

# Fortalezas y debilidades de la justicia electoral en México

*Arturo Espinosa Silis*

*I. Introducción; II. Jurisprudencia en la ley; III. La cadena impugnativa; Certeza y congruencia; IV. Conclusiones*

**RESUMEN:** La justicia electoral ha sido forjadora del sistema electoral mexicano, muchos de los criterios adoptados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han sido fundamentales para la construcción de la democracia electoral mexicana, sin embargo, en los últimos años la judicialización de los procesos electorales ha ido en aumento, el número de impugnaciones año con año y elección con elección incrementa.

A partir de precedentes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, hago un análisis de aquellas resoluciones destacadas que han contribuido a fortalecer el sistema electoral mexicano, y particularmente a la justicia electoral, y también de aquellas que lo han debilitado, ello con el objetivo de proponer algunas modificaciones puntuales y concretas a la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**PALABRAS CLAVE:** Justicia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sala Superior, democracia interna de los partidos políticos, justicia intrapartidista, fiscalización, financiamiento público, financiamiento privado, registro de partidos políticos, cuotas de género, paridad de género, federalismo.

## **I. Introducción**

2016 será un año clave para la Justicia Electoral en México, no sólo por la cantidad de procesos electorales locales que habrá, los cuales se desarrollarán con nuevas reglas, sino también porque en noviembre de este año deberá renovarse la totalidad de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es innegable que el papel de la Sala Superior es más relevante cada día en el desarrollo de las elecciones de nuestro país. Gran parte de las decisiones que impactan en un proceso electoral o en la vida interna de los partidos políticos termina definiéndose en este órgano del TEPJF.

La renovación del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, me parece que, debe acompañarse de un debate y reflexión sobre el papel de la justicia electoral en México.

Hasta ahora el papel de la Sala Superior ha sido relevante en muchos casos y polémico en otros. Muchos son los retos que tendrá la justicia electoral de cara a los próximos años y especialmente a la elección de 2018. Algunos de los cuales iré abordando en posteriores textos, pues en este me enfocaré en tres ajustes normativos que considero indispensables,

para fortalecer el acceso a la justicia y con ello la protección de los derechos político-electorales.

Desde 1996, año en que se emitió la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la legislación que sustenta la justicia electoral en el país —me refiero a los artículos 41, fracción VI y 99 de la Constitución, así la Ley de Medios de Impugnación— ha sufrido cambios mínimos.

En principio podría parecer positivo que exista estabilidad en una materia donde las reformas son constantes, pero justamente eso es lo que llama la atención, desde 1996 se han dado por lo menos 3 reformas constitucionales y legales de gran calado, me refiero a la de 2007-2008, la de 2011 para reconocer expresamente las candidaturas independientes y la de 2014. Estas reformas han impactado de manera importante en la justicia electoral sin que la legislación particular se adapte adecuadamente a los cambios normativos.

## II. Jurisprudencia en la ley

### *i. JDC vs actos partidistas*

El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano es el medio de impugnación a través del cual se tutelan los derechos político-electorales de los ciudadanos (votar, ser votado, asociación y afiliación). En un principio el juicio ciudadano sólo era procedente en contra de actos de autoridades electorales, sin embargo, en su momento, la Sala Superior amplió la procedencia del juicio ciudadano a efecto de que los militantes de los partidos políticos pudieran impugnar actos o resoluciones emitidos por los órganos internos de los partidos políticos a fin de garantizar el pleno ejercicio de los derechos partidistas por parte de los militantes.<sup>1</sup>

A partir de ello, en la reforma de 2008<sup>2</sup>, se incluyó en la Ley General del Sistema de Medios da procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos o resoluciones del partidos político al que está afiliado que el ciudadano considere que violan alguno de sus derechos político-electorales.<sup>3</sup>

Inclusive, actualmente la legislación electoral contempla que los partidos políticos tienen la obligación de establecer procedimientos de justicia intrapartidaria, los cuales deben incluir mecanismos alternativos de solución de controversias.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia 3/2003, **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

<sup>2</sup> Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de julio de 2008, se adicionó, entre otros, el inciso g), al artículo 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>3</sup> Artículo 80, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>4</sup> Artículo 46 de la Ley General de Partidos Políticos.

**Artículo 46.**

## *ii. Impulso a la participación política de la mujer*

En la última década de justicia electoral en nuestro país, uno de los avances más notables, el cual se ha traducido en importantes modificaciones constitucionales y legales, ha sido en temas de género, diferentes criterios han sido emitidos por la Sala Superior del TEPJF a efecto de impulsar la participación política de las mujeres en condiciones de equidad.

Actualmente la legislación electoral mexicana contempla la paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular. Hemos transitado de las cuotas de género 70-30 y 60-40 a la paridad. Para ello los criterios del Tribunal Electoral han sido grandes impulsores de los avances en la materia. Se han emitido diversos criterios en los que se garantiza no sólo la participación de las mujeres en la vida política a través de la postulación de candidaturas, sino también que tengan posibilidades reales de acceder a los cargos de elección popular y ejercerlos.

**Alternancia en las listas de representación proporcional.** En el proceso electoral federal de 2009, se renovaron los 500 integrantes de la Cámara de Diputados, sin embargo se impugnó la integración de las listas de diputados postulados bajo el principio de representación proporcional por considerar que no se garantizaba la equidad de género. El caso implicaba determinar la manera de aplicar la regla de alternancia de géneros (art 220, párrafo 1, COFIPE). La Sala Superior resolvió que la regla de alternancia implica colocar en forma sucesiva a una mujer seguida de un hombre o viceversa (SUP-JDC-461/2009).<sup>5</sup>

**Integración de fórmulas y cumplimiento de cuotas de género.** Durante el proceso electoral federal de 2012, el Tribunal Electoral resolvió diversos juicios (**SUP-JDC-12624/2011 y acumulados**), en los que se planteaba la manera en que se debía cumplir con la cuota de género establecida en la ley. Al respecto la Sala Superior resolvió que los partidos se encontraban obligados al cumplimiento de las cuotas de género (60-40) independientemente del mecanismo mediante el cual se hubieren elegido las candidaturas, y a fin de garantizar que dichas cuotas se reflejaran de la manera más fielmente posible en la

- 
1. Los partidos políticos establecerán procedimientos de justicia intrapartidaria que incluyan mecanismos alternativos de solución de controversias.
  2. El órgano de decisión colegiado previsto en el artículo 43, inciso e) de esta Ley, deberá estar integrado de manera previa a la sustanciación del procedimiento, por un número impar de miembros; será el órgano responsable de impartir justicia interna y deberá conducirse con independencia, imparcialidad y legalidad, así como con respeto a los plazos que establezcan los estatutos de los partidos políticos.
  3. Los estatutos de los partidos políticos establecerán medios alternativos de solución de controversias sobre asuntos internos, para lo cual deberán prever los supuestos en los que serán procedentes, la sujeción voluntaria, los plazos y las formalidades del procedimiento.

