen otros requisitos, unos de carácter positivo y otros de carácter prohibitivo, para los mismos efectos.

En tal virtud, los ciudadanos que pretendan ocupar los distintos cargos de elección popular deben cumplir con los requisitos constitucionales y legales exigidos en los ordenamientos electorales respectivos.

En el caso de las elecciones federales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé que ante la falta de alguno o algunos de dichos requisitos, las Salas del Tribunal Electoral pueden declarar su inelegibilidad, circunstancia que con sus variantes puede dar lugar a la nulidad de elección de diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa, así como de primera minoría, y si bien con motivo de la reforma de 1996 no se contempló la posibilidad de declarar la nulidad de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tal circunstancia ha quedado superada con la reciente reforma electoral.

En síntesis, para el caso de que se vulneren las cualidades del voto o los principios rectores de una elección democrática, o bien, que los candidatos propuestos para los cargos de elección popular obtengan el triunfo en su respectiva elección sin satisfacer las calidades y requisitos exigidos por la Constitución federal o el código de la materia, existe un sistema de nulidades que regula desde la nulidad de votación recibida en una o varias casillas, hasta la nulidad de elección de diputados, senadores y Presidente de la República.

### III. La teoría clásica de las nulidades y la nulidad electoral

Ha sido una tentación doctrinal constante el estudio de las nulidades en materia electoral desde la perspectiva de la trilogía de figuras tradicionales de inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa, que forman el universo de la teoría clásica de las nulidades, aunque no han podido ser relacionadas con la materia electoral, ni siquiera desde un punto de vista doctrinario.

Diversos estudiosos de la materia han realizado esfuerzos intelectuales para tratar de encontrar los elementos característicos de las nulidades en materia electoral y su posible relación con la teoría clásica, sin que llegaran a un resultado positivo, siendo una de las exposiciones más claras al respecto, la formulada por José Luis de la Peza, quien mencionaba que es prácticamente imposible seguir sosteniendo la teoría de la inexistencia del acto jurídico, debido a que lo que no existe no puede ser materia de estudio ni objeto de regulación jurídica y que los actos que el Código Civil califica de inexistentes, son actos humanos que se efectuaron en la realidad con la pretensión de ser actos jurídicos eficaces y tienen por lo menos una apariencia, que en todo caso puede producir efectos si no hay una resolución judicial que lo impida.

Por tal razón, sostenía, en el Derecho Electoral, atento a las características que reviste, no podría hablarse de la inexistencia del acto jurídico, ya que éste, una vez realizado, producirá todas sus consecuencias jurídicas, en la medida en que lo garantiza el “Principio de conservación de los actos válidamente celebrados”, aun cuando existan irregularidades en su integración; con la salvedad, desde luego, que sea impugnado oportunamente y la Sala que corresponda del Tribunal Electoral lo declare nulo.<sup>9</sup>

Conforme a tal consideración, los actos electorales relativos al ejercicio constitucional del sufragio, todas las actividades desplegadas por ciudadanos, autoridades estatales y electorales tendientes a la recepción de la votación en una casilla durante el día de la jornada electoral, o bien, el sinnúmero de actos realizados a través de todo un proceso electoral para la elección en determinada circunscripción territorial, dada su realización y autorización por los ordenamientos constitucionales y legales, existen y nacen a la vida jurídica por lo que no puede admitirse que se trate de inexistencia de actos jurídicos.

Es la validez de dichos actos la que posiblemente resulte afectada al haberse realizado en contravención con las reglas establecidas para tal efecto, tomando en cuenta que, de acuerdo con el “principio de conservación de los actos válidamente celebrados” que rige en materia electoral, la invalidez dependerá de la gravedad o trascendencia de la irregularidad.

En esa virtud, se ha venido descartando el estudio de la nulidad electoral a partir de las figuras tradicionales de inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa.

<sup>9</sup> Cfr. Cetina Menchi, David y García Solís, José Alfredo, “La causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el inciso k del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”, en la revista *Justicia Electoral*, núm. 12, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999, p. 48.

Quizá la definición más adaptable de la nulidad a la materia electoral y a la que han acudido con frecuencia los estudiosos del Derecho Electoral, es la expresada por Hugo Alsina, quien citado por Cipriano Gómez Lara, en la parte que interesa, señala:

“La nulidad es la sanción por la cual la ley priva a un acto jurídico de sus efectos normales cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescritas para ello ... la función específica de la nulidad no es propiamente asegurar el cumplimiento de las formas, sino de los fines asignados a éstas por el legislador...”<sup>10</sup>

Siendo así, en los casos en que los ciudadanos, los partidos políticos, los candidatos, las autoridades electorales, u otros actores políticos, contravengan las disposiciones constitucionales y legales, y violen las cualidades del voto (universal, libre, secreto y directo); o bien, cuando las autoridades electorales transgredan alguno de los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones (certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad) estaremos ante la presencia de un supuesto de nulidad de un voto, de votación recibida en casilla, o de una elección, según sea el caso, y de nulidad de elección cuando los candidatos electos incumplan requisitos de elegibilidad.

En el código electoral que ha sido citado encontramos, por ejemplo, la nulidad de un voto por emitirse en forma distinta a la señalada al respecto; en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se prevé la posibilidad de declarar la nulidad de la votación recibida en casilla por contravenir errónea o dolosamente las formalidades establecidas en el código aludido, durante la recepción de la votación, y se prevén también, los supuestos para declarar la nulidad de una elección de diputados y senadores, y actualmente se incluyó la nulidad de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero, como lo aduce Hugo Alsina, la nulidad no se actualiza en forma automática por la sencilla razón de no haberse guardado las formas prescritas para ello, porque su función específica no es propiamente asegurar el cumplimiento de las formas, de modo que sólo cuando se trastocan los fines asignados a éstas por el legislador, es cuando se produce la nulidad, y que de acuerdo con el “principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados”, la irregularidad debe ser de tal gravedad y trascendencia que resulte jurídicamente imposible sostener la validez de acto jurídico electoral.

Siendo así, quizá resulte más adecuada para el Derecho Electoral la utilización de los términos invalidez, validez y nulidad del acto electoral. La primera, cuando con posterioridad inmediata a la realización del acto, se niega la declaración de su validez por quien tiene facultades legales para ello, como podría ser cuando en el escrutinio de las boletas en casilla, éstas no puedan ser calificadas como votos válidos (no obstante que la denominación legal que se atribuye a esta actividad sea la de

<sup>10</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9a. ed., México, Harla, 1996, p. 249.

“voto nulo”), porque no puede lógicamente anularse lo que nunca ha sido válido.

El concepto de validez, puede por su parte, reservarse a la determinación de que un voto, la votación recibida en una casilla, o toda una elección, se realizaron conforme a lo prescrito para tal efecto y, por tanto, sean computables y generen efectos jurídicamente válidos para la vida jurídica; o bien, que conforme a las mismas razones, no se puede acceder a una petición de invalidez, por lo que el efecto contrario resulta ser su validez jurídica.

Finalmente, en cuanto al concepto de nulidad, deben analizarse los siguientes aspectos:

La nulidad de un voto alude a la determinación de que no obstante haber sido clasificada una boleta como voto válido, al realizarse un posterior análisis administrativo o jurisdiccional por los órganos electorales, se llegue a la conclusión de que deba revocarse su validez en forma individual.

La nulidad de la votación recibida en una casilla se actualizaría cuando, a pesar de que durante la realización del escrutinio y cómputo en casilla se hayan considerado válidos los votos y en consecuencia computados, en la fase jurisdiccional de impugnación se determine que debe revocarse su validez originalmente declarada, ello respecto de toda la votación que se recibió en la casilla.

Por último, por cuanto atañe a la nulidad de una elección, ésta se refiere a que habiendo sido declarada la validez de los comicios por así haberlo considerado los órganos electorales competentes para ello (por ejemplo, consejos distritales y locales del Instituto Federal Electoral), al realizarse en la fase jurisdiccional una revisión de los principios constitucionales y legales establecidos para tal efecto, se llegue a considerar que en realidad debe revocarse la determinación de validez, es decir, declarar la nulidad de aquel acto que originalmente había sido considerado como válido.

Además, los términos validez y nulidad, son los que mencionan los ordenamientos constitucionales y legales que rigen en materia electoral para determinar los supuestos en que un voto, la votación recibida en casilla, o una elección, tienen o carecen de efectos jurídicos, ordenamientos que, por otra parte, no aluden de forma alguna a los conceptos de inexistencia, nulidad absoluta o relativa, propios de la teoría clásica de las nulidades.

## IV. El sistema de nulidades vigente

El impacto de la reciente reforma electoral, salvo mejor opinión, ha sido de carácter relativo en el sistema de nulidades en materia electoral.

Son tres aspectos los que podrían analizarse:

### 1. Circunstancias que no implican modificaciones sustanciales:

- a) No se redujo el sistema de nulidades establecido a partir de 1996 en la Ley de Medios de Impugnación.
- b) Se condicionó la nulidad de elección de diputados y senadores previstas en los artículos 76 y 77, relativa a la actualización de un porcentaje de casillas con causales de nulidad, agregándole una frase “... y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos”, lo que no parece tener mucho sentido por lo que se refiere a todos los supuestos de nulidad en casilla.
- c) En cuanto a las causales de nulidad de elección de senadores, previstas en el párrafo 1, incisos a) y b), relativo a la actualización de causales de nulidad o no instalación de casillas, se varió el ámbito en que se actualizaba el porcentaje de 20%, ya que anteriormente se exigía que fuera respecto de las casillas pertenecientes al 20% de las secciones de la entidad, en tanto que ahora, se estableció que es el 20% de las casillas en la entidad.

Se mencionan como circunstancias no sustanciales porque sólo varían porcentajes y delimitan el ámbito de afectación que se requiere para la actualización de causas de nulidad de elección.

### 2. Circunstancias con mayor trascendencia:

- a) Se prevé la posibilidad de anular la elección de Presidente.
- b) En cuanto a la nulidad de la elección presidencial, se establecieron causas similares que las de diputados y senadores, a excepción del porcentaje de causales de nulidad y no instalación de casillas, que en esta elección es de 25% en el territorio nacional.

En cuanto a estas cuestiones, cabe comentar que si bien en la normatividad previa a la reforma no se contemplaba la posibilidad de declarar la nulidad de la elección presidencial, fueron varias las consideraciones emitidas por destacados juristas que propugnaban y afirmaban por la viabilidad de esta nulidad, lo que aunado al mandamiento constitucional de que todos los actos y resoluciones de la autoridad electoral se sujetaran a la constitucionalidad y legalidad, era marco jurídico para declararla, aunque no se estableciera en forma expresa.

Lo importante de la inclusión de la nulidad de elección de Presidente radica en la certeza respecto de los supuestos en que procede.

### 3. Circunstancia con bastante trascendencia:

Se estableció la limitación constitucional y legal de nulidad de elección a sólo las causales previstas expresamente.

Con la limitación constitucional de que la nulidad debe estar expresamente prevista en la ley, opera la derogación tácita de la “causa abstracta de nulidad”, lo que si bien delimita reglamentariamente los supuestos de nulidad de una elección, finalmente constituye un límite a las facultades connaturales de un tribunal de constitucionalidad en materia electoral, como lo es actualmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es decir, parece ponerse límite al análisis de los principios constitucionales que deben regir una elección, para que ésta sea considerada democráticamente válida, lo que trae como consecuencia que una elección pueda resultar válida no obstante haberse trastocado de manera grave esos principios, sólo porque determinado supuesto no se encuentre previsto expresamente en la ley.

## Elecciones federales y estatales

Una de las finalidades principales de la reforma constitucional y legal de 1996, consistió en que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujetaran invariablemente, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, lo cual se reitera actualmente en el artículo 41, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral expedida con motivo del mandato contenido en el precepto constitucional citado.

Así también, el artículo 116, fracción IV, incisos a), b), c) y I), de la Constitución federal ordena, que las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales se regirán por los principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, y el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Tal mandato se encuentra reiterado en el artículo 122 constitucional por lo que concierne al Distrito Federal.

Tomando como base lo anterior, los actos realizados tanto por las autoridades electorales encargadas de organizar las elecciones federales como en las entidades federativas y el Distrito Federal, quedaron sujetos a la constitucionalidad y legalidad; además, en el artículo segundo transitorio de la reciente reforma constitucional se ordena la adecuación del marco constitucional

y legal de los estados y el Distrito Federal, a lo dispuesto en el artículo 116 citado.

Con estas adecuaciones se fue implementando un sistema de nulidades en materia electoral local, el cual, salvo contadas excepciones, guarda una similitud con el establecido para las elecciones federales, ya que en el ámbito correspondiente, contemplan la posibilidad de declarar válido o nulo un voto, la nulidad de la votación recibida en casillas, y la nulidad de elección.

