

¿Y la reforma de gran calado a la ley procesal electoral?

Por: Giovanni Hernández¹

I. Introducción.

El 19 de noviembre de 1996 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaban distintas leyes electorales y se expedía la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Este hecho dio paso a la consolidación del sistema procesal electoral mexicano, puesto que, se estaba dotando de certeza y definitividad a los procesos electorales en el país.²

A partir de aquella fecha han transcurrido dos cuestiones fundamentales para la justicia electoral en México. Por una parte, han concluido casi dos integraciones de Magistrados de la Sala Superior (20 años de su expedición) –máximo órgano de impartición de justicia en el país- y, por otro lado, se han hecho las dos mayores reformas constitucionales y legales al sistema electoral mexicano (la reforma de 2007-2008 y la reforma de 2014).

La primera de ellas resulta crucial para el esquema de impartición de justicia, puesto que han sido los criterios de los magistrados los que han permitido – o no- ampliar la tutela de los derechos político-electorales del ciudadano. Bastaría con revisar las tesis y jurisprudencias que se aprobaron en cada integración para conocer el avance en la ampliación de estos derechos. Sin embargo, muchas de estas interpretaciones han obedecido a la realidad cambiante de cada proceso electoral, por lo que, se ha convertido en una realidad constante, el abandono de criterios de los integrantes del tribunal, de modo que, han dejado de existir, en muchos casos, reglas claras y definidas en la propia legislación.

Por otra parte, en la última década se han gestado las dos reformas más ambiciosas en materia electoral, una que se caracterizó, principalmente, por el cambio de un modelo de comunicación política abierto a uno de cerrado (2007-2008) y otra por la imperiosa necesidad

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, estudios de especialidad en Derecho Electoral por la UNAM, miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOME) y asesor de Magistrada en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correo electrónico: abgiovas@gmail.com

² Un factor que fue determinante para dicha etapa de la justicia electoral en el país fue la inclusión del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, puesto que, con ello no solo se garantizaban los principios procesales de la materia, sino que se robustecían las facultades y atribuciones de la autoridad jurisdiccional para resolver las controversias suscitadas en los comicios electorales.

de nacionalizar las elecciones, la cual se consagró por el cambio de una autoridad “federal” a una “nacional” (2014).

Cada una de estas reformas tuvo su matiz jurisdiccional. No podemos olvidarnos de la facultad de inaplicación de normas electorales, la permanencia de las Salas Regionales, la implementación de diversos procedimientos administrativos sancionadores, particularmente, del especial sancionador o de la amplitud de la procedencia del juicio ciudadano, todas ellas realizadas en 2007-2008. Misma ruta que siguió la reforma posterior, puesto que, estableció tres nuevas causales de nulidad de las elecciones, la tramitación dual de los procedimientos especial sancionadores (INE-TEPJF), creó el recurso de revisión de dichos procedimientos y trasladó la facultad de nombramiento de los magistrados electorales locales al Senado.

Lo cierto es que se necesita de una verdadera reforma que atienda no solo a las interpretaciones jurisdiccionales, sino que busque ir a las necesidades cambiantes de la sociedad. Lo hecho hasta ahora, es tan solo la base mínima de los cambios que se necesitan para conseguir una justicia más expedita, pronta y cercana a la ciudadanía, pero ¿Qué más se necesita?

Se necesita una revisión integral a la ley procesal electoral que se ajuste a las demandas del actual marco regulatorio. Los objetivos y finalidades de las últimas reformas deben ser focalizados bajo la premisa de que, pueden y, seguramente, van a ser impugnados, lo que representan una carga no solo para el tribunal resolutor, sino para la propia autoridad administrativa, puesto que, la determinación adoptada deberá pasar por un forzoso proceso de acatamiento en sede jurisdiccional y, muchas veces, llega a impugnarse, nuevamente esa decisión. Un cuento de nunca acabar.

II. Los problemas de los vacíos legales.

México es uno de los países que con mayor frecuencia modifica sus leyes electorales. De hecho, en los últimos 39 años hemos tenido 8 reformas,³ en promedio cada 4.8 años estamos modificando las reglas con las que los mexicanos acudimos a las urnas.

³Reformas de 1977, 1986, 1989, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014.

Una de las características de nuestro sistema electoral es la sobre regulación, en buena medida derivada de la desconfianza entre los actores políticos. De hecho, somos el país de Latinoamérica que más reglas y restricciones presenta en su marco legal, por ejemplo, México es el país que más candados presenta para formar un partido político, puesto que solicita el 0.26% del padrón electoral, alrededor de 215 mil firmas de respaldo, mientras que el mínimo en Latinoamérica está en 50 (Honduras) y máximos de 50 mil (Colombia) (Bareiro, 2007, p. 599).

El problema radica en que los obligados por la norma no la cumplen, por lo que permanentemente se establecen nuevas reglas para intentar contener una nueva argucia cometida por algún partido o candidato.

De ahí que, la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad de la Fundación Koffi Annan, señalará que, las elecciones pueden contribuir al avance de la democracia, el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad; pero también pueden socavar dichos avances, y esto es, por sí solo, motivo suficiente para que a las elecciones se les preste atención y se les asigne prioridad (Comisión Global, 2012, p. 5).