<sup>5</sup> JURISPRUDENCIA 29/2013.- REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN. ALTERNANCIA DE GÉNEROS PARA CONFORMAR LAS LISTAS DE CANDIDATOS.

conformación del órgano legislativo, las fórmulas de candidatos (propietario-suplente) se deberán integrar con personas del mismo género.<sup>6</sup>

### **III. La cadena impugnativa y las competencias**

La cadena impugnativa se ha vuelto extremadamente amplia, especialmente considerando que durante proceso electoral los tiempos vuelan, pues todos los días y horas son hábiles y no existe suspensión de los actos reclamados. En muchas ocasiones los impugnantes deben agotar hasta 4 instancias, comenzando por la partidista, siguiendo con la jurisdiccional local, para de ahí saltar a la federal —primero las Salas Regionales y después de la Sala Superior—, en muchos casos cuando se termina la cadena impugnativa el proceso electoral se encuentra a punto de concluir. Existe la figura del *per saltum*<sup>7</sup> para evitar agotar la cadena impugnativa, pero este no se encuentra regulado en la legislación procesal electoral, por lo que su ejercicio es discrecional por parte del órgano jurisdiccional. En ese sentido, considero que es necesario revisar la pertinencia de cada una de las instancias y replantear el principio de definitividad.

Aunado a lo anterior, la gran cantidad de facultades de los partidos políticos, así como de los órganos electorales, en conjunto con la amplia cadena impugnativa que tiene la materia electoral ha generado que existan diferentes competencias para conocer de las impugnaciones, al interior de los partidos por lo general existen más de un órgano facultado para dirimir controversias, además existe la competencia de los órganos locales, de las Salas Regionales y de la Superior, respecto de la cual la legislación electoral es poco clara, lo que hace que en ocasiones los órganos jurisdiccionales tomen varios días para definir cuál es el competente y entonces conocer el fondo de la impugnación. Resulta imperativo definir con mayor claridad las competencias para conocer y dirimir las impugnaciones, pues en muchas ocasiones se pierde una gran cantidad de tiempo en determinar qué órgano es el competente para conocer de una impugnación.

La extensa cadena impugnativa, en combinación con la deficiente definición de competencias, ha originado que los asuntos lleguen a la última instancia, la Sala Superior, con apenas unos días u horas antes de que se vuelvan irreparables, ello ya que en algunas instancias no existe un plazo máximo para que el órgano jurisdiccional emita su resolución. Resulta necesario hacer una mejor distribución de tiempos para que cada órgano jurisdiccional que conozca del asunto tenga un plazo razonable a efecto de estudiar y resolver oportunamente cada impugnación.

#### ***i. La Justicia intrapartidista***

---

<sup>6</sup> JURISPRUDENCIA 16/2012.- CUOTA DE GÉNERO. LAS FÓRMULAS DE CANDIDATOS A DIPUTADOS Y SENADORES POR AMBOS PRINCIPIOS DEBEN INTEGRARSE CON PERSONAS DEL MISMO GÉNERO.

<sup>7</sup> JURISPRUDENCIA 11/2007.- PER SALTUM. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE

El artículo 41 de la Constitución privilegia la auto determinación u auto organización de los partidos políticos, señala que *Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley*, por su parte el 116 constitucional dispone que *previamente a acudir a la jurisdicción del Tribunal Electoral por violaciones a sus derechos por parte del partido político al que se encuentre afiliado, el afectado deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas*. El título tercero, capítulo VI, de la Ley General de Partidos Políticos establece en tres preceptos reglas generales para la impartición de la justicia al interior de los partidos políticos.

El derecho a la auto-organización de los partidos políticos, como principio de base constitucional, implica la potestad de establecer su propio régimen de organización al interior de su estructura orgánica, así como el deber de implementar procedimientos o mecanismos de auto-composición que posibiliten la solución de sus conflictos internos y garanticen los derechos de la militancia.

A partir del marco normativo descrito, el Tribunal Electoral ha desarrollado criterios para garantizar en todo momento la auto determinación de los partidos políticos, señalando que cualquier conflicto derivado de una decisión adoptada por un órgano partidista, primero tiene que resolverse por alguna instancia del propio partido antes de llegar a los tribunales electorales locales o federales.

Esto lo ha interpretado la Sala Superior en el sentido de que cuando en la normativa interna no se prevea de manera específica un medio de impugnación para controvertir ciertas determinaciones partidistas, los partidos políticos deben implementar mecanismos para la solución de sus conflictos internos, a fin de garantizar que toda controversia se resuelva por los órganos colegiados responsables de la impartición de justicia intrapartidaria, de forma independiente, objetiva e imparcial en la toma de sus decisiones, con lo cual se salvaguarda el derecho de la militancia de acceder a la justicia partidaria antes de acudir a las instancias jurisdiccionales y el de auto-organización de los partidos políticos.