Por otra parte, el Tribunal Electoral, con la facultad jurisdiccional terminal para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, ha venido uniformando materialmente, a través de sus sentencias y criterios de jurisprudencia, los principios constitucionales y legales que rigen el sistema de nulidades, tanto en el ámbito federal como local.

De esa forma, lo conveniente para efectos de este ensayo es que se aluda a esos principios en la forma genérica que resulta adaptable a los dos ámbitos de elecciones, federales y locales, tomando como referencia el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En principio cabe señalar la posibilidad de anulación de votos en lo individual, pero esto no como parte del sistema de nulidades electorales, sino como una forma de calificación de la validez y regularidad de la voluntad contenida en una boleta electoral, es decir, para determinar si se cuenta como voto válido o no.

Por lo que refiere al sistema de nulidades, en sentido estricto, éstas se circunscriben a la afectación de la votación emitida en una o varias casillas; a la elección en un distrito electoral uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa; a la elección en una entidad federativa para la fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa o la asignación de primera minoría; o a la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según lo prevé el artículo 71 de la ley citada.

## Votos nulos y válidos

Como se había señalado, la determinación de que un voto no es válido implica, en sentido contrario, que se califique como nulo, pero sin que tal actividad forme parte del sistema relativo a las nulidades.

Al respecto, los artículos 274 y 277 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevén tal calificación durante la fase de escrutinio y cómputo en casilla, de acuerdo con lo siguiente:

### Artículo 274

1. El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan:

[...]

2. Son votos nulos:
  - a) Aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político; y
  - b) Cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados;

#### Artículo 277

1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:
  - a) Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, atendiendo lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo inmediato anterior;
  - b) Se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada;

También, durante la celebración de los cómputos distritales, se prevé la posibilidad de calificación de los votos, ya que el artículo 295, en lo que interesa, señala:

1. El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

[...]

  - b) Si los resultados de las actas no coinciden [...] Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un consejero electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 277 de este Código. Los resultados se anotarán en la forma establecida para ello dejándose constancia en el acta

circunstanciada correspondiente; de igual manera, se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el Consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar ante el Tribunal Electoral el cómputo de que se trate. ...

Y dado que uno de los efectos en el juicio de inconformidad, según lo previene el artículo 56, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es hacer la corrección de los cómputos distritales, de entidad federal o nacional cuando sean impugnados por error aritmético, es posible también la calificación de votos nulos o válidos por parte de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante la fase de sustanciación de los citados juicios de inconformidad y, en su caso en los recursos de reconsideración, se circunscribe tal actividad sustanciadora a la corrección de los resultados del cómputo respectivo, con la adición de los votos válidos o mediante la resta de los calificados como nulos.

Lo anterior, sin que implique, que por tal motivo se pueda declarar nula toda la votación recibida en una casilla, ya que ello es motivo de causales de nulidad previstas en el artículo 75 de la ley mencionada, y que forman parte del sistema de nulidades que se estudia.

#### Nulidad de votación recibida en casilla

En sentido estricto, el efecto mínimo negativo que trasciende a los resultados de un cómputo o una elección, y que se puede declarar de acuerdo con el sistema de nulidades en materia electoral es la nulidad de la votación recibida en una casilla, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 56, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios de Impugnación.

Pero ¿cuáles son las circunstancias y los ámbitos en que se pueden generar los actos que, en su caso, darían lugar a la declaración de nulidad de votación en casilla?

Para dar respuesta a tal interrogante, se estima oportuno hacer referencia a los actos sustanciales que conforman la etapa de la jornada electoral y sus actos posteriores hasta la recepción de los paquetes que contengan la documentación y expedientes electorales en el consejo distrital correspondiente, para así poder establecer, por la violación legal de cuáles de ellos, estaríamos en presencia de una causa de nulidad de votación recibida en casilla, o de una elección, en su caso.

Los actos positivos relacionados con la etapa de la jornada electoral, pueden resumirse en los siguientes:

- a) Integración de la mesa directiva de casilla y su respectiva instalación a partir de las 8:00 horas del primer domingo del mes de julio del año de la elección, efectuada por los ciudadanos designados como presidente, secretario y escrutadores de las mesas directivas de casillas, en presencia de los representantes de los partidos políticos, y en el lugar previamente determinado por el consejo distrital;
- b) Recepción, por parte de las personas nombradas como presidente y secretario de la mesa directiva de casilla, del voto de aquellos ciudadanos que se encuentren inscritos en la lista nominal de electores de la sección a la que corresponda la casilla y que muestren su credencial para votar con fotografía, ante la presencia de los representantes de los partidos;
- c) Declaración del cierre de la votación a las 18:00 horas, efectuada por el presidente de la mesa directiva de casilla;
- d) Realización del escrutinio y cómputo de la votación recibida para cada elección, por las personas nombradas previamente como funcionarios de casilla y que se efectúe en el lugar donde estuvo instalada la casilla correspondiente, y
- e) Entrega, por parte del presidente de la mesa directiva de la casilla correspondiente, del paquete que contenga los expedientes electorales al consejo distrital dentro de los plazos a que se refieren los incisos a), b) y c) del párrafo 1 del artículo 285 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, es exclusivamente en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, a través del juicio de inconformidad, que se podrá solicitar la nulidad de la votación recibida en casilla, y corresponde a las salas del Tribunal Electoral decretarla a petición de parte agraviada.

En consecuencia, la contravención a la forma y términos de realización de cualquiera de los actos antes citados, constituirá una violación que podrá ser reparada mediante la declaración de nulidad de la votación recibida en la casilla que corresponda, salvo las excepciones que el mismo código señala.

## Clasificación doctrinaria

Es común que a las causales de nulidad previstas en los incisos a) al j), del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se les identifique como causales de nulidad específicas; y a la prevista en el inciso k), del citado artículo, como nulidad genérica.

Específicas, porque se trata de conductas referidas a ilícitos o circunstancias concretas, que pueden alterar la votación, y genérica, porque no se especifica cuál es el ilícito o hecho concreto, sino que deja abierta la posibilidad de que cualquier violación a disposiciones legales, pueda configurar la causal de nulidad.

También puede decirse que las causales de nulidad previstas por los incisos a), b), c), d), e) y h), son causales de nulidad simples, mientras que se estiman condicionadas las previstas por los incisos f), g), i), j) y k) del artículo 75 de la Ley de Medios de Impugnación, ya que requieren del elemento “determinante para el resultado de la votación”, para que puedan actualizarse.

No obstante lo anterior, la Sala Superior ha señalado que en toda causal de nulidad está previsto el elemento determinante, sólo que en algunos supuestos éste se encuentra regulado de manera expresa, como es el caso de las causales previstas en los incisos f), g), i), j) y k), del artículo 75 de la ley de la materia; en tanto que en otros dicho requisito está implícito, como ocurre con las causales reguladas en los incisos a), b), c), d), e) y h), del mismo precepto. Esta diferencia no

implica que, en el último caso, no se deba tomar en cuenta el elemento de la determinancia, puesto que su referencia expresa o implícita repercute únicamente en la carga de la prueba.<sup>11</sup>

Este elemento, de acuerdo con el “Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados”, implica que lo útil no puede ser viciado por lo inútil, y todas aquellas irregularidades e imperfecciones menores cometidas por los órganos electorales que no sean determinantes para el resultado de la votación, no pueden dar lugar a que sea declarada la nulidad respectiva.

Otros autores han clasificado las causas de nulidad de votación en mesa o casilla, en los siguientes tres grupos:<sup>12</sup>

1. Irregularidades en la constitución de la mesa o casilla electoral;
2. Irregularidades en el desarrollo de la votación, o bien,
3. Irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas y la entrega de los paquetes electorales.

Con anterioridad a la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en 1996, podría decirse que existió un sistema tasado de causales de nulidad de votación recibida en casilla. Sin embargo, con la causal de nulidad prevista por el inciso k), del párrafo 1 del artículo 75 de la citada ley, el sistema actual es mixto, ya que esta causal permite que todo tipo de irregularidades que no encuentren su tipo en alguna de las causales de nulidad previstas por los incisos del a) al j) de dicho precepto, puedan configurar la causal de nulidad prevista por el inciso k).

## Nulidad de elección

Actualmente, con motivo de las reformas constitucional y legal de 2007 y 2008, respectivamente, además de las posibilidades de declarar nula una elección de diputado de mayoría relativa, así como de senador de mayoría relativa y asignación a la primera minoría, se incluyeron diversos supuestos para poder declarar la nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, establecen los artículos 50 y 71, de la Ley adjetiva de medios de impugnación, lo siguiente:

### Artículo 50

1. Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente ley, los siguientes:
  - a) En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:  
[...]
  - II. Por nulidad de toda la elección.

<sup>11</sup> NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares). Tesis de jurisprudencia S3ELJ 13/2000. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 202-203.

<sup>12</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, México, Porrúa, 2006, p. 201.

## Artículo 71

1. Las nulidades establecidas en este Título podrán afectar ...  
o la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En los casos de la elección de diputado, senador de mayoría relativa y Presidente, se prevén dos supuestos de nulidad de elección, por actualizarse causales de nulidad en casilla en un determinado porcentaje de ellas en su respectiva circunscripción, distrital, local o nacional, o bien, por no haberse instalado ese porcentaje de casillas en su circunscripción correspondiente.

Por cuanto atañe a las elecciones de diputados y senadores de mayoría relativa, así como de senadores de asignación a la primera minoría, se prevé la nulidad cuando la fórmula de candidatos ganadora, o de Presidente en su caso, no cumplan con los requisitos de elegibilidad.

## Diputados

Además de las causales de nulidad de votación recibida en casillas, íntimamente relacionada con ellas, se encuentra otra clasificación de nulidad, pero aplicada a toda una elección en un distrito.

Esta clasificación es de naturaleza mixta, en tanto que atiende a que se acredeite cualesquiera causas de nulidad de votación recibida en casilla en el 20% de las casillas de un distrito; o bien, que no se instalen el 20% o más de las casillas en el distrito de que se trate. Se establece de la siguiente forma:

## Artículo 76

1. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes:
  - a) Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acreden en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate, y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; o
  - b) Cuando no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida;

## Senadores

En cuanto a la elección de senadores, se exigen los mismos porcentajes que en la de diputados, pero referidos al acreditamiento de causales de

nulidad de votación recibida en casilla, o a la no instalación del 20% o más de las casillas en la entidad federativa de que se trate, tal como lo establece el artículo 77 de la Ley General de Medios de Impugnación.

#### Artículo 77

1. Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes:
  - a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acreden en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en la entidad de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o
  - b) Cuando no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida.

En estos supuestos de nulidad de elección de senadores, relativo a la actualización de causales de nulidad o no instalación de casillas, se varió el ámbito en que se actualizaba el porcentaje de 20%, ya que anteriormente se exigía que fuera respecto de las casillas pertenecientes al 20% de las secciones de la entidad; ahora se requiere que sea en el 20% de las casillas en la entidad. Conforme a la disposición reformada, para que pudieran contabilizarse las secciones dentro del porcentaje exigido, resultaba necesario que se actualizaran causales de nulidad o no se instalaran todas las casillas pertenecientes a la sección.

De modo que si una sección que contara, por ejemplo, con cinco casillas, no obstante existir causas de nulidad o no haberse instalado cuatro de ellas, no se podía contabilizar como sección para efectos del porcentaje de 20% requerido.

#### Presidente

Por lo que se refiere a la elección de Presidente de la República, la variante para decretar la nulidad de tal elección, es que el porcentaje se exige en un 25% de casillas en el ámbito nacional, ya sea que en ellas se actualicen causales de nulidad, o bien que las casillas no se instalen.

#### Artículo 77 bis

1. Son causales de nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cualquiera de las siguientes:
  - a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acreden en por lo menos el veinticinco por ciento de las casillas instaladas en el territorio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o

- b) Cuando en el territorio nacional no se instale el veinticinco por ciento o más de las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida.

## Inelegibilidad

Ahora bien, por lo que respecta también a las elecciones anteriores, se establece en diversas disposiciones el supuesto de nulidad de elección, por causas de inelegibilidad.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su artículo 295, párrafo 1, inciso j), dispone:

“El Consejo Distrital verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 de este Código.”

Asimismo, en el artículo 304, párrafo 1, inciso c) del código citado, se establece:

“El Consejo Local verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación, cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 de este Código.”

En cuanto a la elección de Presidente, dispone el artículo 187, párrafo quinto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que para hacer la declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, o para declarar la nulidad de tal elección, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes.