Ciertamente, cuando el electorado cree que las elecciones fueron libres y justas, éstas pueden actuar como potentes catalizadores para mejorar la gobernabilidad e incrementar la seguridad y el desarrollo humano. Pero, cuando las elecciones carecen de credibilidad, aumenta el riesgo de que surjan conflictos; la corrupción, la intimidación y el fraude proliferan de manera incontrolada; y el sistema político en su conjunto comienza a descomponerse lentamente desde su interior (Comisión Global, 2012, p. 7). Unas elecciones con integridad revisten gran importancia para los derechos humanos y los principios democráticos, puesto que un marco legal que se haga cargo de las inquietudes y necesidades de la sociedad contribuyen a mejorar la calidad de la democracia.

Sin embargo, la experiencia mexicana nos ha demostrado que, por mucho que se reforme no se puede garantizar que estas reformas cumplan con su finalidad, puesto que hace falta garantizar el correcto funcionamiento de los órganos electorales y de representación nacional.

A 20 años de la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral son pocas las adecuaciones a la nueva reconfiguración nacional del sistema de elecciones.

Han sido muchos los temas que se han legislado, tan solo en la reforma constitucional y legal de 2014 se dieron 74 nuevas atribuciones al Instituto Nacional Electoral, las cuales no se han visto reflejadas en la ley procesal. En muchas ocasiones, si corre con suerte, hemos tenido criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que permiten hacer un correcto control jurisdiccional de la reforma.⁴

Al resolver varios asuntos la Sala Superior se ha encontrado con falta de adecuaciones de la Ley Procesal a la Ley adjetiva. Resulta que las nuevas atribuciones conferidas a los institutos nacional y locales, resultan fuera de idea en la operatividad de las actuaciones de los tribunales. En concreto, las reformas hechas han dejado fuera los plazos previstos para que los tribunales puedan emitir resoluciones en tiempos adecuados, de tal forma que se pueda cumplir con el espíritu del poder reformador de la Constitución y de las leyes.

En sentido, no se puede negar que el avance de algunas instituciones del sistema jurídico mexicano en materia de tutela y protección de los derechos humanos. A raíz de la reforma del año 2011 en la materia, el paradigma de la protección de los derechos humanos ha adquirido una sorprendente expansión que ha dado lugar a reglas, valores y principios que favorecen la función esencial de la materia, lo que ha permitido la consolidación del Estado Constitucional de Derecho.

⁴ El pasado 28 de septiembre de 2016 se discutió en el Consejo General del Instituto Nacional Electoral la facultad del Consejo General para sancionar a los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales de las entidades federativas, puesto que al resolver el expediente UT/SCG/PRCE/PRI/CG/15/2015 la Unidad de lo Contencioso Electoral propuso declarar fundada la denuncia interpuesta en contra de Felicitas Alejandra Valladares Anguiano, Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Colima y sancionar con una suspensión por treinta días sin goce de sueldo del cargo de Consejera Presidenta, facultad que no está legislada ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ni en la ley de medios de impugnación. De hecho, esta discusión se trasladará a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial a efectos de conocer el criterio para sancionar a la consejera con una sanción no prevista en la ley, puesto que, a criterio de la mayoría de 7 consejeros del INE, la conducta que se le imputa a la consejera no es motivo para la remoción del cargo, pero, tampoco lo es como para dejar sin sanción.

Así, se trata de establecer que han sido muchos los cambios que hemos tenido desde la reforma. De tal suerte que tenemos cambios en el régimen electoral que no han sido atendidos en la materia impugnativa, de ello se prenden cuando menos los siguientes temas:

1. Un nuevo modelo de comunicación política
2. Un sistema de recalificación de votos
3. La paridad en las candidaturas
4. La implementación de candidaturas independientes
5. Un sistema novedoso de fiscalización (en línea)
6. La nacionalización de las elecciones
7. Un nuevo sistema de nulidades de una elección (tres nuevas causales)
8. Un nuevo modelo de votos de los mexicanos residentes en el exterior
9. Un procedimiento dual de solución de los procedimientos especiales sancionadores
10. Designación de Magistrados y Consejeros electorales locales

Estos temas no fueron analizados respecto a su posible litigiosidad. Por citar un ejemplo, cuando se decidió cambiar el modelo de designación de los funcionarios electorales (consejeros/magistrados) locales se dejó al Senado de la República la facultad de nombrar a los magistrados, sin embargo, no se crearon reglas para garantizar el número de magistrados que debe integrar cada tribunal, no se estableció un procedimiento que debiera seguir el Senado para transparentar todo el procedimiento de designación.

Por ello, es que se han presentado Juicios de Protección a los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano en los que se alegan violaciones por parte del Senado al carecer de un procedimiento que haga valer conocimientos, experiencia, algún criterio valorativo para la toma de decisiones y no solo un acuerdo de la Junta de Coordinación Política. Esto, por ejemplo, abre la discusión sobre el cumplimiento de las sentencias del tribunal por parte de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En este sentido, es que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha presentado desde su creación como un garante de los derechos político-electorales de

ciudadanía, candidatos, partidos y agrupaciones políticas, instituciones e incluso personas morales.⁵

Buena parte de las modificaciones que se han hecho en las reformas constitucionales de 2007 y 2014, así como su complemento en las legales, han provenido de los criterios de interpretación del Tribunal. Muchos de esos temas tuvieron que ser primeramente discutidos por el TEPJF, como son el derecho de réplica,⁶ acceso a medios de comunicación,⁷ propaganda oficial,⁸ escalonamiento de Consejeros,⁹ entre otros.

De tal suerte que la labor de interpretación de la norma posibilitó al legislador contar con un importante insumo de criterios y conceptos que revisar, discutir y discernir para la generación de las nuevas normas.