**Ello se encuentra en la tesis IV/2016 de rubro PARTIDOS POLÍTICOS. DEBEN IMPLEMENTAR MECANISMOS PARA LA SOLUCIÓN DE SUS CONFLICTOS INTERNOS, CUANDO EN LA NORMATIVA PARTIDARIA NO SE PREVEA ESPECÍFICAMENTE UN MEDIO IMPUGNATIVO.**

En principio este criterio podría parecer acorde con los parámetros constitucionales y legales, pues no sólo privilegia la auto determinación de los partidos políticos, sino también el acceso a la justicia y los derechos de los militantes, ya que brinda la oportunidad de que un órgano interno de los partidos políticos que conoce a profundidad su propia normativa, sea el primero en resolver una controversia propia, sin embargo, considero que es necesario analizar más profundamente la justicia al interior de los partidos políticos, ya que en los hechos dista mucho de lo que el marco constitucional y legal establece.

De las revisión de los estatutos de los partidos y a sus procedimientos para garantizar la justicia interna, podemos advertir que el tema no es prioritario para los institutos políticos, pues las reglas para conocer y desahogar las impugnaciones son vagas y genéricas.

El partido que tiene un sistema mucho más ordenado, desarrollado, distribuido y, aparentemente, más claro es el Partido Revolucionario Institucional, existe incluso un catálogo bien definido de medios de impugnación. El Partido Acción Nacional, contempla en sus estatutos algunos medios de impugnación especialmente para los procesos electivos, pero no establece plazos o procedimientos claros para la resolución de sus medios de impugnación, y no prevé medios de impugnación para algunos actos de sus órganos directivos. El Partido de la Revolución Democrática no menciona mucho sobre los procedimientos de impugnación de las decisiones que se tomen dentro del partido; únicamente se hace referencia a una comisión especial para hacer frente a estos procedimientos y se mencionan las competencias de la misma. MORENA se apega, desde sus estatutos, a las normas de las leyes electorales sin abundar mucho en los mecanismos de impugnación; solamente se hace mención de una comisión especial para determinados procesos. Por último, el Partido Verde Ecologista de México sólo menciona una comisión especial en sus estatutos y apenas hace referencia a algunas cuestiones competenciales o a requisitos de procedencia.

La justicia partidaria como se encuentra prevista en la regulación de cada partido político carece de efectividad. Las reglas que contemplan las normativas de los partidos son vagas y genéricas, en ninguna forma contribuyen al acceso a la justicia, así como tampoco garantizan de la mejor manera posible, como señala el artículo 1 constitucional, los derechos de los militantes de los partidos políticos.

Adicionalmente, los órganos encargados de impartir justicia al interior de los partidos políticos son designados por las dirigencias partidistas, lo cual genera parcialidad y dependencia en las decisiones que se adoptan. Los integrantes de los órganos encargados de impartir justicia son militantes de los partidos políticos que en la mayoría de los casos tienen aspiraciones políticas, que responden a los intereses de la dirigencia en turno.

<b>Partido político</b>	<b>Órgano encargado de impartir justicia</b>	<b>Quién designa a sus integrantes</b>
<b>PAN</b>	Comisión de justicia (art 119 de los estatutos)	A los 5 los propone el Presidente del CEN y los aprueba el Consejo Nacional (art 121 de los estatutos). Duran en su cargo 3 años (Igual que el Presidente del CEN).
<b>PRI</b>	Comisión Nacional de Justicia Partidaria (art 211 de los estatutos)	A los 5 miembros los propone el Presidente del CEN y los elige el Consejo Político (art 212 de los estatutos). Duran en su cargo 5 años (El presidente dura 4 años).
<b>PRD</b>	Comisión Nacional Jurisdiccional (art 133 de los estatutos)	Instituciones académicas evalúan a los aspirantes y entre los 20 mejores evaluados el Presidente Nacional propondrá

		a los 5 que serán aprobados por el Consejo Nacional (art 136 de los estatutos). Duran en su cargo 3 años (Los mismos que el presidente del partido)
<b>PVEM</b>	Comisión Nacional de Honor y Justicia (art 25 de los estatutos).	Los integrantes son 5 militantes del partido que los elige la Asamblea Nacional, con una duración de 6 años (art 25 de los estatutos).
<b>PT</b>	Comisión Nacional de Conciliación, Garantías, Justicia y Controversias (art 51 de los estatutos)	Los 15 miembros los elige el Congreso Nacional (art 51 de los estatutos), el cargo dura 3 años, cada reunión ordinaria del Congreso Nacional)
<b>PANAL</b>	Órgano garante de los derechos políticos de los afiliados (art 127 de los estatutos)	A los 5 integrantes los propone el Presidente del partido y los aprueba el Consejo Nacional (art 129 de los estatutos). Su duración es de 5 años (el presidente dura 3 años)
<b>MC</b>	Comisión Nacional de Justicia Intrapartidaria (art 71 de los estatutos).	Los elige la Comisión Nacional Democrática, tienen una duración de 4 años (art 71 de los estatutos).
<b>MORENA</b>	Comisión Nacional de Honestidad y Justicia (art 47 de los estatutos)	A los 5 integrantes los elige el Consejo Nacional (art 40 de los estatutos). Duran 3 años en su cargo. Pueden ser electos como miembros del Consejo Nacional.

Desafortunadamente en muchos casos, las instancias de justicia partidista se han convertido en un mecanismo más de presión y abuso del poder de las dirigencias nacionales de los partidos políticos, las cuales responden a los intereses de los dirigentes en turno, ya que ellos son quienes designan o remueven a los integrantes del órgano partidista, careciendo de cualquier tipo de autonomía.

Los partidos políticos no han generado estructuras especializadas en la impartición de justicia, no les interesa desarrollar verdaderas instancias impugnativas en su interior. Muchos de los partidos ni siquiera cuentan con mecanismos efectivos para garantizar que los actores tengan conocimiento de las resoluciones que llegan a emitir los órganos encargados de resolver las impugnaciones, tampoco cuentan con personal suficiente para desahogar las controversias que se les presentan en los brevísimos plazos electorales.

Todo lo anterior genera que la justicia partidista sea una instancia más de la cadena impugnativa en materia electoral, pero no un espacio auténtico de resolución de conflictos partidistas. Muchos de los casos que conocen los órganos de justicia al interior de los partidos políticos toman mucho tiempo para resolverse; los juicios de omisión para resolver

las instancias partidistas ante los tribunales electorales son muy comunes. Gran parte de las resoluciones que se emiten al interior de los partidos políticos confirman los actos que se impugnan o desechan el medio de impugnación. Lamentablemente es difícil obtener estadísticas sobre estos temas ya que los partidos no cuentan con ellas.