Como puede advertirse, de esta disposición se desprende una atribución implícita para la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de que deba revisar los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio del cargo, previamente a la declaración de Presidente electo.

De esa forma, cuando se decrete la inelegibilidad de una fórmula de candidatos a diputados de mayoría relativa triunfadora en un distrito, o de una fórmula de candidatos a senadores de mayoría relativa o primera minoría triunfadora en una entidad federativa, o bien del candidato electo a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por haber contenido

con ausencia de requisitos indispensables para ello, dicha elección resultará nula, en los términos previstos por los artículos 76, 77 y 77 bis de la ley adjetiva de medios de impugnación, que establecen, en lo que interesa:

#### Artículo 76

1. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes:  
[...]
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

#### Artículo 77

1. Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes:  
[...]
- c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.

#### Artículo 77 bis

1. Son causales de nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cualquiera de las siguientes:  
[...]
- c) Cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible.

### Genérica

Por último, se hace referencia a la causal genérica, que se actualiza cuando se conjuntan determinados elementos que llevan a que las Salas del Tribunal Electoral, de oficio, puedan declarar la nulidad de una elección, por advertir que se cometieron en forma generalizada violaciones sustanciales en la

jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate.

#### Artículo 78

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

Esta causa conocida como “genérica” de nulidad de elección, al igual que la “genérica” de nulidad de votación en casilla, excluye la posibilidad de conjuntar elementos que en principio no actualizaron por sí mismos alguna de las causas específicas de nulidad.

Es decir, se trata de irregularidades diferentes de las que actualizan las causas específicas; por ejemplo, no sería posible admitir que esta causa genérica de nulidad se surtiera, cuando si bien se actualizaron causales de nulidad de votación en el 10% de las casillas de un distrito que no cumplen con el supuesto del artículo 76, fracción I, inciso a) de la ley de la materia, se pretenda sumar este porcentaje de casillas con un 10% de casillas no instaladas, para que así se alcance el porcentaje de 20% que exigen las fracciones I y II de precepto citado.

Al respecto, la Sala Superior, en la sentencia recaída en el expediente SUP-REC-057/97, relacionada con la elección de diputados durante el proceso electoral de 1997 en Ocosingo, Chiapas, consideró que para tener por acreditada la “causa genérica de nulidad de elección” no es posible aplicar indistintamente el umbral del veinte por ciento respecto de la acreditación de las causas de nulidad de la votación recibida en casillas y sobre la no instalación de las mismas en las secciones de un distrito electoral, que son categorías o supuestos jurídicos independientes previstos en diversos incisos del artículo 76 de la Ley de Medios de Impugnación, a una hipótesis normativa distinta como lo es la del artículo 78 del propio ordenamiento, para

tener por acreditado, por ese solo aspecto, el elemento de que ciertas irregularidades fueron determinantes para el resultado de la elección en un distrito, pues implicaría confundir sus diversos y muy específicos ámbitos personales, espaciales, materiales y temporales de validez.

En cuanto a esta causal de nulidad de elección, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-009/2003 y SUP-REC-010/2003 acumulados, mejor conocidos como “Caso Torreón”, estableció que los alcances de esa causa de nulidad, que se ha dado en llamar “genérica” son los siguientes.<sup>13</sup> Para que se anule una elección, conforme a dicha ejecutoria, es preciso que se hubieren cometido violaciones:

- a) **Sustanciales.** Que afecten los elementos sin los cuales no es posible hablar de que se celebró una elección democrática, es decir, en la que la ciudadanía expresó libremente su voluntad acerca de quienes serán sus representantes. Tales elementos se encuentran inmersos en los principios constitucionales que rigen la elección de los poderes públicos, principalmente en los artículos 39, 41 y 99 de la Constitución.
- b) **En forma generalizada.** Significa que no ha de ser alguna irregularidad aislada, sino de las violaciones que tengan mayor repercusión en el ámbito que abarca la elección respectiva, en el caso de la elección de diputados y senadores, en el distrito o entidad de que se trate.
- c) **En la jornada electoral.** Se considera que tal exigencia, *prima facie*, da la apariencia de que se refiere, exclusivamente, a hechos u omisiones ocurridos física o materialmente el día de la jornada electoral, de manera que toda invocación a hechos o circunstancias originados en la etapa de preparación, no serían susceptibles de configurar la causa de nulidad que se analiza. Sin embargo, se considera que en realidad el alcance del precepto es más amplio, porque se refiere a todos los hechos, actos u omisiones que se consideren violaciones sustanciales, generalizadas y determinantes para el resultado de la elección, que finalmente repercutan o produzcan efectiva-

mente sus efectos principales el día de la jornada electoral.

- d) **En el distrito o entidad de que se trate.** Se circumscribe con tal mandamiento al ámbito territorial de la elección.
- e) **Plenamente acreditadas.** Lo anterior, en relación con la carga de la prueba de demostrar plenamente los hechos afirmados.
- f) **Determinantes para el resultado de la elección.** En la medida en que las violaciones afecten de manera importante sus elementos sustanciales, ello conducirá a establecer la probabilidad de que tales irregularidades determinaron la diferencia de votos entre el partido que obtuvo el primer lugar, respecto del segundo, y de que se cuestione la legitimidad de los comicios y del candidato ganador. Además, este causal se circunscribe en forma concreta a las elecciones de diputados y senadores, en el distrito o entidad de que se trate, sin que resulte factible extender sus efectos a otra elección.

## Límite de nulidad

Con motivo de la resolución del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-487/2000 y acumulado, relacionado con la elección de Gobernador del estado de Tabasco, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estimó que de diversos preceptos constitucionales y legales se desprendía una “causa abstracta de nulidad” de elección, cuando se transgredían los principios fundamentales que rigen toda elección democrática.<sup>14</sup>

Señaló que se encontraba prevista una especie de nulidad no específica, en relación con la elección de gobernador, regida por diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución del estado de Tabasco, y de su código electoral local, relacionadas mediante una interpretación sistemática y funcional.

<sup>13</sup> [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx), SUP-REC-009/2003 y SUP-REC-010/2003 acumulado, pp. 251 a 254.

<sup>14</sup> [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx), SUP-JRC-487 y acumulado, pp. 566 y 570.

Agregó que en el sistema legal de nulidades estatal, se desprendía, además del orden establecido, una categoría abstracta de nulidad, cuyo contenido debía encontrarlo el juzgador en cada situación sometida a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de este marco, a que la elección concreta analizada, se satisficieran los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.

De lo anterior, surgió la tesis de jurisprudencia S3ELJ 23/2004, intitulada “NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del estado de Tabasco)”.

Ahora bien, con motivo de la Reforma constitucional de 2007, se dispuso en el artículo 99, párrafo cuarto, última parte de la fracción II, que 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.

Asimismo, en el artículo 186, primer párrafo, fracción II, última parte de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se señala que las Salas del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De esa manera, la “causa abstracta de nulidad” a que se refiere la tesis de jurisprudencia invocada, pierde totalmente vigencia bajo un tipo de derogación tácita, ya que al quedar establecida la limitación constitucional y legal mencionada, la declaración de nulidad sólo podrá realizarse bajo alguno de los supuestos que estén establecidos en forma específica en la ley aplicable.

## V. Principios que rigen las nulidades

Los principios que son aplicables en el sistema de nulidades, pueden clasificarse de la siguiente forma:

### Constitucionales

**La causa nulidad de elección deberá estar prevista en la ley.** Tal como quedó señalado en el apartado precedente, de conformidad con los artículos 99, párrafo cuarto, última parte de la fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

Lo anterior se reitera en lo dispuesto por el artículo 186, primer párrafo, fracción II, última parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conforme al cual, las Salas del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### Legales

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dentro de las disposiciones relativas, contiene principios que rigen el actual sistema de nulidades,<sup>15</sup> mismos que se mencionan a continuación:

**Prosecución judicial atendiendo a la definitividad que rige las etapas del proceso electoral.** La solicitud formal de nulidad en materia electoral se realiza por mediación del juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, exclusivamente en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones (artículos 50 y 52).

**Instancia de parte agravuada.** Las nulidades previstas en la ley únicamente podrán ser invocadas por los sujetos expresamente legitimados para ello, en los casos específicos señalados (artículos 50, 52 y 54).

**Restricción para hacer valer como causa de nulidad actos provocados por el impugnante.** Los partidos políticos o candidatos no podrán invocar en su favor, en medio de impugnación alguno, causales de nulidad, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado (artículo 74).

**Declaración judicial.** Las nulidades sólo pueden ser decretadas por la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículos 50, 53, 56, 62 y 64).

**Relatividad de los efectos de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Electoral.** Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral respecto de la votación emitida en una o varias casillas

<sup>15</sup> Cfr. Cetina Menchi, David y García Solís, José Alfredo, *op. cit.* (*supra*, nota 10), pp. 18-20.

o de una elección en un distrito electoral uninominal o en una entidad federativa, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio de inconformidad (artículo 71). La nulidad de lo actuado en casilla sólo afecta de modo directo a la votación recibida en ella, e indirectamente y como mera consecuencia lógica, al resultado aritmético de la elección a la que correspondan los sufragios allí emitidos.

No obstante este principio, no debe perderse de vista que puede darse una excepción a este respecto, cuando habiéndose impugnado la votación en casilla en forma individual, en razón de su número y al acumularse las resoluciones que al respecto dicte el Tribunal, en su conjunto puedan reportar el porcentaje a que aluden los artículos 76 y 77 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, sin que haya solicitud expresa de tal nulidad.

## Jurisprudenciales

**Conservación de los actos públicos válidamente celebrados.** La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, 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; asimismo, establece que el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por los funcionarios de las mesas directivas de casilla, máxime cuando las mismas, al no ser determinantes para el resultado de la votación o elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente.<sup>16</sup>

**La “determinancia” existe en todas las causales de nulidad de votación recibida en casilla.** La declaración de nulidad de los sufragios recibidos en una casilla se justifica solamente si el vicio o irregularidad a que se refiere la causa invocada es determinante para el resultado de la votación. Esta circunstancia constituye un elemento que siempre está presente en las hipótesis de nulidad, de manera expresa o implícita.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Cfr. Véase tesis de jurisprudencia S3E-LJD 01/98, “PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECTRÓNICA”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 231-233

<sup>17</sup> Cfr. Véase tesis de jurisprudencia S3ELJ 13/2000, “NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares)”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 202-203.

## VI. Bien jurídico tutelado en las causales de nulidad de votación recibida en casilla

La nulidad de votación en casilla no se actualiza en forma automática por la única razón de no observarse las formalidades prescritas para ello, ya que lo que se sanciona con nulidad, es la vulneración de los principios y bienes jurídicos que el legislador pretendió tutelar con cada supuesto de nulidad, y que de acuerdo con el “principio de conservación de los actos válidamente celebrados”, la vulneración debe ser de tal gravedad y magnitud que trascienda al resultado de la votación en casilla.

En esa tesisura, se tratará de establecer el bien jurídico protegido en cada causa de nulidad de votación recibida en casilla, previstas en el párrafo 1, del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el consejo distrital correspondiente

La intención del legislador al fijar un lugar para la ubicación de las casillas, responde al cumplimiento del principio de certeza que va dirigido tanto a los partidos como a los electores de manera tal que se oriente a los votantes respecto del lugar donde deben ejercer su derecho de sufragio; por ende, por lugar de ubicación de la casilla no debe entenderse únicamente por dirección, una calle y un número, sino que lo preponderante son los signos externos del lugar que garanticen su plena identificación y eviten inducir a confusión al electorado; por ello, esta finalidad primordial de certeza no se ve desvirtuada cuando la casilla se instala en lugar distinto al señalado, pero de manera tal que por la proximidad física y los signos externos no provocan desorientación o confusión en el electorado.

Si por la desorientación y confusión generadas, un gran número de ciudadanos dejara de ejercer su derecho de voto, se violaría el principio de certeza que rige en la organización de las elecciones, ya que los resultados de la votación en casilla, no reflejarían el sentir de los ciudadanos que por causas ajenas a su voluntad no pudieron votar, circunstancia que de no haber ocurrido pudiera ser determinante para la votación en la casilla, ya que el resultado podría haber sido otro.<sup>18</sup>

### b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale

De la interpretación gramatical y sistemática de los artículos 75, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 281, 282 y 283 del Código Federal de Instituciones y

<sup>18</sup> Cfr. Véase tesis de jurisprudencia “INSTALACIÓN DE LA CASILLA SIN CAUSA JUSTIFICADA EN LUGAR DISTINTO AL SEÑALADO POR LA JUNTA (ACTUALMENTE CONSEJO) DISTRITAL CORRESPONDIENTE. INTERPRETACIÓN PARA LOS EFECTOS DE LA CAUSAL DE NULIDAD”, Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, tomo II, México, 1994, pp. 686-687.

