

# Hacia una nueva ley procesal electoral

---

Armando I. Maitret Hernández\*

## Sumario:

- I. De ley general a una ley de detalles interpretativos.
- II. ¿Por qué no se ha renovado la ley general?
- III. ¿Por qué se necesita una nueva ley procesal electoral?
- IV. Algunas ideas para una nueva ley procesal electoral.
- V. Jurisprudencia electoral.
- VI. Algunas ideas para la modernización de la justicia electoral.

\* Magistrado Presidente de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Secretario Ejecutivo de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, A.C (AMIJ).

Recibido: 18 de marzo de 2016

Aceptado: 1 de julio de 2016

## I. De ley general a una ley de detalles interpretativos

El 22 de noviembre de 1996 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se expidió la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME); ordenamiento jurídico que desde entonces a la fecha ha tenido muy pocas reformas,<sup>1</sup> que si bien en algunos aspectos han sido de gran relevancia, no lo han sido en los tipos de medios de impugnación que en ella se regulan, aun cuando por la ruta de la interpretación, buena parte de esas reglas tienen hoy alcances distintos a los expresamente previstos, haciendo necesaria la elaboración de una nueva ley.

Las reformas más significativas por las que ha transitado este ordenamiento jurídico las podemos concentrar en las siguientes:

### 1. Reforma de 2008

Se facultó a las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para pronunciarse sobre la no aplicación de leyes en materia electoral contrarias a la Constitución federal, limitando el pronunciamiento al caso concreto sobre el que verse el juicio. Con dicha reforma se corrigió una laguna normativa generada con la resolución de la contradicción de tesis 2/2000-PL, por la que en 2002, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el TEPJF no constaba con facultades para hacer control de constitucionalidad de leyes electorales ni siquiera bajo el pretexto de inaplicarla a un caso concreto.<sup>2</sup>

Se otorgó competencia explícita al TEPJF para atender asuntos de la vida interna de los partidos. Si bien ya con anterioridad se analizaban casos de ese tipo, el fundamento era solamente la labor jurisprudencial del Tribunal, en la que se hizo una interpretación amplia y garantista de la ley, sobre un supuesto no contenido en la misma.<sup>3</sup> Así, por ley se sujetó

---

<sup>1</sup> Tres reformas conforme a la información publicada en la página del Congreso de la Unión, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgsmime.htm>

<sup>2</sup> Maitret Hernández, Armando, “Análisis de un caso de creación judicial de lagunas en el sistema de protección de los derechos fundamentales político-electorales en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LVI, núm. 245, enero-junio de 2006, pp. 449-475.

<sup>3</sup> Sobre la evolución del criterio de protección de los derechos ciudadanos frente a los actos de los partidos políticos, véase Orozco Henríquez, José de Jesús, “Justicia constitucional electoral y garantismo jurídico”, *Cuestiones Constitucionales*, núm. 13, julio-diciembre de 2005, pp. 151-203.

a la justicia electoral los actos y resoluciones partidistas, con la condici-  
nante de respetar la libertad de decisión política y derecho a la autoorga-  
nización de los entes políticos al momento de resolver las impugnaciones  
relacionadas con estos temas.

Fueron introducidas causales expresas de nulidad de la elección presi-  
dencial y se eliminó la causal abstracta, con la clara intención de acotar  
el activismo del Tribunal, pues en concepto de los partidos políticos, a  
través de la jurisprudencia fueron estudiadas causales que no previó en  
su momento el Poder Legislativo.<sup>4</sup> Poco duró la limitación, porque dicha  
causal transmutó a la llamada nulidad de la elección por violación a los  
principios constitucionales, que comparten el núcleo esencial de protec-  
ción; es decir, la salvaguarda de los principios que sustentan nuestro ré-  
gimen democrático.

Asimismo, y como una consecuencia del proceso impugnativo de la  
elección presidencial de 2006, se introdujeron reglas sobre el incidente  
de recuento para las elecciones federales y locales, para aquellos casos  
en los que el conteo no haya sido realizado en la sesión de cómputo; la  
diferencia entre el ganador y el segundo lugar haya sido igual o menor a  
un punto porcentual; se haya negado la realización sin causa justificada,  
entre otros supuestos que paulatinamente se fueron desarrollando con su  
implementación.

Ahora bien, en el tema de los medios de impugnación como tales, si  
bien dicha reforma tocó diversos aspectos atinentes a los mismos, lo cier-  
to es que dejó esencialmente intactos a los juicios y recursos preexistentes:

*Recurso de apelación.* Al respecto, la reforma se centró en abordar temas  
competenciales para su conocimiento entre la Sala Superior y las salas re-  
gionales, todo ello en atención a la naturaleza del órgano del cual provenía  
el acto impugnado a través de este recurso. Por tanto, se realizaron mo-  
dificaciones para ampliar el espectro de legitimación para su promoción.