A los partidos políticos poco les interesa fortalecer los mecanismos de impugnación en su interior. Es necesario repensar la justicia partidista, valorar su eficacia y pertinencia, y en todo caso reforzar las facultades y atribuciones de los órganos de justicia de los partidos políticos, establecer procesos de designación de sus integrantes de manera que les garanticen autonomía e independencia, dar estabilidad en el cargo, o, de plano, desaparecer esta instancia, pues permitir que se siga desarrollando como hasta ahora genera mayores perjuicios a los derechos de los militantes que beneficios.

La auto determinación de los partidos políticos debe valorarse en conjunto con el acceso a la justicia pronta y expedita de sus militantes, y con mecanismos para garantizar auténticamente el ejercicio de los derechos político-electorales al interior de los partidos políticos.

## *ii. La justicia a nivel local*

La Sala Superior desde hace varios años ha venido garantizando el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos, y privilegiando el federalismo judicial, para ello poco a poco ha definido el criterio respecto de aquellos casos en que la normativa electoral local no prevé de manera expresa una vía o medio de impugnación para controvertir determinados actos o resoluciones.

Desde 2004 el Tribunal Electoral ha buscado privilegiar la participación de la jurisdicción local en el conocimiento y resolución de los litigios electorales. Para ello, comenzó por considerar que las controversias relacionadas con derechos político-electorales del ciudadano, debían ser desahogadas a través del medio de impugnación expresamente previsto en la legislación electoral local. Ello dio origen a la jurisprudencia 1/2005 de rubro **APELACION. CASO EN QUE LA PUEDEN INTERPONER LOS CIUDADANOS (LEGISLACION DE MICHOACAN)**.<sup>8</sup>

Posteriormente, con los matices y las características propias de cada caso, la Sala Superior se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre aquellos casos en que ante la falta de previsión expresa de una vía local idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones, se ha ordenado su reencauzamiento a la instancia jurisdiccional electoral estatal con el fin de que, una vez implementado un medio sencillo y acorde al caso, en el que se observaran las formalidades esenciales del debido proceso, la autoridad local se abocara al conocimiento y resolución del asunto.

Así, se ha sostenido que en aras de salvaguardar y maximizar el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, ante la ausencia de un recurso tendente a proteger derechos fundamentales, se justifica la intervención del órgano jurisdiccional en la implementación

---

<sup>8</sup> Abandonada de conformidad a lo resuelto en la contradicción de criterios 6/2013.

de una vía o medio de impugnación idóneo, a través del cual se garantice, además, el debido funcionamiento del sistema integral de justicia electoral que tiene como uno de sus principales objetivos que todos los actos y resoluciones en la materia se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En ese sentido, el criterio sostenido por la Sala Superior ha sido que si en la Constitución o en las leyes se establecen derechos, pero no se regula expresamente un procedimiento específico para su protección, tal circunstancia no puede implicar la ineficacia de lo previsto en los referidos preceptos constitucionales e instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Para ello, se han distinguido dos tipos de casos:

- A) **Casos donde si bien la normativa local preveía un medio de impugnación local adecuado, no existían reglas explícitas atinentes al desahogo de su trámite y sustanciación.** Esto es, la Sala Superior apreció que si bien existía un juicio para la protección de los derechos político-electorales, éste carecía de la reglamentación atinente a su tramitación, sustanciación y resolución, por lo cual concluyó que dicha circunstancia no podía constituir un obstáculo para privar a los gobernados de un medio de impugnación reconocido en la ley, pues el procedimiento tiene carácter instrumental y, por tanto, constituye tan sólo un medio para alcanzar un fin, como el de solucionar un litigio.
- B) **Casos donde la normativa local si bien establecía en forma genérica que la instancia electoral local garantizaría la protección de derechos político-electorales del ciudadano, en el catálogo de medios de impugnación previsto en la legislación no se contemplaba el juicio o recurso idóneo a través del cual se colmara dicho mandato.** Es decir, la Sala Superior determinó que si bien no se preveía de manera específica un medio de impugnación para garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, a partir de lo previsto al respecto en la Constitución, el órgano jurisdiccional electoral local se encontraba obligado a salvaguardar los derechos de los ciudadanos, realizando la interpretación más favorable al derecho fundamental de acceso a la jurisdicción en observancia de los principios *pro persona* y *pro actione*, por lo que no era obstáculo que no existiera una normativa específica que regulara la sustanciación e instrucción de un medio de impugnación tendente a garantizar la protección de los derechos político-electorales, pues dicha carencia no podía traer como consecuencia privar a los ciudadanos de la posibilidad de promover un recurso eficaz en defensa de sus derechos, pues los procedimientos revestían carácter instrumental.

Finalmente, en el precedente más reciente<sup>9</sup> la Sala Superior concluyó que ante la ausencia en la normativa electoral local de una vía idónea para controvertir ciertos actos o resoluciones, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deben reencauzar el asunto a la autoridad electoral local competente, a efecto de que esta última

---

<sup>9</sup> SUP-CDC-6/2013, resuelto el veintitrés de julio de dos mil catorce, ponente: Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar. Unanimidad de votos, con excepción del resolutivo tercero y puntos considerativos que lo sustentaron, respecto del cual votó en contra la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa.

implemente un medio de impugnación sencillo y eficaz en el que se observen las formalidades esenciales del debido proceso, y, a través del mismo, se aboque al conocimiento y resolución del caso.<sup>10</sup>

**FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO.**

**INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS LOCALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA CONOCER DE ESOS CONFLICTOS.**

*iii. La segunda instancia a nivel federal*

La ley de medios de impugnación es muy clara, el recurso de reconsideración procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad interpuestos en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como en las asignaciones por el principio de representación proporcional, o en otros medios de impugnación cuando se determine la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución. Esto implica que:

1. Por regla general a nivel federal existe una sola instancia (Salas Regionales o Sala Superior), excepcionalmente podrá haber una segunda instancia, esta es el recurso de reconsideración.
2. El recurso de reconsideración únicamente procede en contra de sentencias de fondo<sup>11</sup>.
3. En contra de las sentencias de fondo de los juicios de inconformidad siempre será procedente el recurso de reconsideración.
4. En el resto de los medios de impugnación (JDC, JRC, RAP, JLI) únicamente es procedente en casos de inaplicación de una norma electoral por considerarla inconstitucional.