Procedimientos Electorales, se advierte que el principal valor jurídicamente tutelado por estas normas, es garantizar la inviolabilidad del contenido y resultados asentados en las actas electorales por los funcionarios de la mesa directiva de casilla; asimismo, generar certeza tanto en los representantes de los partidos políticos como en los electores, de que los actos en los cuales intervinieron durante la jornada electoral, se encuentran verdaderamente reflejados en las actas electorales, que los Consejos Distritales tomarán en cuenta para realizar los cómputos distritales.

En tal virtud, si como se estableció antes, el principal valor jurídicamente tutelado por estas normas, es garantizar la inviolabilidad del contenido y resultados asentados en las actas electorales por los funcionarios de la mesa directiva de casilla, al violarse los paquetes que contengan la documentación electoral, se violarían en consecuencia los principios de certeza y legalidad, lo que resulta determinante para el resultado de la votación en la casilla.

**c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el consejo respectivo**

Las autoridades electorales, como lo son las mesas directivas de casilla durante el día de la jornada electoral, deben regir todas sus actividades bajo el principio de certeza; por tanto, los funcionarios de casilla deberán velar porque las operaciones relativas al escrutinio y cómputo sean auténticas y que se realicen con total transparencia y certidumbre.

Este principio de certeza va dirigido a proteger principalmente los derechos establecidos en los artículos 36, párrafo 1, inciso a), y 245, párrafo 1, inciso a) del código multialudido, en favor de los representantes de los partidos políticos como observadores y vigilantes del buen desarrollo de la elección, en el caso concreto, las operaciones correspondientes al escrutinio y cómputo, y como consecuencia de ello, proteger asimismo la voluntad de los electores.

En consecuencia, cuando los funcionarios de casilla contravienen las disposiciones del código que regulan su actuación, pretendiendo manipular los resultados de la votación en la casilla, en favor o en perjuicio de partido político o candidato alguno, y llevan a cabo actos tales como realizar el escrutinio y cómputo en lugar diferente de aquel en que estuvo instalada la casilla, sin que exista causa justificada y el acuerdo de los representantes, se viola el principio de certeza, porque al ocurrir dicho cambio, en el traslado de un lugar a otro, la documentación queda fuera de la vigilancia permanente de los representantes de los partidos políticos.

**d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección**

Las normas sustantivas relativas a esta causal, protegen sin duda los principios de legalidad y certeza en la siguiente forma: en cuanto a los electores, protege la seguridad jurídica relativa al lapso en el que podrán emitir válidamente su voto; por lo que se refiere a los funcionarios de ca-

silla, la seguridad jurídica del lapso en el cual podrán válidamente recibir la votación de los electores; y, para los representantes de los partidos políticos, la seguridad jurídica respecto del lapso en el cual vigilarán la legitimidad en la recepción del voto.

Siendo así, podemos concluir que lo que se persigue es que la votación sea recibida únicamente en el tiempo que transcurre entre el anuncio que se haga del inicio de la votación, y la declaración del cierre de la votación.

**e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

De diversas disposiciones del código electoral federal, así como del artículo 75, párrafo 1, inciso e) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte, que el bien jurídico tutelado por la causal de nulidad de votación en la casilla que se analiza, consiste en:

- Garantizar la imparcialidad e independencia con que deben actuar los integrantes de las mesas directivas de casilla durante los diversos actos relacionados con la jornada electoral, al no estar ligados en forma íntima con partido político alguno, y
- Que al haberse llevado a cabo un procedimiento para su insaculación, capacitación y designación, los integrantes de las mesas directivas de casilla, como cuerpo colegiado garanticen la certeza, la legalidad y la objetividad en cada uno de los actos que realicen.

**f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación**

Para la realización del escrutinio y cómputo, el legislador estableció todo un mecanismo para generar certeza, tanto en los electores como en los partidos políticos de que a través de tales operaciones, los votos depositados en las urnas electorales, se cuantifique objetivamente la voluntad de los electores que sufragaron el día de la elección.

De esa forma, cuando las cantidades que deban asentarse en las actas de escrutinio y cómputo no coincidan entre sí, y las inconsistencias encontradas no encuentren una explicación racional, si cuantitativamente superan la diferencia de votos entre los contendientes que en la casilla obtuvieron los dos primeros lugares, se rompe el principio de certeza. Lo anterior, porque se genera la duda de cuál habría sido el resultado en la casilla de no haber existido esas inconsistencias.

En ocasiones, bajo un criterio cualitativo, se rompe la certeza sobre el resultado de la votación cuando existe desorden generalizado en los datos asentados en el acta de escrutinio y cómputo, de modo que no encuentren una justificación racional.

**g) Permitir a ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que**

**ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

Con este supuesto de nulidad de votación recibida en casilla, se privilegia sobre todo el principio de legalidad, ya que los funcionarios de casilla sólo deben permitir votar a aquellos ciudadanos a quienes de conformidad con el código de la materia les es permitido hacerlo; en consecuencia se protege también la certeza respecto de los resultados de la votación en casilla, mismos que deben reflejar fielmente la voluntad de los ciudadanos, la cual no debe verse viciada por los votos de electores que no pertenecen a la casilla.

**h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada**

El bien jurídico tutelado por la causal de nulidad a estudio, es proteger la legalidad y certeza en la actuación de los órganos responsables de recibir la votación, ya que los representantes de los partidos políticos de conformidad con lo dispuesto en el código de la materia, tienen derecho a permanecer en la casilla y participar como vigilantes de todos los actos relacionados con la jornada electoral, constituidos en defensores de los derechos de su respectivo partido ante la misma mesa directiva de casilla, y en consecuencia de la voluntad de los electores.

**i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación**

Por disposición contenida en el artículo 41, base I, segundo párrafo, de la Constitución, el sufragio será universal, libre, secreto y directo, por lo que cualquier acto que atente contra estas cualidades será sancionado en términos de las leyes electorales respectivas.

De igual forma, el artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular; que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, al prohibir aquellos actos que generen presión o coacción sobre los electores.

De diversas disposiciones del código que se comenta, se advierte la protección que se hace de la libertad y el secreto del voto, que se comenta.

Sin embargo, es frecuente que a través de diversos medios y de distintas formas, se ejerza coacción y presión sobre los ciudadanos para encauzar su voto en favor de determinado partido político, coalición o candidato, tanto durante las campañas políticas como incluso el día de la votación.

Es de suma importancia precisar, que los actos de violencia física o moral, presión, coacción, intimidación, compra de votos, y todas las for-

mas que afectan la libertad y el secreto en la emisión del sufragio, se pueden dar en tres momentos: a) durante la etapa de preparación del proceso; b) durante el día de la jornada electoral, entre la instalación de la casilla y el cierre de la misma; y c) con posterioridad a la etapa de la jornada electoral.

No obstante, debe quedar claro que las causas de nulidad de votación recibida en casilla, sólo pueden invocarse por violaciones a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ocurridas durante el día de la jornada electoral, entendida ésta como el tiempo que transcurre entre la instalación de la casilla y el cierre de la votación, salvo el caso de impugnación por la entrega extemporánea de los paquetes electorales.

**j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación**

El bien jurídico tutelado en esta causal, implica el ejercicio universal, libre, secreto y directo del ciudadano, en los términos que garantiza el artículo 35 constitucional, conforme al cual, es prerrogativa del ciudadano, entre otras: “votar en las elecciones populares”.

Por su parte, el artículo 38 constitucional previene los casos en que dichos derechos y prerrogativas se suspenden.

A su vez, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 4, expresa que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.

De ese modo, si el ciudadano cuenta con credencial para votar con fotografía y se encuentra inscrito en la lista nominal de electores, al no existir alguna circunstancia propiciada por el mismo ciudadano, de las previstas en el código de la materia para que se le permita acceder a la casilla, se estaría en presencia de una violación a su derecho constitucional de votar.

**k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma**

La redacción del inciso que la contiene, exige la concordancia de varios supuestos, donde se considera que pueden encajar aquellas situaciones contraventoras de las disposiciones reguladoras del procedimiento conforme al cual debe llevarse a cabo la votación en casilla, distintos de los supuestos de nulidad previstos por los incisos del a) al j) del artículo 75 de la Ley de Medios de Impugnación, que por la gravedad de la irregularidad, pongan en duda la certeza de la votación o por su número resulten determinantes para el resultado de la votación emitida en la misma casilla.

Esta causal de nulidad de votación recibida en casilla, protege sin duda todos los aspectos cualitativos del voto (universal, libre, secreto, directo), los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones (legalidad, certeza, imparcialidad, independencia y objetividad), y los principios que se han mencionado como rectores de las nulidades en materia electoral.

Se podría equiparar esta causal al filtro final, en el cual se acumulan todas aquellas irregularidades que por sí solas no constituyen causal de nulidad de votación de las previstas en los incisos a) al j) del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pero que finalmente se tendrá por actualizada, si esas irregularidades por su número o por su gravedad generan falta de certeza sobre el resultado final de la votación.

## VII. Conclusiones

Abordar el tema de nulidades en materia electoral resulta ser un trabajo arduo e inacabable, por lo que el estudio de sus distintos supuestos, debe siempre atender a la finalidad perseguida por el legislador con su establecimiento, de modo que si una circunstancia, aunque resulte violatoria de disposiciones legales no alcanza a trastocar esos fines, es posible sostener la validez del acto cuya nulidad se solicita.

Pero sobre todo, debe atenderse a los principios constitucionales que determinan las cualidades inherentes al sufragio (universal, libre, secreto y directo), y al respeto irrestricto que debe guiar la actuación de las autoridades electorales (certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad) en la organización de las elecciones.

De modo que cuando esas cualidades o principios se encuentran vulnerados, resulta necesario declarar la nulidad del acto electoral.

En cuanto a los límites para la declaración de nulidad de elección, previstos en los artículos 99, párrafo cuarto, última parte de la fracción II, de la Constitución, y 186, primer párrafo, fracción II, última parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las Salas del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y a ese margen deberán ajustar su función jurisdiccional, de acuerdo con el mandamiento constitucional y legal mencionado.

En ese sentido, se hace inaplicable la “causa abstracta de nulidad” a la cual venía atendiendo el Tribunal Electoral, y tratar, en lo posible, de privilegiar la vigencia de los principios de constitucionalidad y legalidad que rigen todos y cada uno de los actos de la autoridad electoral.

# UN SERVICIO PROFESIONAL PARA EL TRIBUNAL ELECTORAL

22

# Introducción

Las Reforma constitucional de 2007 y legal de 2008 en materia electoral modificaron tres aspectos centrales del funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Tribunal Electoral) que necesariamente transformarán su estructura jurisdiccional y la relación de los servidores públicos adscritos a esta tarea. Primero, la Reforma constitucional estableció la permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral que, con anterioridad, eran habilitadas para resolver asuntos durante el proceso electoral exclusivamente. Así, de funcionar cada tres años, las Salas Regionales son órganos jurisdiccionales con competencia y personal permanentes.

En segundo lugar, la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) incluyó 5 categorías de puestos de servidores del Tribunal Electoral en la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación (PJF). Con ello se abrió la posibilidad para que el personal del órgano jurisdiccional electoral tenga acceso a la carrera judicial en igualdad de condiciones que el resto de miembros de carrera del Poder Judicial.

Por último, el legislador determinó mantener la facultad del Tribunal Electoral para designar a su personal con un alto grado de autonomía. De ahí parte una necesaria reflexión: ¿debe el Tribunal Electoral contar con un servicio profesional judicial propio, separado del sistema de carrera del Poder Judicial de la Federación?

El presente ensayo buscará aportar elementos en torno a la nueva realidad institucional. Para ello, se presenta un breve planteamiento sobre las ventajas de los sistemas organizacionales basados en el mérito y se analiza el estado actual de la carrera judicial a nivel federal. Finalmente, se plantean oportunidades y retos que enfrenta el Tribunal Electoral en esta materia y se presentan opciones para llevar a cabo un servicio profesional que mantenga vínculos de coordinación y promoción con la carrera judicial del PJF.