De ahí que resulte, indispensable hablar del papel que ha desempeñado el tribunal para suplir las deficiencias legislativas para luego pasar a los temas de urgencia atención para hacer operativos los postulados del Poder revisor de la Constitución.

- **Caducidad en el procedimiento especial sancionador**

Muchas de las lagunas que tenemos son temas que nos han quedado a deber los legisladores. Uno de ellos, por ejemplo, es la caducidad en el procedimiento especial sancionador, puesto que pese a tener dos reformas constitucionales que han reformado esta vía impugnativa, ninguna se ha hecho cargo de la caducidad.

De ahí que ha sido motivo de cinco criterios¹⁰ de interpretación por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los cuales se ha tratado de

⁵ Ejemplo de la apertura a los derechos de las personas morales esta la Jurisprudencia 18/2013, cuyo rubro es: CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RADIO Y TELEVISIÓN. ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN, CONTRA ACTOS QUE CONSIDERE CONTRARIOS A LOS INTERESES DE SUS AGREMIADOS

⁶ SUP-JDC-1514/2007 resuelto en sesión del 7 de noviembre de 2007.

⁷ SUP-JRC-375/2007, de la cual derivó la Tesis XXIII/2008.

⁸ SUP-JRC-487/2000 Y SU ACUMULADO, de la cual derivó la jurisprudencia S3ELJ23/2004.

⁹ Tesis relevante S3EL 094/2004 y Jurisprudencia S3ELJ 04/2001.

¹⁰ Los criterios establecidos son:

1. Tesis XXIII/2012. "CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR"
2. Jurisprudencia 8/2013. "CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR"
3. Jurisprudencia 11/2013. "CADUCIDAD. EXCEPCIÓN AL PLAZO EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR"
4. Tesis XXIV/2013. "CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. DEBE ANALIZARSE DE OFICIO"

configurar la manera de implementación de esta figura, toda vez que el legislador no tuvo a bien considerarla, tampoco lo hizo la autoridad administrativa en su facultad reglamentaria al expedir el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto.

Una de los principales argumentos para las impugnaciones a las sanciones impuestas por el IFE-INE era que, con que la falta de regulación de figuras extintivas como la caducidad, la prescripción, la preclusión, entre otras, se tiene un retroceso en el ordenamiento jurídico, porque a través de ellas, junto con las restantes reglas del debido proceso, se obtiene una tutela eficiente y completa del principio de seguridad jurídica, de los derechos de terceros y del orden social.

De ahí que convenga precisar que tales figuras son una limitación al ejercicio de una determinada facultad, pues al exigírsele un uso razonable de la misma se evita que prolongue su ejercicio indefinidamente, o bien, que omita ejercerlo dentro del plazo legal estipulado, ya que cualquiera de estas dos situaciones genera una situación incertidumbre sobre la situación jurídica de las partes en el procedimiento o proceso. Por ello, estas figuras extintivas integran y conforman parte esencial del principio de seguridad y certeza jurídica, los cuales resultan básicos dentro del ordenamiento jurídico.

Cada vez se ha convertido en un hecho controvertido la falta de regulación de la figura de la caducidad. Y ello es contrario al espíritu con el que surgió el procedimiento especial, toda vez que, buscaba privilegiar que un periodo breve de tiempo se tuviera la tutela jurídica. Mucho se ha señalado que la exigencia de desahogar el procedimiento con toda brevedad es inversamente proporcional a la posibilidad de desarrollar una investigación exhaustiva y meticulosa, que le permita probar la responsabilidad del acusado, respetando los estándares mínimos de los procedimientos jurídicamente aceptables.

Resulta evidente que este procedimiento ha tenido una confronta entre los principios de exhaustividad y celeridad. Una de las consecuencias de este conflicto es la falta de regulación de la caducidad, por ello es que, desde el tribunal se han dictado cinco criterios que pretenden dar solución a este conflicto de la implementación de la figura de la “caducidad”.

5. Jurisprudencia 14/2013. “CADUCIDAD. SUSPENSIÓN DEL PLAZO EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”

- **Interés legítimo**

Otro ejemplo que se debe considerar de igual magnitud es lo acontecido con el interés legítimo establecido para impugnar cualquier determinación que se estime violatoria de derechos. Pese a las discusiones que se han tenido respecto al interés jurídico y legítimo, hemos señalado que, si bien es cierto que los criterios de procedencia de los medios de impugnación requieren de agravios personales y directos, también lo es que se puede acudir en vía de interés a que el acto que se estima cause un agravio deje de existir.

De ahí que la Sala Superior, a través de la Jurisprudencia 9/2015 INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN haya señalado que es necesario eliminar los obstáculos que impiden el acceso pleno a los derechos, en particular, si se originan en la exclusión histórica y sistemática de personas y colectivos sobre la base de sus particulares características personales, sociales, culturales o contextuales, las que se corresponden, en principio, con los rubros prohibidos de discriminación.¹¹

Además, la Sala precisó que, cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de los mismos.