La Sala Superior ha interpretado en diferentes ocasiones lo dispuesto en el artículo 61 constitucional a la luz del principio de acceso a la justicia, estableciendo con ello diversos supuestos de procedencia adicionales para el recurso de revisión, los cuales se han establecido en jurisprudencias y en precedentes. Algunos de estos criterios son:

---

<sup>10</sup> Jurisprudencia de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACION EN MATERIA ELECTORAL. ANTE SU FALTA DE PREVISION EN LA NORMATIVA LOCAL, LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTATAL O DEL DISTRITO FEDERAL COMPETENTE DEBE IMPLEMENTAR UN PROCEDIMIENTO IDONEO.**

<sup>11</sup> No se puede olvidar, como regla procesal, que las causas de improcedencia sólo se aplican cuando sean notorias y evidentes, en caso de duda se debe conocer el fondo del asunto.

A partir de lo anterior, se ha creado de facto una segunda instancia electoral a nivel federal, la cual se suma a la instancia local y en muchas ocasiones a la partidista, generando una cadena impugnativa que es contraria al principio de economía procesal y de celeridad que en la materia electoral, en la cual durante proceso electoral todos los días y horas son hábiles y las distintas etapas del proceso van generando irreparabilidad, desvirtúa el sentido de la justicia electoral.

#### ***IV. Certeza y congruencia***

Algunos sectores de la crítica académica ha sido enfáticos en señalar que la justicia electoral actualmente adolece de congruencia y genera poca certeza sobre la interpretación y aplicación de las normas constitucionales y legales en materia electoral. Por ello consideró que más allá de cualquier reforma constitucional y legal que se pueda hacer en materia de justicia electoral, uno de los retos más importante es la congruencia de los juzgadores en la manera en que resuelven las impugnaciones y votan los asuntos que les son puestos a su consideración, a fin de generar certeza y seguridad jurídica a través de sus fallos.

Los juzgadores no pueden olvidar que el ejercicio de la función electoral se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, pues se contempla en los artículos 41, fracción V, Apartado A; 116, fracción IV, inciso b), y 122, Apartado A, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). Adicionalmente, el Código de Ética del Poder Judicial Federal<sup>i</sup> establece los principios de profesionalismo, excelencia y congruencia. En su conjunto, estos principios son el eje rector de las decisiones de todo juzgador electoral y órgano jurisdiccional en la materia.

La congruencia implica que las sentencias se apeguen a Derecho, partan de una misma narrativa constitucional y establezcan parámetros definidos para casos similares. De esta manera se genera certeza y seguridad jurídica en los justiciables que acuden a la justicia electoral y se evita caer en un casuismo excesivo.

Durante los últimos años, el Congreso de la Unión y las autoridades electorales se han enfocado en perfeccionar la normatividad electoral a efecto de buscar elecciones equitativas y resultados electorales ciertos, pero dichos esfuerzos resultan insuficientes si no existe congruencia en la interpretación de las normas y certeza en su aplicación.

Lamentablemente en algunos casos los órganos jurisdiccionales electorales han cambiado de forma drástica su criterio en casos similares, sin justificar de forma clara y precisa su decisión, lo cual genera desconfianza e incertidumbre jurídica que no es buena en ninguna democracia, máxime que en muchas ocasiones se trata de sentencias poco fundadas y motivadas que en su texto no reflejan de forma clara el sustento de su decisión.

La congruencia y la certeza implican una debida fundamentación y motivación, lo cual implica la decisión del juzgador se sustente en argumentos sólidos que reflejen el estudio y análisis llevado a cabo a efecto de resolver en un sentido y otro.

De ahí que uno de los retos más importantes que tiene la justicia electoral de cara a los próximos años sea que al emitir y aplicar un criterio jurídico, lo haga de forma análoga en casos similares, y en caso de que cambie su criterio sustente su posición de manera puntual y exhaustiva, señalando las causas de su decisión de cambiar, no aplicar, o modificar un criterio asumido en precedentes.<sup>ii</sup>

La justicia electoral debe construirse a partir de una narrativa constitucional respecto a las reglas electorales, en el que a través de sentencias con una rigurosa argumentación y criterios congruentes contribuyan a generar certeza para los justiciables, esta es la mejor contribución que se puede tener a la consolidación de nuestra democracia a través de sus sentencias.

### *i. Nulidades de las elecciones*

2015 fue un año inusual en la justicia electoral, entre las Salas Regionales del TEPJF y la Sala Superior anularon 9 elecciones (1 de gobernador, 1 de diputado federal, 1 de diputado local y 6 de ayuntamientos – Sahuayo, Chiautla, Centro, Huimilpan, Tapilula, Tixtla), ello considerando que la nulidad debe ser la última opción al calificar una elección. En 2016 la historia ha sido diferente, en lo que llevamos del año únicamente se ha anulado una elección de ayuntamiento. Lo relevante de estos casos, es analizar el estándar probatorio que se debe establecer en una elección a efecto de determinar que las irregularidades se encuentran plenamente acreditadas y que por tanto es válida su nulidad.

#### **• Nulidad de la elección del Distrito 1 Aguascalientes**

En 2015 la Sala Regional Monterrey en primera instancia (SM-JIN-35/20159) y posteriormente la Sala Superior en la reconsideración, determinaron declararon la nulidad de la elección de diputados federales por MR en el distrito electoral federal 01 de Aguascalientes, en virtud de la indebida intervención del Gobernador el día de la jornada electoral en varias casillas, donde se le tiene apoyando al candidato del PRI, así como el uso de recursos públicos para promocionar el voto a favor del mismo candidato.