## I. El servicio civil: del patronazgo a la meritocracia

Como tendencia mundial, un tema constante en la agenda de Reforma del Estado de las últimas décadas consiste en la necesidad de hacer a los gobiernos más eficientes y eficaces, más cercanos a la ciudadanía y más orientados a resultados. Académicos, gobiernos e instancias internacio-

*Patricia Ballados  
Villagómez*

---

Licenciado en Derecho por la UNAM. Maestro en Ciencias por la London School of Economics, de Gran Bretaña. Fue Coordinador de Asesores de la Secretaría Ejecutiva y Coordinador del Voto de los Mexicanos en el Extranjero del IFE. Impartió Cátedra de Derecho Electoral y Derecho Internacional Humanitario. Actualmente es el Coordinador General de Asesores de la Presidencia del TEPJF.

nales han elaborado un arsenal de propuestas de políticas tendientes a la modernización administrativa de las organizaciones de gobierno y a la profesionalización de las burocracias. A este conjunto de bases teóricas y argumentativas sobre administración y políticas públicas que ha puesto el énfasis, entre otros aspectos, en la necesidad de revisar el desempeño de los funcionarios públicos se le ha denominado “nueva gestión pública” (*new public management*).

A partir de las especificidades de cada nación y de las características de sus respectivos aparatos burocráticos, algunos países (como España y Alemania) tradujeron las propuestas de reforma en modificaciones tendientes a que sus servicios civiles adquirieran flexibilidad y adoptaran técnicas gerenciales; otros países (como Suecia y Nueva Zelanda) adoptaron modelos de gestión estratégica de recursos humanos. En general, en América Latina la tendencia es adoptar modelos de servicio civil en respuesta a los vicios inherentes de los sistemas de patronazgo o clientelares que prevalecieron en la región durante buena parte del siglo pasado.

## Los sistemas basados en el mérito

En la construcción de las instituciones estatales modernas, tanto en América Latina como en el resto de los países de Occidente, el acceso de los ciudadanos a los cargos y puestos de la administración pública estuvo ligado tradicionalmente a sistemas conocidos como “de patronazgo”, “clientelares” o “de botín” (*spoils system*), donde los líderes de las organizaciones gubernamentales —surgidos de procesos políticos— tenían la potestad de designar y remover a sus equipos de trabajo, con lo que se generaban burocracias basadas en lealtades políticas, pero alejadas del ideal weberiano de burocracia profesional y comprometida con el servicio público.

Con el tiempo, los sistemas de patronazgo fueron demostrando sus limitaciones. A ellos se les imputa la imposibilidad de crear cuadros profesionales permanentes, pues los equipos de trabajo de las organizaciones cambian en cada ciclo político; la formación de una burocracia ineficiente, pues el acceso a los cargos públicos está basado en prebendas y comportamientos de corto plazo, más que a los resultados de la organización, y la desconfianza ciudadana hacia las organizaciones gubernamentales.

Como respuesta a lo anterior, inició la construcción de sistemas civiles o profesionales, que buscaban promover que el acceso de los funcionarios al servicio público, así como sus posibilidades de ascenso, estuvieran ligados al mérito demostrado, y no a la cadena de lealtades hacia sus superiores jerárquicos.

De manera genérica, los servicios civiles pueden entenderse como conjuntos de reglas y procedimientos que regulan el precio del trabajo y su asignación dentro de una unidad administrativa. La idea subyacente es crear un mercado de trabajo interno a la organización y definir, como parte del modelo, sus conexiones con el mercado laboral externo. En resumen,

estas reglas incluyen normas de acceso al servicio público; de movilidad y permanencia; de evaluación, y de premios y castigos que configuren el sistema de incentivos. Necesariamente, sistemas como el descrito, incluyen sistemas de formación y capacitación permanente y especializada en función de las necesidades del organismo público en cuestión.

Si bien los servicios civiles meritocráticos pueden resolver algunos de los problemas imputados a los sistemas de patronazgo, lo cierto es que también pueden incorporar efectos indeseados al sistema, como se ilustra en el cuadro 1.

#### CUADRO 1: Ventajas y retos de los servicios civiles de índole meritocrática

##### VENTAJAS

**Fomento de la cultura de responsabilidad**, en la medida en que los sistemas de carrera ligan la evaluación individual al logro de objetivos institucionales.

**Horizonte de largo plazo**, la permanencia en el empleo está en función del desempeño, por lo que se generan mayores grados de seguridad laboral y propician el desarrollo de programas de largo plazo. Además, con ello se eliminan algunos incentivos a la corrupción, asociados a los sistemas clientelares y se reducen los costos de transacción, ya que se preserva la experiencia acumulada (memoria institucional).

**Profesionalización**, normalmente están ligados a programas de capacitación permanente, lo que, aunado a la experiencia acumulada, puede mejorar el desempeño de la organización y la productividad de sus individuos.

**Reducción en las distorsiones de asignación de recursos**, los servicios civiles promueven una mayor productividad con los mismos recursos (eficiencia), por lo que las organizaciones demandarán menos recursos y —por ende— se reducirán las distorsiones registradas en la asignación de recursos en el modelo clientelar.

**Confianza en las instituciones**, al generar burocracias profesionales, es posible que se fortalezca la confianza ciudadana en sus instituciones.

##### RETOS

**Rigidez del mercado laboral intraorganizacional**, en aquellos servicios civiles en los que se limita el acceso a la organización de profesionales con altos grados de preparación, cuando en sus normas de promoción hacia cargos mayores se privilegia a quienes ya forman parte de la organización.

**Costos de implementación**, su puesta en marcha implica la destrucción del sistema anterior y la instrumentación de esquemas de acceso, formación, promoción y evaluación.

**Distorsiones en la cadena de mando**, al propiciar que se concentre en un solo miembro de la organización todo el conocimiento sobre una función específica. Por ello, resulta fundamental una sistematización y documentación de procesos.

**Rigidez en el mercado laboral intraorganizacional**, un servicio civil que privilegie la antigüedad de sus miembros, en contraposición a su desempeño, puede convertirse en obstáculo para la rendición de cuentas de los miembros de la organización, generar inmovilidad y desincentivar el crecimiento al interior de la organización.

**Distanciamiento respecto a la ciudadanía**, los servicios de carrera sustraen a las burocracias del juego político, lo que puede generar aparatos burocráticos menos sensibles a las demandas ciudadanas y menos representativas de la sociedad.

FUENTE: Elaboración propia, con base en Moctezuma, Esteban y Roemer, Andrés, *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México, 1991. y Peters, Guy, *The Politization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control*, Routledge Studies in Governance and Public Policy, 2004.

## Diseño e implementación de servicios civiles meritocráticos

En el diseño e implementación de un servicio civil es indispensable tomar en consideración algunos elementos, entre los que destacan:

En primer lugar, si estos sistemas están basados en el mérito para ocupar los cargos públicos, debe tenerse especial cuidado en que la toma de decisiones fundamentales permanezca a cargo de los funcionarios facultados para ello.

En segundo lugar, el tamaño de la organización es relevante. Las organizaciones pequeñas generarán incentivos reducidos para la promoción de sus funcionarios, por lo que puede resultar conveniente implantar un servicio civil multiorganizacional, cuando el ámbito material de actuación es similar y el tamaño de cada organización específica ofrece incentivos relativamente reducidos.

En tercer lugar, la implantación de un sistema basado en el mérito, en sustitución de uno basado en lealtades implica una nueva distribución de ganadores al interior de la organización. Ello supone, necesariamente, un arreglo político que haga factible su implementación.

Por último, conviene tomar en consideración que no es posible potenciar todas las ventajas del modelo y minimizar todas sus desventajas. Algunas de las disyuntivas (*trade-offs*) a considerar son las siguientes:

#### 1. Promoción interna vs. promoción externa

*La implantación de normas de ascenso y escalafón en los servicios civiles generan incentivos para que los miembros de la organización busquen mejores resultados, pero necesariamente implica restringir el acceso a funcionarios externos.*

#### 2. Profesionalización vs. reducción de costos

*Dos componentes de los sistemas meritocráticos son la capacitación permanente de los miembros de la organización y la evaluación constante de su desempeño. Ambos elementos generan costos adicionales a la organización.*

#### 3. Seguridad laboral vs. ineficiencia

*Si bien los sistemas meritocráticos tienen mayor seguridad en el empleo, ello puede desincentivar la consecución de objetivos institucionales y el crecimiento personal.*

## Dos modelos de servicio civil

Aun cuando histórica y geográficamente pueden encontrarse múltiples formas en las que se ha organizado el trabajo en el sector público, pueden distinguirse claramente dos modelos de servicio civil (o tipos ideales, en su acepción weberiana): por una parte, los servicios civiles de carrera (*career-oriented systems*) y, por la otra, los servicios civiles de empleo (*position-based systems*).<sup>1</sup>

Ambos modelos se orientan a partir de los mismos valores (el mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad laboral), pero varían en la forma en que pretenden materializarlos.<sup>2</sup>

## Servicio civil de carrera

Alemania, Francia, España y Japón son ejemplos de países que poseen un servicio civil de carrera. En ellos, los funcionarios públicos tienen derechos y responsabilidades que los diferencian de los trabajadores en el sector privado. Sus mecanismos de ingreso y promoción generan un “sistema cerrado”, en el que sólo se puede ingresar a los niveles iniciales de la estructura organizacional, mientras que la ocupación de los niveles superiores está reservada, casi exclusivamente, a los integrantes del servicio civil.

El reclutamiento se basa en las credenciales del aspirante (en general, la obtención de algún grado académico) y en concursos públicos para acceder a una categoría o clase en la estructura.<sup>3</sup> Las promociones

<sup>1</sup> Al respecto, véase: Dussage, Mauricio, “¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo?, Una breve discusión conceptual”, en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 3, 2005; OCDE, “Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment”, en *OECD Observer*, 2004, [www.oecd.org/publications/Pol\\_brief](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief); y Vidmantas Adomonis, “Structural Elements of a Law on Civil Service: Trends and Fundamental Choices”, presentación en el seminario “Building a Professional Civil Service in Kosovo”, organizado por la OCDE, 26-27 junio de 2008.

<sup>2</sup> Banco Mundial, “Administrative and Civil Service Reform: Recruitment & Promotion”, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,,contentMDK:20134008~menuPK:1919259~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286367,00.html>

<sup>3</sup> Para el caso alemán, véase: Martínez Puón, Rafael, *Servicio Profesional de Carrera, ¿para qué?*, Porrúa, México, 2005, p. 69 y ss.

y ascensos, por su parte, están diseñados específicamente para que los funcionarios puedan desarrollar una carrera profesional predeterminada, con base en su desempeño y antigüedad. Los miembros del servicio civil gozan de una estabilidad laboral que difícilmente puede encontrarse en el sector privado, pues sus propias regulaciones establecen las causas, consideradas excepcionales, por las que pueda terminarse la relación laboral entre el servidor público y el Estado.<sup>4</sup>

Estas características tienden a fomentar el “espíritu de cuerpo” entre sus integrantes y lealtad hacia su organización, y les permite adquirir conocimientos detallados de la misma —pues los obliga a ascender paulatinamente de los niveles inferiores a los cargos directivos— lo que disminuye los costos de adaptación, que supondría la contratación de personas externas.

Sin embargo, este sistema puede generar, a su vez, una estructura reacia al cambio, pues tiende a favorecer la antigüedad en el puesto, y no permite el ingreso de nuevos funcionarios que pudieran aportar enfoques distintos o experiencias útiles en los niveles directivos.

Las regulaciones estrictas pueden generar incentivos perversos, que estimulan el conformismo, pues hacen más difícil reconocer debidamente a los funcionarios sobresalientes, pues éstos, como el resto de los funcionarios, deben seguir el escalafón previamente establecido.

### *Servicio civil de empleo*

Algunos de los países con un modelo de servicio civil de empleo son: Estados Unidos, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza y, actualmente, el Reino Unido.<sup>5</sup> En ellos, los servidores públicos tienen derechos y obligaciones similares a los de los trabajadores del sector privado.<sup>6</sup> En este modelo, el ingreso se realiza a empleos o puestos específicos, y no a una categoría o cuerpo de funcionarios. En los procesos de reclutamiento se busca seleccionar a la persona idónea para cada puesto, es decir, aquella que posea los conocimientos y habilidades específicas para desempeñarlo.<sup>7</sup>

Además, a diferencia del servicio civil de carrera, en el que comúnmente el proceso de reclutamiento y selección se realiza centralmente, a partir de normas y procedimientos uniformes, en el servicio civil de empleo se tiende a otorgar más autonomía a los superiores jerárquicos para seleccionar a sus colaboradores.<sup>8</sup>

El ingreso al servicio público no se hace exclusivamente en los niveles inferiores del escalafón, sino que, para cada puesto que requiera ser ocupado, se realizan procesos abiertos en los que los empleados públicos compiten con candidatos externos. Ahí, la antigüedad no suele ser un factor determinante. Debido a lo anterior, las personas que ingresan al servicio civil no poseen un esquema definido de ascensos que les permita desarrollar una carrera profesional.<sup>9</sup> Su permanencia en el servicio público está en función únicamente del puesto que ocupan y de su desempeño en el mismo.<sup>10</sup>

Los sistemas de servicio civil de empleo son, en general, más fáciles de instrumentar que los servicios de carrera, pues no implican la creación de estructuras o instituciones para el ingreso, formación, promoción, prestaciones y esquemas de retiro de los servidores públicos. También, suelen permitir con más facilidad

<sup>4</sup> De acuerdo con Moctezuma y Roemer, en Francia “una vez que una persona ingresa al servicio, el servidor tiene permanencia garantizada de por vida”, *op. cit.*, p. 154.