*Juicios de inconformidad.* Las reformas principales acontecieron en los  
rubros de la legitimación, personería y plazos, cuando el acto controver-  
tido consistiera en la elección del titular del Ejecutivo Federal.

*Recurso de reconsideración.* Se amplificó su procedencia para contro-  
vertir resoluciones emitidas por las salas regionales del TEPJF, desde en-  
tonces permanentes, en los casos en que se hubiera decidido la no aplica-  
ción de una ley electoral por su contradicción con la Constitución.

<sup>4</sup> Ávila García, Yolanda et al., *Consideraciones sobre las reformas del 1 de julio de 2008 a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, p. 8, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/7/cnt/cnt2.pdf>

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.* La reforma fue de gran calado en este rubro puesto que extendió la procedencia, entre otras cosas, para controvertir violaciones de los derechos atribuidas al partido político al que estuviera afiliado el ciudadano, así como en casos de candidatos y precandidatos, aún y cuando no tuvieran esa afiliación.

En estos supuestos se sujetó la procedencia de este medio de impugnación a la condición de que, previo a su promoción, el ciudadano debía agotar las instancias de solución de controversias previstas en la normativa del partido político correspondiente.

*Juicio de revisión constitucional.* En lo atinente, la reforma extendió la competencia para que las salas regionales del TEPJF conocieran de este tipo de juicios en los casos de actos o resoluciones relacionadas con la elección de autoridades municipales, diputados locales y de la Asamblea Legislativa, así como jefes delegacionales, para reservar como competencia de la Sala Superior lo atinente a las elecciones de gobernadores y jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal.

*Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores públicos.* A partir de esta reforma se confirió competencia a las salas regionales para conocer de este tipo de juicios en los casos de personal de los órganos desconcentrados del otrora Instituto Federal Electoral. Asimismo, se estableció la facultad de la Sala Superior para atraer esos asuntos de oficio, o a petición de parte o de las Salas Regionales.

## 2. Reformas de 2014

Se amplió el supuesto de procedencia del recurso de apelación para controvertir el informe que rinda, al Congreso de la Unión, el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, relativo al resultado de la revisión del porcentaje de ciudadanos que hayan suscrito la iniciativa ciudadana, esto para hacer compatible la ley procesal con el nuevo esquema de participación ciudadana, producto de la reforma a los artículos 35, fracciones VII y VIII, 36 y 71, fracción IV de la Constitución.<sup>5</sup>

Asimismo, se admitió la procedencia de los medios de impugnación para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales y de consulta popular se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En cuanto a algunos medios en particular se previó:

---

<sup>5</sup> *Diario Oficial de la Federación*, 9 de agosto de 2012.

*Juicio de inconformidad y recurso de reconsideración.* Se estableció que durante el proceso electoral y de consulta popular procederían para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos, resoluciones y resultados electorales relacionados con esos temas.

*Recurso de revisión.* Desde la Ley de Medios de 1996, dicho recurso se estableció para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad federal, del cual conocían los órganos superiores del IFE hoy INE. A partir de la reforma en comento se estableció otra modalidad del recurso, desarrollado a partir del artículo 109 de la actual LGSMIME, toda vez que su procedencia se extendió también para controvertir las resoluciones emitidas por la Sala Especializada del TEPJF en los procedimientos especiales sancionadores electorales, cuya revisión corresponde hacerla a la Sala Superior.

*Recurso de apelación.* Con la reforma en comento se extendió su procedencia durante la etapa de preparación de consulta popular.

Como se ha visto, ninguna de las reformas antes apuntadas modificó en forma radical el diseño de los medios de impugnación previstos originalmente, pues los cambios se han centrado principalmente en aspectos competenciales, ampliación en los supuestos de procedencia de algunos de ellos, pero nada más.

## II. ¿Por qué no se ha renovado la ley general?

Quizá su explicación se encuentre en que el Legislativo ni los partidos políticos que en su mayoría lo conforman, han estimado necesaria una reforma sustantiva al modelo legal en materia de medios de impugnación, ya que pareciera que durante mucho tiempo les satisfacía que el contenido se hiciera a través de la interpretación del Tribunal.

Dentro de ese contexto, la labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha sido muy destacada, pues consciente de que los conflictos político-electorales que se someten a su jurisdicción son de naturaleza dinámica y demandan respuestas prontas y eficaces, cuya solución no podría encontrar cobijo en los lentos procesos legislativos, ha dado lugar a un acervo importante de criterios de interpretación que han pretendido sortear el escollo que representa el hecho de que la realidad supere a la capacidad de previsión normativa.

La ley general cumple veinte años y la labor interpretativa ha sido basta, prolija y, ciertamente, con tintes a generar mayor apertura y acceso a la justicia electoral; no obstante, cuando esa labor interpretativa no se recoge

en la ley de manera sistemática, puede provocar que la certidumbre jurídica —la cual es una de las finalidades primordiales de cualquier ordenamiento procesal— se desdibuje, puesto que un criterio no elevado a categoría legal es muy flexible su superación o distinción por parte del propio órgano que lo fijó, máxime cuando hay inestabilidad de los criterios.