La Sala Regional Monterrey por mayoría de votos, en un primer momento anuló la elección, al considerar que de las pruebas presentadas se advierte la presencia del Gobernador de Aguascalientes el día de la jornada electoral en 8 casillas, y mediante el uso de recursos públicos se benefició al candidato del PRI, estas pruebas consistentes en videos, fotografías páginas de internet y otras pruebas técnicas se valoraron en cuanto alcance y legalidad, y al constituirse como ciertas las irregularidades planteadas, estas se calificaron de sustanciales al advertirse violaciones graves a los principios rectores del proceso electoral.

Consideró que la irregularidad fue determinante para el resultado de la votación de manera cuantitativa pues la diferencia entre el 1er y 2do lugar fue de 436 votos, lo que representa el 0.41 % de la votación distrital, además del aspecto cualitativo atendiendo a que la voluntad del electorado se vio afectada por hechos ilegales en favor del candidato apoyado al ser el

servidor público de mayor relevancia en la entidad; y por tanto se busca subsanar estas violaciones sustanciales realizando nuevamente el ejercicio del voto.

La Sala Superior confirmó el fallo de la Sala Regional Monterrey, ya que al realizar el estudio de la constitucionalidad, se consideraron infundados los agravios hechos valer por el recurrente, mismos que pretendían demostrar que la responsable fue incongruente al determinar la nulidad puesto que se pronunció respecto de la nulidad de la votación siendo que no se solicitó en la demanda del PAN, cuestión que deviene infundado pues es obligación de la regional considerar las consecuencias de ese actuar irregular de oficio y al demostrarse con las pruebas que se actualiza el supuesto de nulidad esta debe decretarse.

En el caso de esta elección, es cuestionable el impacto que la irregularidad consistente en la presencia del gobernador en 8 casillas tuvo en el resultado final de la elección, pues en ningún momento se acredita que el funcionario público hubiera buscado coaccionar el voto de los electores o incidir en su decisión, tampoco se encontraba plenamente acreditado que el camión que utilizó para desplazarse fuera del gobierno de la entidad, o que la irregularidad hubiera sido generalizada en todo el distrito 01, ya que señalar que la difusión de la visita del gobernador a las casillas señaladas a través de redes sociales es suficiente para acreditar un impacto generalizado parece un tanto complicado.

En ese sentido, considero que el estándar probatorio utilizado para determinar la nulidad de esta elección es insuficiente, si bien se acredita la presencia del gobernador de Aguascalientes, ello no demuestra el impacto que la misma tuvo sobre el electorado, a pesar de que los resultados de hubieren sido cerrado. Adicionalmente no se olvidar que este precedente fue posteriormente fundamental en el caso del registro del PT, pues de no haberse anulado esta elección la estrategia del partido para conservar su registro hubiere sido insuficiente.

La nulidad de la elección del distrito electoral federal 01 de Aguascalientes es lo que Saúl López Noriega define como el decisionismo judicial, el cual más allá del sentido de la decisión, lo preocupante es la manera como se llegó a este resultado. Esto es, un trabajo jurisdiccional carente de una argumentación sólida, sin el sustento de una teoría constitucional, apoyada en estándares jurídicos vacuos y a partir de un entendimiento de la justicia electoral meramente casuístico (López Noriega, 2016).

- Nulidad de la elección de gobernador en Colima

Al resolver el **SUP-REC-503/2015** relativo a la elección de gobernador del Estado de Colima, la Sala Superior del TEPJF determinó anular la elección por actualizarse la causal de nulidad específica prevista en la normatividad electoral, consistente en la intervención en el proceso electoral por parte de del gobernador, en el caso concreto ello ocurrió a través de autoridades subordinadas a su encargo, como lo son la Secretaría de Desarrollo Social y la Procuraduría General, utilizando programas sociales en favor del candidato, así como la detención arbitraria de personas vinculadas con el candidato opositor postulado por el Partido Acción Nacional.

El máximo órgano de justicia electoral de este país consideró que se acreditó la participación de los titulares de dichos órganos al presentarse como prueba superveniente la grabación en la que el titular de la Secretaría de Desarrollo Social reconocía como propia la voz de otra grabación en la que ordenaba a una subalterna beneficiar al candidato José Ignacio Perlata. También consideraron como factor determinante la diferencia de votación entre 1º y 2º lugar, la cual fue menor a los 600 votos.

En este sentido, se consideró que se acreditaban los elementos para anular la elección, los cuales consistieron en:

1. La intervención del Gobernador del Estado en los procesos electorales;
2. Que el objeto de la intervención es que la elección recaiga en determinada persona;
3. Que la intervención del Gobernador sea por sí o por medio de otras autoridades o agentes;
4. Que tal intervención sea indebida, esto es, al margen del orden jurídico;
5. Que tal intervención se encuentre plenamente acreditada, y
6. Que tal intervención sea determinante para el resultado de la elección.

Finalmente, la Sala Superior ordenó al Instituto Nacional Electoral asumir la organización y desarrollo de la elección extraordinaria.

En este caso el estándar probatorio también es cuestionable, pues si bien a través de una prueba superveniente el propio Secretario de Desarrollo Social de la entidad reconoce que la voz de la grabación en la que se da instrucciones a una subalterna para beneficiar la campaña de uno de los candidatos es propia, lo cierto es que falta un eslabón de esa cadena, es decir, no existe prueba alguna sobre las acciones que se ejecutaron por parte de la Secretaría mencionada para beneficiar al candidato José Ignacio Peralta y que con ello obtuviera el triunfo.

Es complicado establecer estándares para determinar la nulidad de una elección, pero considero que se debe hacer un intento por construir una línea jurisprudencial en la que se establezcan parámetros para establecer en que casos una irregularidad es generalizada, sustancial y determinante para el resultado de una elección, pues la nulidad de una elección no debe depender de la discrecionalidad de un juzgador, sino de su potestad de decidir libre y prudentemente a partir de la apreciación de circunstancias que están dentro de los parámetros establecidos, para ello es necesario que las irregularidades se encuentren previstas en la norma, exista una calificación jurídica de las mismas, una prueba que genere certeza y que al final estos elementos se valoren.