<sup>5</sup> OCDE, *art. cit.*, p. 2.

<sup>6</sup> En Suiza, la *Loi sur le personnel de la Confédération*, aprobada en 2000, desapareció la figura de “servidor público” para establecer que la Confederación contratará a su personal bajo el mismo esquema del derecho civil. Véase: Hodges Aeberhard, Jane, “Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes”, Department for Government and Labour Law and Administration document no. 5, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000, p.15.

<sup>7</sup> En los servicios civiles de empleo se privilegia la experiencia profesional y las competencias de los candidatos, más que sus antecedentes académicos. Banco Mundial *art.cit.*

<sup>8</sup> En Nueva Zelanda, “los empleados de los departamentos están sujetos a la administración del jefe ejecutivo del departamento, [quien] tiene el poder de representar a la Corona como empleador. Y, como empleador, es el responsable del reclutamiento, selección, despidos, sueldos y manejo del personal en general”. Moctezuma y Roemer, *op. cit.*, p. 146.

<sup>9</sup> En Suecia, “la promoción a un puesto superior dentro del propio organismo o en otro, supone volver a someterse a un nuevo proceso de selección en competencia con los demás candidatos que lo soliciten, tanto del sector público como del privado”. Martínez Puón, *op. cit.*, p. 126.

<sup>10</sup> Ello no implica que los empleados públicos puedan ser removidos libremente por sus superiores jerárquicos, pues en los servicios civiles de empleo, como en los de carrera, el criterio central para la contratación y la permanencia es el mérito.

la adopción de nuevas ideas, pues se enriquecen permanentemente del ingreso de profesionales con diversos conocimientos, experiencias y competencias. Al mismo tiempo, favorecen la especialización, al contratar a las personas idóneas para cada puesto.

El servicio civil de empleo permite estimular mejor el desempeño de los empleados públicos, al trasmisir “la idea de que la evaluación de los méritos personales, y no la consideración de la antigüedad dentro del servicio civil, es el criterio fundamental que rige los ascensos”.<sup>11</sup> Sin embargo, este modelo puede dificultar la consolidación de una identidad compartida, debido a una rotación mayor en el personal. Puede generar, también, desánimo entre los empleados públicos, quienes no tienen perspectivas claras sobre su potencial carrera en la organización. Por otro lado, la incorporación de nuevas personas, sin experiencia previa en el sector público, puede generar costos asociados a la adaptación y el aprendizaje, en detrimento de su desempeño y rendimiento.

## II. El servicio civil mexicano en el Poder Judicial de la Federación

### Valores predominantes en los sistemas de carrera judicial

Como se señaló anteriormente, el diseño adecuado de un servicio profesional dependerá de las características de cada organización y de su entorno. De ahí la importancia de revisar brevemente las especificidades de la función jurisdiccional.

A la jurisdicción le corresponde resolver —de manera imperativa— las controversias jurídicas que surjan entre dos propuestas encontradas. Más aún, en los estados constitucionales, a la jurisdicción le corresponde la tutela de los ordenamientos y el control de las normas.<sup>12</sup>

Por este motivo, es indispensable asegurar que los juzgadores puedan actuar con independencia, sometidos tan sólo a la ley. La noción de independencia supone necesariamente, proteger a magistrados y jueces de influencias indebidas que pongan en riesgo su autonomía.<sup>13</sup>

Prácticamente todos los diseños de organizaciones jurisdiccionales en el mundo privilegian este principio,<sup>14</sup> de manera que se han generado mecanismos para asegurar que los órganos jurisdiccionales no estén sometidos a injerencias de otros poderes del Estado, de otros factores reales de poder e, inclusive, de los órganos superiores jurisdiccionales, sin perjuicio de la facultad de estos últimos de revisar las decisiones jurisdiccionales en función de recursos legalmente establecidos.

Resulta pertinente, en ese sentido, que los sistemas de gestión de recursos humanos al interior de las organizaciones judiciales adop-

<sup>11</sup> Dussauge, art. cit., p. 12.

<sup>12</sup> A este respecto, ver Cossío, Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*, UNAM, México, 1996.

<sup>13</sup> Ansolabehere, Karina, *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, México, 2007, pp. 22-24.

<sup>14</sup> Al respecto, ver el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobado y promulgado en la VI Cumbre Iberoamericana de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, mayo de 2001.

ten modelos meritocráticos. De esta forma, quienes tienen a su cargo la función jurisdiccional cuentan con las garantías de que sus aspiraciones y permanencia en el cargo no dependen de intereses políticos u otros factores externos, sino únicamente de su desempeño y cualidades.

Si bien la independencia es el valor que ha guiado el diseño de sistemas de gestión de recursos humanos judiciales, en las últimas décadas ha cobrado carta de naturalización el valor de la profesionalización en los diseños de estos sistemas en el mundo.

El reconocimiento de la necesidad de un servicio civil permanente, protegido y especializado que permite contar con jueces capaces, honestos, socialmente confiables, así como con procedimientos ágiles para solucionar las controversias, es sin duda una prioridad en todo Estado democrático.<sup>15</sup>

## La carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación

En México, el servicio profesional judicial surge propiamente en 1994<sup>16</sup> y se fundamenta en los artículos 97, párrafo cuarto, y 100, párrafo séptimo, de la Constitución, en el título séptimo de la LOPJF y en diversos Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal. A partir de ello, se ha construido un verdadero sistema de pautas para el ingreso, promoción y permanencia de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación (PJF), basado en los principios de ex-

celencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad.<sup>17</sup>

El modelo adoptado en el PJF abarca a todos los que tienen a su cargo la función jurisdiccional, es decir, tanto jueces como funcionarios auxiliares. De ahí la preferencia por un modelo meritocrático, a efecto de romper de tajo con los defectos del sistema de patronazgo que había prevalecido anteriormente: ocupación de plazas por quienes no cumplían el perfil, permanencia de corto plazo en los puestos y dificultades para construir y preservar la memoria institucional.

Por otra parte, el servicio civil que se implantó en el PJF se hace cargo de las especificidades de las organizaciones jurisdiccionales. En primer lugar, el eje que lo articula es la necesidad de garantizar la independencia de quienes tienen a su cargo la jurisdicción respecto de los organismos del Estado, el poder político y el poder económico. Además, genera mecanismos de promoción basados en la consecución de objetivos institucionales y propicia el desarrollo profesional de los integrantes del servicio civil de carrera judicial.

Al ser un modelo de servicio civil de carrera, como el que se explicó en el apartado anterior, se constituyó en un “sistema cerrado” que genera un mercado interno de trabajo con tres características básicas: Primero, que a efecto de garantizar la independencia de quienes tienen a su cargo las labores jurisdiccionales, sus ingresos sean competitivos respecto a puestos equivalentes en la Administración Pública Federal o en el sector privado. Segundo, que, hasta la reforma de 2008 a la LOPJF, el sistema incorporaba a dos de los tres órganos del PJF —la SCJN y el Consejo de la Judicatura Federal—, sin vasos comunicantes con el Tribunal Electoral u otros organismos jurisdiccionales locales. Tercero, el sistema incluía pautas para el ingreso, promoción, adscripción, ratificación, promoción y permanencia del personal; además de estímulos y sanciones.

Si bien el sistema profesional del PJF puede ubicarse como un servicio civil de carrera, posee también algunos elementos que lo asemejan a los servicios civiles de empleo. Así, aun cuando las normas de acceso a casi todos los puestos superiores privilegian a quienes ya forman parte del sistema, en la ocupación

<sup>15</sup> Al respecto, es importante señalar los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

<sup>16</sup> Una interesante discusión sobre los antecedentes al sistema meritocrático puede encontrarse en Cossío, Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*, UNAM, México, 1996.

<sup>17</sup> Al respecto, véase la definición de estos principios en el dictamen relativo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aprobado por el Senado el 19 de mayo de 1995.

de ciertas plazas se realizan concursos abiertos, en los que participan candidatos externos, y el ganador es aquel que posee las habilidades y conocimientos requeridos para el puesto específico.

## Componentes del sistema

### *Órgano responsable*

Para garantizar su carácter meritocrático, el sistema de carrera judicial en México disocia la línea de mando del proceso de selección y promoción de personal. De ahí que sea el Consejo de la Judicatura Federal el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder en su conjunto, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral. A este órgano se le encarga la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces de distritos, así como la expedición de la normatividad que rige la carrera judicial.

### *Categorías*

El servicio civil en el Poder Judicial incluye a buena parte de quienes participan en la labor jurisdiccional, pero su diseño se hace cargo del principal reto que encuentran los sistemas meritocráticos en el poder público: que la toma de decisiones mantenga la legitimidad que hubiera encontrado en otros tipos de sistema. Por ello, los cargos más altos en los órganos del PJF (ministros de la Suprema Corte, magistrados del Tribunal Electoral y consejeros de la Judicatura) quedan excluidos del sistema de carrera y su designación se mantiene en los órganos del Estado, y privilegian así su legitimidad política.

Ahora bien, el sistema sí incluye a magistrados de circuito y jueces, además de diversas categorías en los tres órganos del Poder entre las que se encuentran secretarios generales de acuerdos de la SCJN y del Tribunal Electoral, hasta llegar a secretarios de tribunal de circuito, secretarios de estudio y cuenta de las salas regionales del Tribunal Electoral, secretarios de juzgado de distrito y actuarios del PJF.<sup>18</sup>

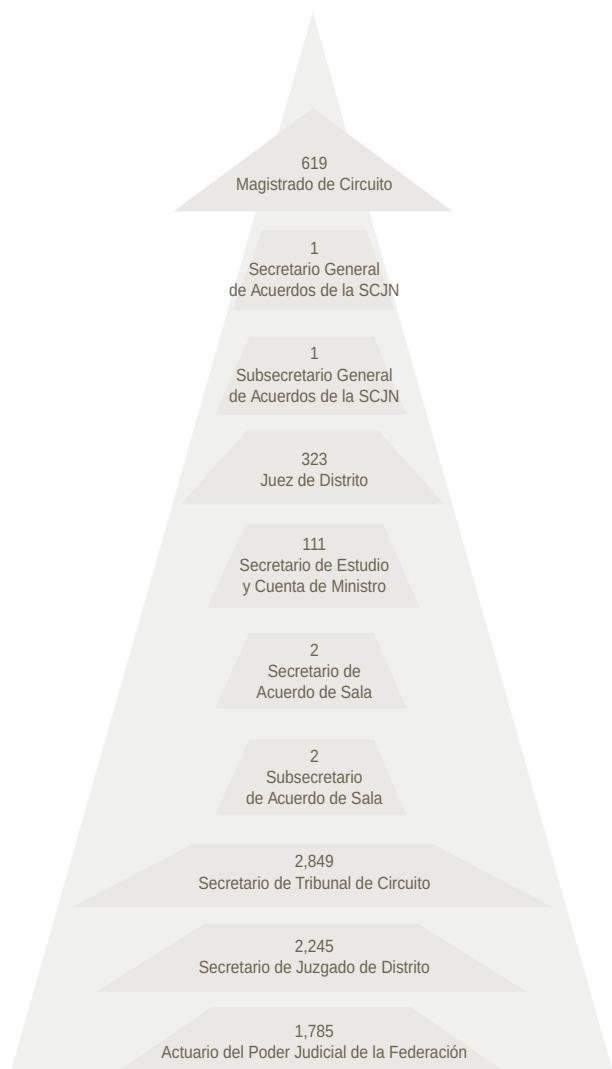
### *Ingreso*

Para el ingreso, el sistema es flexible entre las opciones abierta y cerrada. Por ejemplo, para las categorías de Magistrado de Circuito y Juez de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal puede optar entre la realización de un concurso de oposición interno y uno de oposición libre (abierto para el mercado laboral externo al PJF).<sup>19</sup>

<sup>18</sup> A partir de la reforma de 2008 a la LO-PJF al artículo 110 se le adicionaron categorías del Tribunal Electoral.

<sup>19</sup> Artículo 112 de la LOPJF. Cabe señalar que el Consejo de la Judicatura Federal ha optado predominantemente por concursos internos (16), frente a un reducido número (3) de concursos libres (abiertos al mercado laboral externo).