¹¹ Al resolver la emblemática sentencia con clave SUP-JDC-12624/2011 la Sala Superior estimó que estima que les asiste interés jurídico a las accionantes para promover el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, exclusivamente en la esfera de la afectación individual de sus propios derechos políticos electorales: Primero, porque las actoras se ostentan como militantes de los partidos políticos Movimiento Ciudadano (antes Convergencia), Nueva Alianza y Revolucionario Institucional, lo que las coloca en la posibilidad real de ser postuladas a los cargos de diputadas y senadoras de mayoría relativa por sus respectivos partidos políticos; y segundo, por la circunstancia especial de que en su calidad de mujeres, cada una de las actoras forman parte integrante del género femenino, mismo que, es de dominio público, en la actualidad constituye un grupo social que lucha por condiciones de igualdad ante los varones, estos hechos las legitima para impugnar en lo individual el acuerdo materia del presente juicio, en la medida de que, en sus demandas, plantean que la vaguedad y ambigüedad del texto del párrafo cuarto del punto Decimotercero de los criterios referidos, genera una afectación directa e inmediata en su esfera de sus derechos político electorales de ser votadas, ya que se tergiversa el derecho que establece la fracción 1 del artículo 219 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establecen las cuotas de género tendientes a lograr un equilibrio en la participación de los hombres y mujeres en la democracia, páginas 42-43.

Este criterio, en concreto, lo que hace es actualizar el interés legítimo para todos y cada uno de sus integrantes, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad, lo que en la especie aún no está permitido por el actual texto de la Ley de Medios de Impugnación.

En ese orden de ideas, si en términos generales, la mayoría de las personas no son partícipes de los ámbitos en donde se toman las decisiones públicas, o carecen del poder fáctico necesario para afectarla, las correcciones o adopciones demandadas en el ámbito de la justicia representan quizás su única oportunidad de introducir su voz y perspectivas en la deliberación pública.¹² Esto nos ayuda a percatarnos que el criterio de los juzgadores ha caminado aún más lejos de lo que la ley lo permite.

III. El papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su jurisprudencia

En la actualidad es difícil encontrar alguna rama del derecho que no haya tenido como fuente a la jurisprudencia. De hecho, la materia electoral no se escapa de esta realidad y menos los mecanismos de control que se han establecido para la materia comicial.

De ahí que, resulta fundamental el papel que ha hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para la inclusión de criterios que permitan salvaguardar los principios que se han establecido tanto en la Constitución como en las leyes. En un principio la Sala Superior del tribunal no solo se ha preocupado por ensanchar las puertas de acceso a la justicia, sino por hacer un verdadero ejercicio que permita hacer de los medios de impugnación algo más cercano a la ciudadanía y un medio de acceso a los juzgadores y, en general, a la justicia electoral.

En muchas ocasiones la problemática que se presenta al juzgador supera la realidad de la ley. Los asuntos que se presentan van más allá de los criterios que se han ideado para desarrollar los procesos electorales, puesto que mientras se piensa en solucionar algún problema

¹² Jurisprudencia 9/2015 INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN

legislativo, los diversos actores políticos ya están pensando en la siguiente manera de vulnerar esas nuevas reglas de las cuales nos hemos dotado. Y aún más lejos, bajo los problemas que se presentan en la actual legislación, el órgano impartidor de justicia ha tenido que crear criterios que cumplen las veces de leyes.

Por ejemplo, antes de la modificación constitucional de 2007 no se tenía contemplado en la ley electoral algún tipo de procedimiento mediante el cual la se tutelaré de manera particular las violaciones al modelo de comunicación política, solo se contaba con la Jurisprudencia 12/2007 “PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO,¹³ la cual establecía que, ante la omisión de un procedimiento sumario preventivo se debía vigilar y controlar los procesos electorales, pues bastaba con seguir en forma breve dichas conductas, en el cual se observarían las formalidades esenciales para cumplir con la garantía de audiencia de las partes.

De modo tal que, para configurar el actual esquema del procedimiento especial sancionador, el poder reformador de la Constitución se sustentó tanto el criterio jurisprudencial anterior, como en el SUP-RAP-17/2006, para rediseñar el régimen sancionador electoral y disciplinario. Con ello se establecieron nuevos procedimientos para los actos producidos dentro de los procesos electorales, vinculados con la propaganda.

Este es tan solo uno, de los muchos ejemplos que existen para asegurar que los criterios que emanan de los órganos jurisdiccionales en repetidas ocasiones se convierten en una realidad electoral. Por ello, no se debe echar en saco roto lo que establece como criterio o precedente.

No obstante, el Tribunal Electoral no ha hecho algo que este fuera de sus funciones, toda vez que, la jurisprudencia constitucional ha aceptado que las decisiones parlamentarias únicamente están sujetas al control jurisdiccional cuando afectan a las relaciones externas al órgano o se concentran en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de control constitucional a través de las vías de acceso a la justicia (Elizondo, 2008, p. 18).

Asimismo, Miguel Carbonell ha señalado que la importancia de la jurisprudencia se puede acotar en tres grandes funciones:

¹³ Los precedentes que se necesitaron para sustentar este criterio fueron el SUP-RAP-17/2006, el SUP-RAP-34/2006 y el SUP-JRC-202/2007.

1. La norma jurisprudencial permite al juzgador trasladar la típica generalidad y abstracción de la ley hacia la concreción del caso concreto, puesto que aun sin ser tan particular como la propia sentencia, representa un acercamiento importante a las cambiantes necesidades del momento,
2. La jurisprudencia presenta hoy en día mayor agilidad reguladora que la labor del legislador, ya que el surgimiento de los criterios y precedentes jurisprudenciales se verifican con más prontitud y rapidez que las decisiones de los parlamentos y órganos legislativos que actualmente están agobiados por tantas funciones distintas a las de crear leyes, y
3. Es creadora de nuevas figuras jurídicas y modeladora de las ya existentes, esto significa, por ejemplo, que en ocasiones los tribunales encargados de la creación jurisprudencial deben crear nuevas reglas para solucionar un caso concreto, realizando una labor integradora y no meramente interpretativa del ordenamiento. (Carbonell, 2013, p. 136-137)

Sin entrar a debate del tema de la obligatoriedad y aplicabilidad de la jurisprudencia podemos decir que, en México equivale a la interpretación que realizan los órganos jurisdiccionales facultados para ello, de las cuestiones de hecho y de derecho que se les plantean para su resolución.