## *ii. Registro del PT*

El caso de la pérdida de registro del Partido del Trabajo, en mi opinión, es uno de los más relevantes y paradigmáticos que ha resuelto la Sala Superior en los últimos años, no sólo por lo que implica, es decir, desconociendo la voluntad ciudadana y las disposiciones legales que rigen establecen los requisitos para conservar el registro como partidos

políticos, el órgano jurisdiccional determinó que el PT debía conservar su registro, para ello cambió el menos 5 criterios que había venido sosteniendo anteriormente (Torres Méndez, 2016).

En el **SUP-REC-395/2015** amplió, una vez más, los supuestos de procedencia del recurso de reconsideración, así como del propio juicio de inconformidad, pues en principio ningún partido político que no aspirara a obtener el triunfo podría impugnar los resultados electorales, es un supuesto de determinancia en el juicio de inconformidad, en atención a ello las Salas Regionales del TEPJF comenzaron desechando impugnaciones del PT, sin embargo, al conocer de esos desechamiento a través del recurso de reconsideración, la SS en primer lugar estableció la procedencia de este medio de impugnación a pesar de no haber sido una sentencia de fondo la que se recurriera, pues sostuvo que a pesar de no ser la naturaleza ni el fin del recurso, esta sería la única forma de proteger el acceso a la justicia efectivo del partido que se encuentre en esa situación. Adicionalmente, la Sala señaló que el juicio de inconformidad se debe conocer en el fondo, pues el PT no sólo combatía la anulación de la votación recibida en casilla y un posible cambio de ganador, sino que también buscaba conservar el registro de un partido político, postura que asumió como garantista a efecto de permitir al partido defender la conservación de su registro.

En similar sentido, en el **SUP-REC-333/2015** relativo a la elección del segundo distrito electoral de S.L.P., el PT en coalición con el PRD obtuvo el triunfo, pero al no contar con los votos necesarios para conservar su registro debido a situaciones ilegales, pretendía anular parte de la votación recibida. La Sala Superior validó el razonamiento del PT para impugnar, al señalar que los partidos tienen un fin primordial antes de las elecciones; el de obtener el triunfo, y otro que consiste en mantener su registro después de la jornada electoral. Por tal motivo se encuentra legitimado para impugnar dicho resultado si este afecta conservación de su registro.

Uno de los criterios más relevantes que sostuvo la Sala Superior en este caso, es en el **SUP-RAP-654/2015** en el cual se impugnó el acuerdo de la Junta General Ejecutiva del INE que estableció la pérdida del registro del PT. Los argumentos que sustentaron la impugnación fueron:

- La incompetencia por falta de facultades de la Junta General Ejecutiva para pronunciarse sobre la pérdida de registro de un partido político.
- La celebración de la elección extraordinaria de Aguascalientes, cuyos resultados debían ser considerados para efectos del registro del PT.

La Sala Superior resolvió que debía ser el Consejo General del INE el que se pronunciara sobre la pérdida de registro del PT, para ello estableció como garantía constitucional la permanencia de los partidos políticos, a partir de la cual se obliga a las autoridades a velar por la conservación de los mismos y por tanto cualquier decisión sobre la pérdida o conservación de un registro por ser relevante al estar en pugna diversos derechos humanos debe dictarse por un órgano de mayor jerarquía además de contar con un derecho de audiencia antes de declarar dicha sanción.

Finalmente, al resolver el **SUP-RAP-756/2015** relativo a la pérdida de registro decretada por el Consejo General del INE, la Sala Superior sostuvo que las porciones normativas que establecen que la votación válida emitida, a partir de la cual se debe determinar la pérdida o conservación del registro de un partido político, sólo corresponde a las elecciones ordinarias, al igual que la fracción que limita los efectos de la votación sólo a la contienda misma se consideran una restricción a los derechos otorgados por la constitución en el artículo 41º, por tanto no debían ser acatados, y en ese sentido se debe incluir para los efectos del registro la votación de la elección extraordinaria, sea cual fuere su resultado. En este sentido el PT debía esperar a que se llevara a cabo la elección del distrito electoral federal 1 en Aguascalientes, y a partir de ello la autoridad electoral determinar nuevamente si conservaba o perdía el registro, sin embargo, no podría acceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional.

El caso del PT me parece uno de los más significativos de la falta de congruencia y el activismo judicial en que ha recaído la Sala Superior, pues como se advierte de lo expuesto en los párrafos precedentes, se modificaron diferentes criterios emitidos previamente por el propio Tribunal Electoral y también a través de las sentencias de este caso se modificó de manera implícita la ley para favorecer a un partido político el cual la voluntad ciudadana no lo hizo.

Como lo señala Barbara Torres en la obra citada previamente *“La historia de la conservación del registro del Partido del Trabajo permite exponer al menos dos grandes contradicciones que se presentan ahora en el sistema electoral. Por una parte, la complejidad que, gracias al alto grado de judicialización de las decisiones políticas, imposibilita la necesidad de depurar el sistema de partidos expulsando a aquellos que no cuentan con el respaldo ciudadano exigido por la norma. Por otra parte, ello también significa un proceso democrático que sirve para mejorar y fortalecer los vínculos representativos”*.

### **iii. Sanciones a los partidos y financiamiento público**

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

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

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

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

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

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

Existe un catálogo amplio de sanciones, las cuales pueden ser económicas o relacionadas con la cancelación de registros. El artículo 456, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece como sanciones para los partidos políticos: amonestación pública, multa, reducción del financiamiento público, interrupción de la transmisión de la propaganda político o electoral que se transmita en radio y televisión<sup>12</sup>, y cancelación del registro como partidos político.

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

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

---

<sup>12</sup> Esta sanción que también impacta en el financiamiento indirecto que reciben los partidos políticos únicamente ha sido aplicada una vez al Partido Verde Ecologista de México en 2015, cuando se suspendieron sus tiempos en radio y televisión por un día.

Adicionalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha señalado que la autoridad administrativa electoral, al individualizar una sanción debe atender varios otros aspectos.<sup>13</sup>

Especialmente, ha señalado que a efecto de realizar una correcta individualización se debe atender a la capacidad económica del sujeto responsable, de manera tal que la determinación de la sanción pecuniaria no resulte desproporcionada. Para atender la capacidad económica, la autoridad administrativa electoral debe recabar la información y elementos de prueba necesarios a efecto de comprobar la capacidad económica del sujeto sancionado, ello con independencia de que la carga probatoria corresponda al denunciante y sin perjuicio del derecho del denunciado de aportar pruebas al respecto.<sup>14</sup>

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

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

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

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

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

En caso de que la resolución materia de este recurso se llegue a ejecutar, y en el supuesto no concedido de que se confirme la resolución impugnada, resultarían perjuicios irreparables al Partido Verde Ecologista de México, dada la naturaleza y monto de las sanciones impuestas por el Consejo General

---

<sup>13</sup> Ver SUP-RAP-497/2015, en donde se citan los elementos que en concepto de la Sala Superior se deben considerar para individualizar una sanción.

<sup>14</sup> Ver Jurisprudencia 29/2009, de rubro **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA RECABAR PRUEBAS QUE ACREDITEN LA CAPACIDAD ECONÓMICA DEL SANCIONADO.**

del Instituto Federal Electoral, que son excesivas e irracionales, generando una participación del partido en desigualdad con los demás actores en el proceso electoral, pues la consecuencia de la ejecución total es la reducción de más del cincuenta por ciento de las ministraciones mensuales que deba recibir el Partido Verde Ecologista de México.

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

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

A pesar de lo anterior, a través de una sentencia incidental, la Sala Superior consideró que se debía aplazar la resolución del recurso de apelación, pues al ser el monto de las sanciones una cantidad importante en relación con el financiamiento público para actividades ordinarias que recibe el Partido Verde Ecologista de México<sup>15</sup>, y estar en curso un proceso electoral federal, estimó que *comprometer los recursos financieros de los partidos políticos en el porcentaje que implican las sanciones, inclusive el destinado para sus actividades ordinarias, es razón suficiente para considerar que la afectación a su patrimonio puede vulnerar el principio de equidad, y en dado caso, ser determinante para el desarrollo de las elecciones.*

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

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

---

<sup>15</sup> En 2012 a Partido Verde Ecologista de México le correspondió por concepto de financiamiento público para actividades ordinarias al Partido Verde \$313,014,202.45, según el acuerdo CG431/2011 del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

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

### ***iii. Financiamiento público inembargable***

En el **SUP-RAP-87/2012** la Sala Superior determinó que Consejo General del Instituto Federal Electoral está constitucional y legalmente impedida para retener financiamiento a los partidos políticos con motivo de un mandato judicial, pues únicamente se encuentra autorizado para administrar y otorgar a cada partido político el financiamiento público que le corresponda, y conforme al mismo sistema, la única posibilidad jurídica para retener el financiamiento público de un partido es con motivo de lo que se determine en un procedimiento administrativo sancionador seguido por la propia autoridad electoral.

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

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

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

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

Es a través de este tipo de resoluciones que la Sala Superior ha ido construyendo una línea jurisprudencial en la que se protege el financiamiento público de los partidos y se vuelve casi intocable, de manera que las sanciones a las que se hacen acreedores les afecten lo menos posible y su prerrogativa sea inembargable.

## **V. Conclusiones (retos de la justicia electoral)**

La justicia electoral se ha visto fortalecida por precedentes en los que se amplían los derechos político-electorales permitiendo que exista una mayor participación de la ciudadanía, hombres y mujeres, en las contiendas electorales, haciendo más accesible la postulación de candidaturas a cargos públicos, sin embargo, después de 20 años de justicia electoral vemos como principales retos la necesidad de emitir criterios congruentes, que generen certeza a los actores políticos, los justiciables y la ciudadanía en general, y también que contribuyan a la consolidación del sistema democrático electoral. Para ello considero que es necesario lo siguiente:

- La ley del sistema de medios de impugnación en materia electoral requiere una revisión a profundidad, de manera que se valoren las reglas que rigen los medios de impugnación, tanto en las finalidades de cada uno, como en los supuestos de procedencia.
- Es necesario redefinir las competencias que existen entre las instancias partidista, las locales, las Salas Regionales y la Sala Superior, determinando específicamente de acuerdo al vínculo que se tenga con los procesos electorales de que se trate, si se involucran instancias nacionales o locales, para los cual se deben valorar los criterios que hasta ahora ha establecido la Sala Superior en temas competenciales.
- Se debe revalorar la pertinencia de contar con instancias de justicia al interior de los partidos políticos, así como los supuestos de procedencia del recurso de reconsideración, de manera que la cadena impugnativa en materia electoral sea viable y conste únicamente de dos instancias.
- La justicia electoral debe brindar certeza y seguridad jurídica a los justiciables, a los actores dentro de los procesos electorales y a la ciudadanía en general, para lo cual debe existir consistencia en las sentencias que emitan los tribunales electorales, para lo cual se requiere una estructura y argumentación sólida.

### **Bibliografía:**

**Orozco Henríquez**, José de Jesús, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, Porrúa, México, 2006, pp. 339.

**Favela Herrera**, Adriana M. *Teoría y Práctica de las Nulidades Electorales*, Limusa, México, 2012, pp. 635.

**López Noriega**, Saúl y **Concha Cantú**, Hugo A (coords), *La (in)justicia electoral a examen*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2016, pp. 308.

---

<sup>i</sup> Código de Ética del Poder Judicial de la Federación, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2004.

<sup>ii</sup> Op. Cit. Pp 76. Gustavo Zagrebelsky al respecto señala que: “*Las contradicciones jurisprudenciales no favorecen la reputación del Tribunal. Pero tampoco es conveniente empeñarse en argumentar una continuidad cuando ésta no existe o esconder una discontinuidad cuando por el contrario existe. A veces, ayudaría más a la autoridad del Tribunal indicar explícitamente la doctrina que cambia, incluso por completo, que intentar hipócritamente esconder el cambio de doctrina a través de un uso no objetivo de los precedentes como si se avergonzase de lo que hace. Sería un signo de fuerza y claridad...*”