#### ESQUEMA 1. Pirámide organizacional de la SCJN y el CJF



Fuente: Secretaría Administrativa, Tribunal Electoral.

En tanto se trata de un sistema meritocrático tendiente a garantizar el que accedan a las plazas los candidatos más aptos, los concursos de oposición incluyen pruebas de conocimientos teóricos y prácticos,<sup>20</sup> así como la realización de un examen oral y público por parte de un jurado calificado. Debe destacarse el carácter público de las pruebas, con lo que se garantiza la objetividad e imparcialidad de las evaluaciones.

Como se señaló anteriormente, en los diseños de sistemas civiles meritocráticos se encuentran disyuntivas entre diversas variables, como por ejemplo pri-

vilegiar la antigüedad en el sistema para incentivar el mercado laboral interno, o bien dar prioridad a las competencias profesionales para dar preponderancia a la idoneidad para el cargo.<sup>21</sup>

#### Promoción

Un eje central de los sistemas civiles de carrera está dado por los mecanismos de promoción. En torno a éstos se articulan las posibilidades de funcionamiento de un mercado laboral interno, pues es ahí donde se pautan las posibilidades de desarrollo de quienes forman parte del sistema, en contraste con las opciones que presenta el mercado laboral externo. En el caso particular, es claro que el diseño favorece la creación del mercado interno, pues para los puestos de mayor perfil en el PJF se privilegia a los funcionarios con mayores méritos al interior del sistema, con lo que se asemeja más al modelo de carrera revisado anteriormente.

En lo general, el sistema requiere que los aspirantes a un puesto ocupen o hayan ocupado categorías inferiores dentro del sistema. Ello genera mecanismos de ascenso para los funcionarios, con lo que se constituye la carrera interna.

Así, por ejemplo, para participar en un concurso interno para magistrado de circuito se requiere haber sido previamente juez de distrito o magistrado de Sala Regional del Tribunal Electoral.

#### Capacitación y formación

De manera genérica, los sistemas meritocráticos asignan un papel preponderante a la capacitación interna

<sup>20</sup> Por ejemplo, los concursos de oposición interna para Magistrados y Jueces incluyen la resolución por escrito de un cuestionario sobre conocimientos generales de las diversas ramas del derecho y la presentación de un examen práctico en que los aspirantes resuelven casos mediante la proyección de sentencias.

<sup>21</sup> Al respecto, ver los acuerdos generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establecen lineamientos generales para los concursos para la designación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

de sus miembros. Ello es particularmente relevante en los sistemas de carrera pues, al privilegiar al mercado laboral interno, el sistema asume la responsabilidad de formar a sus funcionarios para cumplir con el perfil requerido para los puestos superiores en el escalafón.

El Instituto de la Judicatura Federal<sup>22</sup> es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del PJF y de quienes aspiren a pertenecer a éste. Entre sus tareas están la impartición de especialidades judiciales, diplomados, cursos de preparación para los exámenes relativos a las distintas categorías que componen la carrera judicial, la investigación, la difusión académica, así como la elaboración, aplicación y calificación de los exámenes y concursos de oposición.

### *Evaluación, ratificación y permanencia*

Una decisión importante que tomó el legislador al diseñar el sistema de carrera judicial en México fue generar un sistema de evaluación periódica y ligarlo a la ratificación y permanencia de los juzgadores. A los seis años de designado un Magistrado o Juez, éste —conforme dispone la Constitución y el artículo 121 de la LOPJF— deberá ser evaluado y, en su caso, ratificado. La evaluación implica una revisión integral de su trayectoria en el servicio civil de carrera y no exclusivamente de su papel como juzgador. Con ello se afronta uno de los principales riesgos de los servicios

civiles de carrera: el anquilosamiento. El órgano evaluador estará en posibilidad de determinar si aquellos méritos del sujeto al momento de su designación como juzgador se mantienen vigentes seis años después de ejercer el encargo.

Sin embargo, para proteger el principio de independencia propio de las organizaciones jurisdiccionales, el funcionario que haya sido ratificado no puede ser removido de su cargo de manera discrecional.

Para su remoción es necesario que se actualicen supuestos considerados en la ley. Respecto a este punto, Cossío<sup>23</sup> señala que la LOPJF reproduce el equívoco de ordenamientos anteriores, pues no establece lo que habrá de suceder con el funcionario no ratificado.

### **Estímulos**

Uno de los riesgos de los sistemas de carrera es que el principio de permanencia en los puestos de trabajo se traduzca en una baja oferta de puestos en el mercado laboral interno y, por tanto, en reducidas posibilidades de ascender en el escalafón. El diseño del servicio civil de carrera en el PJF busca mitigar esta limitación que puede producir desmotivación entre el personal, con la incorporación de otros incentivos laborales, como es la entrega de estímulos económicos a los integrantes del servicio, en función de los valores que privilegia la carrera judicial, a saber: el desempeño en el puesto, los cursos de formación y capacitación atendidos, la antigüedad en el servicio, el arraigo y los méritos académicos.

<sup>22</sup> A este respecto, habría que señalar que el Tribunal Electoral también cuenta con un órgano especializado, el Centro de Capacitación Judicial Electoral, que realiza actividades académicas y de formación especializadas en el ámbito de la justicia electoral.

<sup>23</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*, México, 1996.

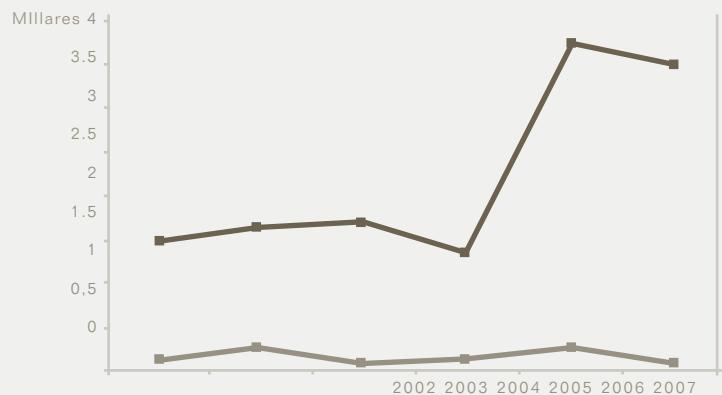
### III. La inserción del Tribunal Electoral a la carrera judicial

La evolución de la estructura organizacional jurisdiccional del Tribunal Electoral se ha mantenido relativamente estable desde la aparición del Tribunal de lo Contencioso Electoral hasta la aprobación de las reformas de 2007-2008.

Hasta ahora, la relación del Tribunal Electoral con su personal jurisdiccional ha respondido al régimen de “confianza” establecido por la ley,<sup>24</sup> por lo que éste es reclutado por los responsables de cada área a partir de los requisitos legales y de las normas administrativas. La permanencia, promoción y terminación de la relación laboral de este personal responde a este régimen.

La estructura jurisdiccional permanente a nivel central se ha incrementado paulatinamente conforme se ha aumentado la carga jurisdiccional del Tribunal Electoral. A ese personal jurisdiccional se le añadía, cada tres años, personal temporal que ayudaba, durante los períodos de más carga de trabajo, a la Sala Superior y asistía en las tareas jurisdiccionales de las Salas Regionales que —hasta antes de la reforma— únicamente resolvían medios de impugnación durante los procesos electorales federales.

**Gráfica 1. Asuntos recibidos y personal jurisdiccional del TEPJF de 2002 a 2007 (incluye Sala Superior y salas regionales)**



Fuente: Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial y de Secretaría Administrativa, Tribunal Electoral

Tres factores podrían explicar la falta de un servicio de carrera en el Tribunal Electoral hasta antes de la última reforma. Primero, el número potencial de miembros del servicio era —y sigue siendo— pequeño, lo que hace difícil generar los incentivos necesarios para el adecuado desarrollo de sus integrantes. Adicionalmente, las categorías en que se podían

<sup>24</sup> Art. 240 de la LOPJF.

desempeñar son pocas, lo que dificulta la creación de un mercado laboral interno. Por último, el sistema meritocrático debe conciliar las necesidades de los magistrados de Sala Superior de contar con personal de su entera confianza en sus ponencias.

TABLA 1

SALA SUPERIOR	PLAZAS
Secretario General de Acuerdos	1
Subsecretario General de Acuerdos de Sala Superior	1
Secretario de Estudios y Cuenta	63
Titular de Archivo	1
Titular de Oficialía de Partes	1
Secretario de Estudio y Cuenta Adjunto	14
Secretario Auxiliar	35
Actuario	9
Total	125

Fuente: Secretaría Administrativa, Tribunal Electoral

## Antecedentes de un servicio profesional meritocrático

No obstante la falta de un servicio profesional meritocrático “oficial” en el Tribunal Electoral, existen tres antecedentes en los que el Tribunal ha apuntado hacia esa dirección.

Primero, en materia de formación, el Tribunal Electoral posee un sistema permanente de capacitación continua que ha permitido la mejor capacitación y actualización de sus cuadros jurisdiccionales. Éste es, sin duda, el aspecto más acabado de los elementos necesarios para el establecimiento de un servicio civil.

Segundo, en el caso del ingreso de personal jurisdiccional temporal para procesos electorales federales (1993-1994 y 2005-2006) se llevó a cabo un ejercicio de reclutamiento a partir de cursos inductivos, evaluaciones y entrevistas para la contratación de personal jurisdiccional.

Tercero,<sup>25</sup> ante la instalación permanente de las Salas Regionales, como resultado de las reformas 2007-2008, el Tribunal Electoral se vio en la necesidad de llevar a cabo un proceso de reclutamiento y selección de personal jurisdiccional para dichas Salas que, a diferencia de experiencias previas, sería de carácter permanente. El proceso incluía 110 plazas y 4 categorías (Secretario General, Secretario de Estudio y Cuenta, Secretario Auxiliar y Actuario).

A tal efecto, con la concurrencia de la Sala Superior y de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, se aprobó un mecanismo abierto y objetivo de selección y reclutamiento de los funcionarios jurisdiccionales de Salas Regionales,<sup>26</sup> que incluyó una convocatoria con amplia difusión, la aplicación de un examen teórico y uno práctico por categoría, así como una evaluación curricular.

Conforme a la convocatoria, se publicó una lista de candidatos aptos para los distintos puestos que fueron sujetos a entrevista por parte de los magistrados regionales. De estos candidatos, los magistrados aprobaron a los funcionarios adscritos a sus ponencias, así como a los funcionarios adscritos a las secretarías generales. Con ello, el Tribunal Electoral dio el primer paso para el establecimiento de un servicio civil meritocrático al interior de sus salas regionales.

## Elementos para el diseño de un servicio profesional para el Tribunal Electoral

Tomando en cuenta las bondades de los sistemas de carrera abordados y el modelo imperante en el Tribunal Electoral desde sus inicios, se propone la pertinencia de establecer formalmente un servicio civil a su interior. Como se ha señalado, el modelo deberá basarse en los sistemas para los órganos de administración de justicia y debe satisfacer al menos los siguientes requisitos: incrementar la eficiencia de la labor jurisdic-

<sup>25</sup> Las reformas a la LOPJF y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de 2008 reconocieron el carácter permanente de las Salas Regionales y asignaron a éstas competencias para resolver asuntos locales e intrapartidistas, entre otros.

<sup>26</sup> Acuerdo 151/S6 (18-VI-2006) de la Comisión de Administración por el que se aprobaron los lineamientos para el proceso de selección y capacitación del personal jurisdiccional de las salas regionales.

cional; atender los principios rectores constitucionales; hacerse cargo de las particularidades del Tribunal Electoral, y ser, en la medida de lo posible, compatible con la carrera judicial. Los elementos que podrían tomarse en cuenta para cumplir con estos requisitos incluyen:

### Servicio profesional como subsistema de la carrera judicial

Como cualquier otro sistema, la carrera judicial responde a las necesidades del PJF dada su evolución y particularidades. Así, existen dos elementos que, apartados de los modelos puros, conviven entre sí. Se trata, como se ha señalado, de la existencia de categorías de miembros de "carrera" que conviven con un régimen de personal de "confianza" de algunos de éstos.

La adscripción del Tribunal Electoral al PJF en 1996 no incluyó la inserción de su personal a la carrera judicial. Posteriormente, la reforma de 2008 reconoció el derecho de cuatro categorías de servidores públicos del Tribunal dentro de la carrera judicial. No obstante, el legislador determinó mantener la facultad del Tribunal Electoral para designar de forma autónoma a sus servidores públicos. Es decir, por una parte se mantuvo la facultad del Tribunal Electoral para establecer un sistema de carrera propio para su personal y, por la otra, se reconoció a servidores de carrera adscritos al Tribunal Electoral y su derecho a acceder a los demás puestos de la carrera judicial conforme a las bases dictadas por el Consejo de la Judicatura.