Ahora bien, sabemos que toda tesis jurisprudencial, aunque sea obligatoria no implica necesariamente que su aplicación se realice de inmediato, es decir, al margen de las pretensiones que las partes deduzcan en el juicio y de las pruebas que aporten, pues la invocación, y en su caso, aplicación obedece a la necesaria adecuación del caso a la prevención contenida en la jurisprudencia, y no a la inversa, lo que significaría someterse a su molde lo que pudiera escapar de su contenido (SCJN, 2005, p. 345-346).

IV. Cuatro tiros de precisión para temas procesales electorales

Derivado de la reforma constitucional en materia político electoral del pasado febrero de 2014, se estableció una reconfiguración del sistema nacional electoral. Estos nuevos cambios representan una nueva visión de la organización de las elecciones, sin embargo, también trajeron consigo una serie de cambios a la Ley de Medios de Impugnación.

El 23 de mayo de ese mismo año se publicó el Decreto que reformaba los párrafos 1 y 2 del artículo 2; los incisos a), del párrafo 2 del artículo 3; el párrafo 2 del artículo 34 y el párrafo 1 del artículo 40; adicionaba un párrafo 3 al artículo 2; un inciso f) al párrafo 2 del artículo 3; un inciso d) al párrafo primero del artículo 13; un capítulo cuarto que se denominará "De la nulidad de las elecciones federales y locales" que contiene un artículo 78 Bis al título sexto del libro segundo; y un libro sexto denominado "Del recurso de revisión del Procedimiento Especial Sancionador" con un título único denominado "De las reglas particulares" y un capítulo único denominado "De la procedencia y competencia" conformado por los artículos 109 y 110, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En general, los cambios fueron para realizar las siguientes adecuaciones:

1. La armonización con la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, que establece las normas se interpretarán conforme a la Constitución, los tratados o instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano y que La interpretación del orden jurídico deberá realizarse conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.
2. Dar legitimación activa a los candidatos independientes y sus representantes ante los órganos del INE para interponer medios de impugnación.
3. La creación de un artículo 78 Bis que regulará las tres nuevas causales de nulidad de una elección, siempre y cuando se acredite que hubo en las elecciones federales o locales violaciones graves, dolosas y determinantes en los casos previstos en la Base VI del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. La sustanciación del nuevo modelo (dual) de trámite del procedimiento especial sancionador, donde la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la encargada de resolver estas controversias.
5. La creación de un recurso de revisión de las sentencias que recaigan a los procedimientos especiales sancionadores, De las medidas cautelares que emita el Instituto a que se refiere el Apartado D, Base III del artículo 41 de la Constitución, y del acuerdo de desechamiento que emita el Instituto a una denuncia.

Básicamente las adecuaciones que se presentaron fueron para fortalecer las vías impugnativas de las violaciones al modelo de comunicación política, puesto que se mejoró el modelo de solución de los procedimientos especiales sancionadores, se creó una vía impugnativa para estas resoluciones y se estableció, por primera vez en texto constitucional, una causal de nulidad de una elección por compra o adquisición de tiempos en radio y/o televisión.

De ahí que sea el primer punto de mejora que se abordara.

- **Vinculación entre una sentencia de procedimiento especial sancionador que confirme la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión con la causal de nulidad por esta misma causa.**

En sus primeros 6 años de vida el procedimiento especial sancionador no tuvo importancia a esta función, simplemente se tomaba como la base para tasar las sanciones de quienes violaban estas normas. De hecho, saber si es una acción u omisión¹⁴, si es una conducta dolosa o culposa¹⁵, si la conducta del infractor es reiterada o si existe reincidencia,¹⁶ que valora las circunstancias de tiempo, modo y lugar y que, incluso, mide las consecuencias de los actos. Demostrando que no era su prioridad la acreditación de la compra o adquisición de tiempos más que para valorar la conducta infractora.¹⁷

Esta misma función deberá tomarse en cuenta no sólo para la sanción que se derive de la sentencia del especial sancionador, sino que deberá estudiarse la fundamentación y motivación de la Sala Regional Especializada para quienes pretendan hacer valer una eventual nulidad de la elección.

¹⁴ Criterio contenido en los expedientes: SUP-RAP-29/2001, SUP-RAP-24/2002, SUP-RAP-31/2002, SUP-RAP-83/2007, SUP-RAP-48/2010 y SUP-RAP-97/2010.

¹⁵ Criterio contenido en los expedientes: SUP-RAP-29/2001, SUP-RAP-24/2002, SUP-RAP-31/2002, SUP-RAP-48/2010 y SUP-RAP-97/2010.

¹⁶ Criterio sostenido por la Sala Superior en la Jurisprudencia 41/2010, sustentada en los precedentes y SUP-RAP-83/2007 y SUP-RAP-62/2010, cuyo contenido señala que los elementos mínimos que la autoridad administrativa electoral debe considerar a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción, son: 1. El ejercicio o período en el que se cometió la transgresión anterior, por la que estima reiterada la infracción; 2. La naturaleza de las contravenciones, así como los preceptos infringidos, a fin de evidenciar que afectan el mismo bien jurídico tutelado, y 3. Que la resolución mediante la cual se sancionó al infractor, con motivo de la contravención anterior, tiene el carácter de firme.

¹⁷ Hernández González, Abraham Giovanni, *Control constitucional del modelo de comunicación política (el nuevo procedimiento especial sancionador y el juicio de inconformidad)*, Apuntes Electorales, México, año XV, número 54, enero-junio 2016, p. 109.

Resultaría complejo que, por un lado, se confirme la compra en la sentencia que recaiga al recurso de revisión de procedimiento especial sancionador y, que, por otro, se contradiga dicha determinación al resolver un juicio de inconformidad que plantee la nulidad de una elección por compra o adquisición de tiempos en radio y televisión. Además, sería un ejercicio interesante conocer la determinación que previamente se hubiese confirmado ¿se podría presentar una sentencia de PES y una de su recurso de revisión como documental público en un Juicio de Inconformidad?

Toma importancia porque si se acredita la compra o adquisición de tiempos se debe esperar la eventual petición de nulidad de la elección y, de ser el caso, pensar en que el eventual sancionado podría superar el umbral del 5%. Este criterio rompe toda duda sobre la pertinencia del trabajo que se desarrolle por parte de la autoridad administrativa para la jornada electoral. De otra forma es difícil pensar que, si se llegará a decretar la compra o adquisición en época de campañas o, peor aún, de precampañas se tendría que detener toda actividad del INE y reponer el procedimiento.

Ahora bien, al pensar en la posibilidades de impugnación, surgen ideas tales como estas cuatro implicaciones aún más complejas: a) No fue el candidato directamente el que adquirió el tiempo, se acreditó al instituto político b) fue un día antes de la elección, c) se resolvió la compra o adquisición de tiempos cuando, en teoría, ya habría ocurrido la toma de posesión de los candidatos y d) se decretó la nulidad por razón diversa en la elección de Morelia (violación a principios constitucionales), la cual directamente tiene implicación en la compra o adquisición de tiempos.

Esto abrió la posibilidad de reconocer que si bien una sentencia de PES no tendría la fuerza misma (por no garantizar que la diferencia entre el primer y segundo lugar sea del 5 por ciento) para decretar la nulidad por compra o adquisición de una elección, si podría hacer prueba plena para demostrar que existió inequidad y/o imparcialidad en la contienda electoral y que, con ello, se pudiera solicitar otra nulidad, como la no establecida pero si reconocida, por violaciones a principios constitucionales.¹⁸

Una sentencia que sanciona la compra o adquisición y que, además, ha quedado firme es un elemento fehaciente de que no sólo se burlaron las reglas de la comunicación política del

¹⁸ Ibidem.

país, sino que se rompieron los principios constitucionales de equidad de la contienda electoral. Es un elemento que, si se valora bien, puede tener los alcances que no se han pensado antes.

Me explicó. Se estableció en el artículo 41 constitucional que en caso de compra-adquisición de tiempo en radio y televisión se puede decretar la nulidad de la elección de que se trate. Pero, si todavía no hay elección, si estamos en la etapa de preparación de la elección ¿Qué anulas si no hay todavía decisión de los ciudadanos?

Esto abre a la discusión dos grandes temas:

1. **La efectividad de la sanción.** Si la finalidad era que funcionará como medida inhibitoria, con este esquema no se logrará. Normalmente la compra-adquisición de tiempos se da para posicionar a los candidatos antes de la elección, nunca para después de que los ciudadanos ya acudieron a las urnas. De hecho, estadísticamente, después de a la jornada electoral la actividad de la sala regional especializada decrece.
2. **Medida para acreditar la compra-adquisición.** En materia electoral la forma que se pensó para acreditar la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión fue el procedimiento especial sancionador. De modo que, de ser el caso, la Sala Especializada, de no ser recurrida ante la Sala Superior su determinación, tendría la decisión de acreditar si se compró o no tiempos.

La otra vía es solicitarlo directamente ante la Sala Superior, vía Juicio de Inconformidad, lo que nos hace pensar en la idoneidad de tratar de acreditar una compra de tiempos en época de precampañas o campañas y tratar de hacerla valer hasta después de la jornada.

Esto abre varias interrogantes: ¿Qué pasa si la sentencia que confirme que hubo compra o adquisición de tiempos en radio y televisión queda firme antes de la jornada electoral? ¿se puede utilizar esta sentencia para solicitar la nulidad de una elección? y si es el caso ¿para qué seguir con la preparación de la jornada electoral si ya se acreditó que hubo compra de tiempo y que se va a solicitar la nulidad?

Y no es algo que no haya ocurrido. En el proceso de elección extraordinaria para la gubernatura de Colima ya ocurrió.

Al resolver el SRE-PSC-3/2016 la Sala Regional Especializada decretó que la aparición del candidato José Luis Preciado en el evento Teletón 2015 constituyó una compra de tiempos, puesto que apareció señalando que era candidato del PAN a la gubernatura y haciendo el señalamiento que, de resultar electo se construiría un CRIT en el Estado, de ahí que se acreditara el actuar indebido del candidato.

Lamentablemente este asunto se resolvió el pasado 21 de septiembre de 2016. La elección se llevó a cabo en enero, ya hubo un candidato ganador y ya está ejerciendo el cargo. Y nunca hubo una determinación final. En la que no resultó electo José Luis Preciado.¹⁹ Sin embargo, si hubiera resultado electo. Los partidos políticos contrarios hubieran solicitado la nulidad de la elección por tener por acreditada la compra de tiempos en televisión.