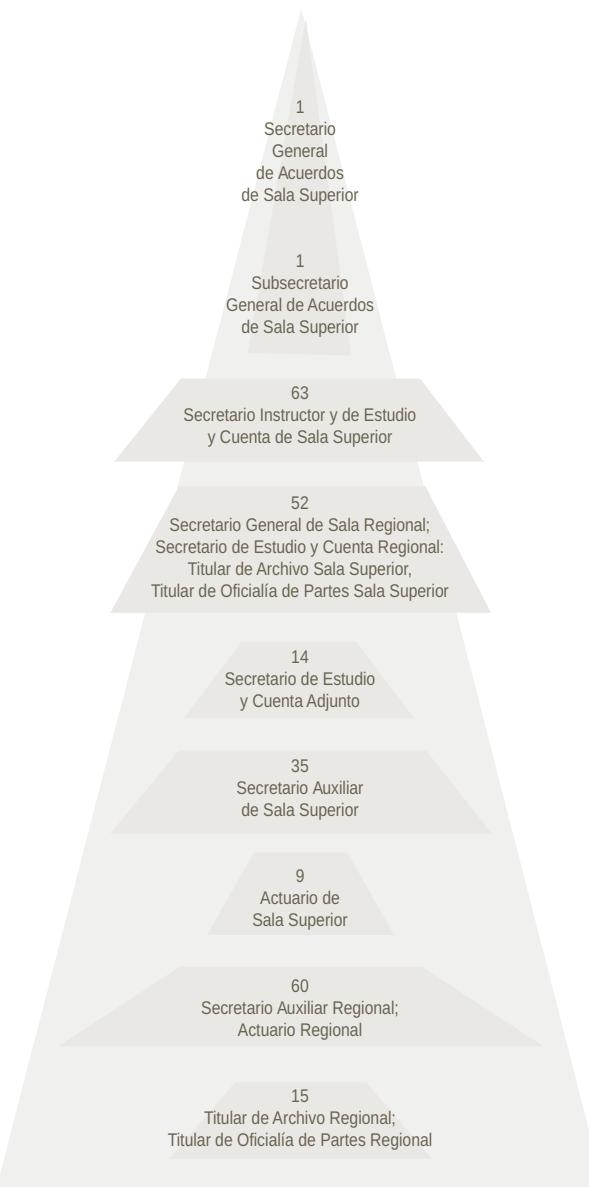
Frente a este marco legal, parecería recomendable adoptar un sistema que aproveche los elementos compartidos entre los distintos órganos del poder judicial. Así, el servicio profesional del Tribunal Electoral se constituiría en un subsistema de la carrera judicial que estableciera criterios objetivos para el ingreso de funcionarios a las categorías reconocidas por la ley para funcionarios de este órgano especializado.

Adicionalmente, este esquema permitiría tanto el crecimiento de funcionarios del Tribunal Electoral frente a las inevitables restricciones a la promoción interna (por el número reducido de plazas), como que el Tribunal Electoral se alimente de cuadros de otros órganos del Poder Judicial para cubrir categorías internas.

### Delimitación del universo del subsistema

La permanencia de las Salas Regionales duplicó el número de funcionarios potenciales para un servicio civil jurisdiccional en el Tribunal Electoral. Sin embargo, como se puede apreciar en el esquema 2, la pirámide organizacional no responde a un modelo típico de carrera, pues algunas categorías superiores requieren más personal que el que se ubica en las categorías inferiores.

ESQUEMA 2. Pirámide organizacional jurisdiccional del TEPJF



Fuente: Secretaría Administrativa, Tribunal Electoral.

## Ingreso

En concordancia con la carrera judicial, sería positivo mantener un sistema flexible para el ingreso a las distintas categorías bajo un diseño meritocrático. Las categorías inferiores podrían tender hacia opciones cerradas, mientras que en las medias y superiores, como los casos de los Secretarios de Estudio y Cuenta de las Salas Superior y Regionales y la Secretaría General de Acuerdos, se podría tender hacia sistemas abiertos (que permitan la participación de candidatos externos) que, al mismo tiempo, privilegien la flexibilidad para que los magistrados seleccionen al personal de sus ponencias, basados tanto en el mérito como en la confianza. Es en estos casos en donde será particularmente relevante encontrar un balance entre los valores tutelados por el servicio profesional y por el régimen de confianza.

## Promoción

La magnitud del servicio y las categorías que contiene son determinantes para la definición de los espacios de promoción de sus integrantes. En ese sentido, resulta necesario establecer mecanismos que privilegien la promoción de los miembros del mercado interno. Sin embargo, en el caso del subsistema electoral las oportunidades de promoción serán inevitablemente insuficientes para generar los estímulos necesarios a sus integrantes, por lo que sería indispensable establecer vasos comunicantes con los otros órganos del PJF para ampliar la oferta en el mercado laboral interno, en su conjunto.

En la medida en que quienes ocupen cargos en cualquiera de los órganos del PJF puedan concursar para acceder a los puestos superiores de otros o del mismo órgano jurisdiccional, la conexión multiorganizacional del sistema civil se ampliará. Por ejemplo, la LOPJF requiere que dos terceras partes de los secretarios de Estudio y Cuenta de los ministros de la SJCN hayan sido previamente secretarios de Tribunal de Circuito, de Estudio y Cuenta de Juzgado de Distrito o —a partir de la reforma— de las salas regionales del Tribunal Electoral.<sup>27</sup>

## Formación

En este rubro existe un alto potencial de sinergias entre los distintos órganos del PJF. Al ampliarse las categorías de la carrera judicial, es recomendable que los integrantes del sistema cuenten con una formación que, atendiendo a las especificidades de cada órgano, incluya materias comunes de todas las especialidades de la carrera judicial. Con ello se permitiría ampliar la oferta vocacional en el mercado interno y perfilar la especialización de sus integrantes.

<sup>27</sup> LOPJF, artículo 115.

En el caso del subsistema electoral, la formación para sus integrantes tendría un doble propósito. En primer lugar, incrementar la eficiencia de la tarea jurisdiccional mediante la capacitación especializada. En segundo lugar, permitiría a los integrantes de las distintas categorías acreditarse cursos que les serán reconocidos en los concursos de promoción del conjunto del PJF.

El sistema de formación podría incluir dos modalidades: La obligatoria, que constituiría un requisito de permanencia en el servicio profesional, y la especializada que, adicionalmente a los cursos relacionados con la justicia electoral, podría incluir cursos impartidos por el Instituto de la Judicatura.

## Evaluación

Un elemento crucial de los servicios civiles de carrera, estrechamente ligado a la formación continua y los esquemas de promoción y ascenso, es el de la evaluación periódica del personal. Con ella, se busca, primero, acompañar y dar seguimiento al plan de desarrollo profesional de cada servidor público; segundo, identificar y estimular a los funcionarios que tienen un desempeño sobresaliente, y por último, adoptar medidas correctivas para aquellos funcionarios cuyo desempeño no cumple con las expectativas de la institución.

En el Tribunal Electoral el primer paso en esta dirección podría ser la adopción de un esquema obligatorio de formación y capacitación continua diseñado para cada una de las categorías del servicio profesional de carrera, aprovechando la riqueza de cursos que ofrece su Centro de Capacitación Judicial Electoral y los otros órganos del PJF. Así, se pretendería garantizar que los servidores públicos cuenten con conocimientos especializados para avanzar en su desarrollo profesional y, al mismo tiempo, evaluar —en cierta medida— su motivación y compromiso institucional.

En una segunda etapa, podría pensarse en el diseño de mecanismos de evaluación integrales, que den cuenta tanto de la formación continua del personal como de su desempeño profesional.

## Magistrados regionales

En general, los estudios de los sistemas civiles para órganos de administración de justicia se enfocan en los juzgadores como los elementos centrales del modelo. La carrera judicial, sin embargo, no incluye a los magistrados regionales, quienes cuentan con responsabilidades similares a otros juzgadores del PJF. En efecto, el método utilizado para su designación y la temporalidad de su mandato los insertan en un modelo diferente al del servicio civil de carrera, si bien se establecen requisitos meritocráticos que garantizan conocimiento y experiencia en la materia.

Lo anterior es producto del sistema electoral en donde, dada la naturaleza de la materia de su actuación, se privilegia un consenso judicial y político para su designación por encima de un sistema de carrera, que permita el ascenso a dicha categoría. Como se desprende del sistema actual, los magistrados regionales deben, en primer lugar, generar consenso entre los ministros de la SCJN luego de un proceso de selección.<sup>28</sup>

En segundo lugar, deben contar con el aval de los partidos políticos a través del voto calificado de los miembros del Senado de la República. Atendiendo a este método de designación, es natural que los magistrados sean designados por un periodo fijo de nueve años sin posibilidad de reelección.

Como se ha señalado en el apartado II, el principio de la independencia de los juzgadores es central para su desempeño y para el sistema en general. A partir de la base de que uno de los pilares para garantizar dicha independencia en cualquiera de los modelos de carrera judicial radica en la permanencia en el cargo, se presenta como un dilema el hecho de contar con juzgadores con términos finitos. En consecuencia, parecería positiva la adopción de un mecanismo que permita equilibrar el necesario proceso político de nombramiento y el fortalecimiento de la independencia de los magistrados de Sala Regional.

El legislador se hizo cargo de esta situación en la reforma a la LOPJF de agosto pasado. En efecto, la reforma a la LOPJF reconoció a los magistrados de Sala Regional la posibilidad de transitar a dicha carrera. Si bien no se reconoció la posibilidad de efectuar un movimiento horizontal en automático, se estableció que para los concursos internos de magistrado de circuito únicamente serán elegibles jueces de distrito y los propios magistrados regionales. Lo anterior permite, en principio, revertir la falta de permanencia que opera para el resto de los juzgadores que forman parte de la carrera judicial.

A fin de hacer posible la adecuada transición de los magistrados de Sala Regional a la carrera judicial, se deben tomar en cuenta al menos tres aspectos: la formación, la temporalidad y la sustitución. Es necesario que los magistrados regionales puedan acceder a una formación especializada

<sup>28</sup> Cabe resaltar el proceso de selección culminado el pasado agosto de 2008 para elegir tres ternas para magistrados de Sala Regional del TE. En esta ocasión, la SCJN llevó a cabo un concurso que incluyó un examen teórico, uno práctico, una comparecencia y una evaluación curricular. Adicionalmente, el concurso fue transparente y con el mayor grado de objetividad en la historia de este tipo de procesos.

adicional durante su mandato, a fin de poder asegurar que su transición a la carrera judicial sea fluida. Lo anterior permitirá que accedan en las mejores condiciones a los procesos de selección del Consejo de la Judicatura,<sup>29</sup> específicamente respecto a las etapas de oposición y formación.

Respecto a la temporalidad, se debe tomar en cuenta si los magistrados regionales deberán contar con cierta experiencia en el cargo para acceder al concurso interno para ocupar la plaza de magistrado de circuito. En la actualidad, se requiere que los jueces de distrito hayan cumplido con por lo menos la mitad de su periodo de designación para poder acceder al concurso interno para magistrado de circuito, es decir, tres años de antigüedad en el cargo.<sup>30</sup>

En ese sentido, la regulación para que los magistrados de Sala Regional accedan a los concursos internos y, de ser vencedores, ocupen plazas de juzgadores en la carrera judicial debería tomar en cuenta el establecimiento de una antigüedad mínima para que dichos magistrados accedan al concurso interno.

Por último, parece necesario lograr un balance entre el derecho de los magistrados a transitar a la carrera judicial y la estabilidad del sistema jurisdiccional en materia electoral. El tema no es menor, dado el complejo proceso para cubrir las vacantes de magistrado de Sala Regional. A diferencia de lo que ocurre para la sustitución de otros juzgadores, el proceso para cubrir vacantes para magistrados del Tribunal Electoral supone que el sustituto ocupará el cargo únicamente para concluir el mandato original del magistrado faltante. Este hecho resulta más relevante si la vacante se produce hacia el final del mandato original. Además, como ya se ha señalado, el mecanismo para la designación requiere la actuación de la Suprema Corte y del Senado.

Una posible salida podría consistir en que, de resultar vencedor en un concurso interno para juzgador de la carrera judicial, el magistrado regional podría aplazar su nueva adscripción a la conclusión de su mandato en un periodo razonable.

<sup>29</sup> Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, en particular en los arts. 33 y ss.

<sup>30</sup> Regulado en el artículo 2 del acuerdo general 30/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta el Capítulo I del Título Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos generales para la celebración de concursos internos de oposición para la designación de Magistrados de Circuito.