No tengo la menor duda de que es un tema que debemos regular. Hace falta armonización a los medios de impugnación. La solución a la que he arribado es que la sanción pertinente para estos casos es la cancelación del registro para el partido y el candidato en la elección de que se trate. De tal manera que, no se permita continuar en la contienda a los infractores y se respete el trabajo de las instituciones y de los demás candidatos, de forma que prevalezca la voluntad de la ciudadanía.

En concreto, la nulidad de la elección se podría complementar con la pérdida de registro del candidato y el partido infractor.

- **Armonización entre la fiscalización de recursos y la solicitud de nulidad de la elección por rebase de topes de gastos de campaña.**

En el pasado proceso electoral, uno de los mayores retos que enfrentaron tanto el Instituto Nacional Electoral como el Tribunal fue que los plazos previstos para la fiscalización de los recursos, para la sustanciación de las quejas y denuncias presentadas en materia de

¹⁹ SUP-REP-8/2016, resuelto en sesión pública de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del 21 de septiembre de 2016.

fiscalización, la acreditación del rebase de topes de gastos de campaña y las solicitudes de nulidad de una elección por este motivo.

En general tenemos un problema entre el procedimiento establecido para la nueva fiscalización de los recursos, la resolución de las quejas y denuncias en esta materia y los plazos para resolver las impugnaciones de los mismos.

Esto toma importancia, en virtud de que la labor de fiscalización es la pieza fundamental para determinar si existe o no rebase de topes de gastos de campaña y, de ser el caso, si procede o no, la solicitud de nulidad de una elección por esta causa. Por ejemplo, en este proceso electoral el Consejo General del INE aprobó los Dictámenes consolidados de gastos de campaña el 20 de julio, mientras que el plazo para presentar impugnaciones de 4 días venció el 24 de julio. Siguiendo las reglas generales de los medios de impugnación se publicitan 72 horas y se remiten a sede jurisdiccional un día después. El 28 de julio llegaron a la Sala Superior las impugnaciones presentadas.

Mientras a la Sala Superior llega la impugnación de los dictámenes consolidados el 28 de julio, las Salas Regionales tienen que resolver la petición de nulidad de una elección por rebase de topes de gastos de campaña el 3 de agosto²⁰ y lo tienen que hacer tomando en cuenta lo que resuelva la Sala Superior respecto de los dictámenes en materia de fiscalización, la cual tendría que resolver en un máximo de 7 días.

Y esta situación empeoró. En la determinación de la Sala Superior se ordenó al INE que resolviera todas las quejas pendientes en materia de fiscalización para que se impactaran sus resultados en el dictamen final. Dicho entramado fiscal y legal hace prácticamente imposible contar con resoluciones firmes en un plazo adecuado para hacer efectiva la demanda de nulidad.

El problema fundamental se encuentra en determinar si existe o no el rebase de topes de gastos de campaña. Acreditar el rebase de topes es la cuestión fundamental de esta reforma legal, es decir, hacer concordar los plazos para la fiscalización con el los del Juicio de Inconformidad.

²⁰ Artículo 58 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El Tribunal no puede determinar una nulidad si primero no tiene la certeza de que en verdad existió el rebase y, una vez que esto procede, se deben privilegiar dos cuestiones: a) respetar las vías impugnativas y b) hacerlo dentro los plazos previstos para impugnar.

Fecha²¹	Actividad	Autoridad
18 de junio	Fecha límite para la interposición de los Juicios de Inconformidad (JIN)	Salas Regionales
20 de julio	Presentación de los informes de gastos de campaña y Dictamen consolidad	Instituto Nacional Electoral
24 de julio	Fecha límite para la interposición de los Recursos de Apelación sobre Dictamen Consolidado	INE- Sala Superior
28 de julio	Recepción de impugnaciones en Sala Superior	Sala Superior
No existe tiempo suficiente para que la Sala Regional tome en cuenta lo que señale la Sala Superior		
3 de agosto	Fecha límite para resolver los JIN	Salas Regionales
6 de agosto	Fecha límite para interponer los Recursos de Reconsideración en contra de resoluciones del JIN	Sala Superior
19 de agosto	Fecha límite para resolver los REC	Sala Superior
1 de septiembre	Toma de protesta en la Cámara de Diputados	Congreso

- **Plazos de interposición de medios y resolución de los mismos.**

Otro punto a destacar es la controversia que se genera ante la ausencia de plazos para resolver medios de impugnación locales y su inminente impacto con las vías impugnativas federales.

Una de las mayores críticas que hay en la Sala Superior es a las denominadas resoluciones de “media noche”, en lo que incluso algunos han denominado en los “obscuro”. Sin embargo, este proceder se debe a la inexistencia de plazos en algunos medios de impugnación locales, lo que genera dilaciones innecesarias y muchas veces con la intención de restar a la Sala Superior tiempo para resolver en virtud de los plazos establecidos en las constituciones locales para la toma de posesión del cargo de diversos servidores públicos.

²¹ Cuadro de elaboración propia.

Es el momento de una revisión integral al sistema de medios de impugnación, tanto federal como local, con la finalidad no solo de uniformar criterios, sino establecer plazos legales para cada uno de los medios de impugnación.

Hace falta establecer tiempos razonables de actuación a todas las autoridades electorales y no sólo privilegiar la actuación de unos cuantos. Esto ocurrió principalmente en las impugnaciones con plazos fatales como las asignaciones de diputaciones por el principio de representación proporcional, donde por mandato constitucional existe una fecha límite en donde se deben resolver las controversias.

Este tipo de conductas se enfatiza con dos grandes ejemplos.

El primero, el Instituto Electoral del Distrito Federal realizó la asignación de estas diputaciones el 13 de junio de 2015. La impugnación a dicho acto llegó el 17 de junio al Tribunal Electoral del Distrito Federal, quien tardó ¡60 días en resolver! la Sala Regional Distrito Federal lo hizo en 17 días, es decir, el 7 de septiembre tenía una sentencia sobre el caso. Este actuar dejó a la Sala Superior un plazo fatal de 8 días para resolver.

En general, durante los últimos 3 años el promedio de resolución de un asunto en la Sala Superior, a partir de su recepción, es de 30 días. Con ello se procura cumplir con el principio de una justicia pronta y expedita que no transgreda, en nada, el debido proceso y el principio de audiencia.

SUP-JRC-666/2015
(Asignación de diputados de representación proporcional en el DF)

	Tiempo de resolución		
	57 días	12 días	7 días
IEDF	57 días	12 días	7 días
Asignación de dip.	TEDF		
13 de junio de 2015	Recepción	SDF	
	20 de junio de 2015	Recepción	SS
	Sentencia	26 de agosto de 2015	Recepción
	16 de agosto de 2015	Sentencia	8 de septiembre 2015
		7 de septiembre 2015	Sentencia
			15 septiembre 2015

Existe un caso aún más grave, la asignación de diputados de RP en Yucatán. El instituto electoral realizó dicho ejercicio el 14 de junio de 2015, el Tribunal de la entidad lo recibió el 17 y tardó 44 días en resolver. El 05 de agosto llegó la impugnación de dicha sentencia a la

Sala Regional Xalapa, quien en un plazo de 19 días resolvió, es decir el 24 de agosto dictó sentencia.

Sin embargo, lo complejo del asunto fue que, bajo las reglas de tramitación y publicitación de los medios de impugnación el expediente se remitió a la Sala Superior el 31 de agosto, mientras que el Congreso del Estado tomaba posesión el 01 de septiembre, es decir la Sala Superior tenía horas para dictar una resolución de lo controvertido ¡Menos de 24 horas para resolver!

SUP-REC-625/2015
(Asignación de diputados de representación proporcional en Yucatán)

	Tiempo de resolución		
IEPC - Yucatán	44 días	14 días	1 día
Asignación de dip.	TEEY		
14 de junio de 2015	Recepción	SX	
	17 de junio de 2015	Recepción	SS
	Sentencia	10 de agosto	Recepción
	31 de julio	Sentencia	31 de agosto de 2015
		24 de agosto de 2015	Sentencia
			31 de agosto de 2015

Por eso se pueden concluir dos cuestiones básicas: a) los tribunales electorales locales resuelven conforme a las reglas contenidas en sus propias legislaciones, por lo que su actuar no es con dolo, pero si evidencia una falta por lo menos de coincidencia entre los plazos federales y los locales, y b) es necesaria que la revisión al sistema de medios prevea requisitos más ágiles para casos de urgente resolución.

Bibliografía

- CARBONELL, Miguel, *Elementos de derecho constitucional*, Fontamara, México, 2013.
- Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *El juzgador electoral frente al Estado Constitucional de Derecho*, Instituto Nacional de Estudios Superiores de Derecho Penal, México, 2008.
- Informe de la Comisión Global sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, Kofi Annan Foundation, septiembre, 2012
- *La Jurisprudencia en México*, Poder Judicial de la Federación- Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005.
- Nohlen Dieter, et al., “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”, Fondo de Cultura Económica, México, D.F, 2007.

Hemerografía

- Apuntes Electorales, México, año XV, número 54, enero-junio 2016

Sentencias

- SUP-JRC-487/2000 Y SU ACUMULADO
- SUP-RAP-29/2001
- SUP-RAP-24/2002
- , SUP-RAP-31/2002
- SUP-RAP-17/2006
- SUP-RAP-34/2006
- SUP-JDC-1514/2007
- SUP-JRC-375/2007
- SUP-JRC-202/2007
- SUP-RAP 83/2007
- SUP-RAP-48/2010
- SUP-RAP-97/2010
- SUP-RAP-62/2010
- SUP-JDC-12624/2011
- SUP-JRC-666/2015
- SUP-REC-625/2015
- SRE-PSC-3/2016
- SUP-REP-8/2016

Jurisprudencias

- IJurisprudencia 12/2007 “PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO”.

- Jurisprudencia 8/2013. “CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”.
- Jurisprudencia 11/2013. “CADUCIDAD. EXCEPCIÓN AL PLAZO EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”
- Jurisprudencia 14/2013. “CADUCIDAD. SUSPENSIÓN DEL PLAZO EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”
- Jurisprudencia 18/2013 “CÁMARA NACIONAL DE LA INDUSTRIA DE RADIO Y TELEVISIÓN. ESTÁ LEGITIMADA PARA INTERPONER RECURSO DE APELACIÓN, CONTRA ACTOS QUE CONSIDERE CONTRARIOS A LOS INTERESES DE SUS AGREMIADOS”.
- Jurisprudencia 9/2015 “INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN”.

Tesis

- Tesis XXIII/2012. “CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR”.
- Tesis XXIV/2013. “CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. DEBE ANALIZARSE DE OFICIO”.