### III. ¿Por qué se necesita una nueva ley procesal electoral?

Como se apuntó, la Ley General del Medios de Impugnación a lo largo de su vigencia ha sufrido escasas reformas que transformen el modelo de justicia electoral, mientras que la legislación sustantiva ha cambiado considerablemente, lo que redundará en el hecho de que, en mi concepto, la ley adjetiva no atiende plenamente las necesidades del modelo electoral actual.

#### 1. Empatar la ley procesal electoral con los retos de la ley sustantiva

Con motivo de la experiencia vivida en los procesos electorales federales 2006 y 2012, en que se renovaron los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, se llevaron a cabo dos grandes reformas constitucionales y legales —2007-2008 y 2014—, con las cuales se dieron cambios sustanciales en el modelo electoral mexicano, inclusive con la segunda se abrogó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, quedando en su lugar la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se emitió la Ley General de Partidos Políticos.

A manera de ejemplo, del contenido de las reformas referidas, en la de 2007-2008 se determinó la permanencia de las salas regionales del TEPJF y se modificó el modelo de comunicación política; mientras que en la de 2014 se nacionalizó a la autoridad administrativa electoral, otorgándole facultades de organización de buena parte de los comicios locales y se creó la figura de los organismos públicos autónomos; asimismo, se creó una nueva Sala Regional Especializada, encargada de resolver los procedimientos administrativos especiales sancionadores electorales.<sup>6</sup>

No obstante, la legislación adjetiva no fue modificada en igual proporción y magnitud a las reformas sustantivas, de tal suerte que hoy se cuenta con una ley que, en mi concepto, no responde adecuadamente a las necesidades de garantía de la materia sustantiva ni a la realidad actual, por lo que a fin de hacer funcional el sistema ha sido necesario el

---

<sup>6</sup> Acorde con esto, se reformó la Ley de Medios para crear el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

establecimiento de criterios por parte de las diversas salas del TEPJF; no obstante, lo óptimo sería una nueva ley procesal electoral que atienda a las necesidades del modelo actual, pues, como se apuntó, hay una gran volatilidad en los criterios, y no es lo mejor para la certeza jurídica que requieren los procesos electorales y los propios actores políticos y autoridades electorales.

Aunado a lo anterior, la reforma al artículo 1o. constitucional, que impone a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, hace necesaria la incorporación de normas que faciliten el acceso a la justicia electoral, en especial a ciertos grupos vulnerables.

## 2. Creación nuevos tipos de juicios en materia electoral

Por otro lado, la complejidad de los temas que involucran la materia electoral ha hecho que algunas demandas no entren exactamente en alguno de los medios de impugnación regulados legalmente, motivo por el cual la Sala Superior ha tenido que abrir otro tipo de juicios para poderlos atender.

Un ejemplo de lo antes dicho es que se menciona que el juicio electoral, a pesar de ser un medio bastante utilizado para controvertir actos de la más variada índole, aún no cuenta con anclaje en la Ley de Medios, sino que dicha herramienta procesal fue producto de unos lineamientos<sup>7</sup> emitidos por la Sala Superior.

Dicho instrumento fue establecido con el objeto de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva, como medio de impugnación diverso a los previstos en la ley de la materia, a efecto de resolver conforme a derecho las controversias planteadas por los interesados, en aquellos casos en que siendo competencia del TEPJF los asuntos sometidos a su potestad, éstos no admitieran el trámite o sustanciación prevista expresamente en los existentes medios impugnativos de la mencionada ley adjetiva electoral federal.

Así como el juicio electoral es una gran contribución para conocer de una gran gama de casos, y los criterios interpretativos que hoy dan contenido a la LGSMIME han ido paliando las deficiencias normativas de una ley tan general, resulta preocupante que en los últimos años se han convertido en fuente de incertidumbre, pues basta con mencionar, a manera

---

<sup>7</sup> “Lineamientos generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2014)”.



de ejemplo, que algunos medios de impugnación ya no corresponden con la finalidad para la cual fueron diseñados originalmente, o de plano las interpretaciones y criterios son tan inestables que no están generando la seguridad jurídica deseada, o han distorsionado la naturaleza extraordinaria de un mecanismo de defensa de la Constitución.

### 3. Abuso en el mecanismo de revisión extraordinario

Tal es el caso del recurso de reconsideración que originalmente procedía para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los juicios de inconformidad que se hubieran promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que hiciera el Consejo General del entonces IFE.

Posteriormente, cuando las salas regionales se volvieron permanentes y tuvieron competencia para inaplicar las leyes electorales a casos concretos, se previó que el recurso de reconsideración sirviera para revisar las sentencias de esas Salas cuando determinaran la inaplicación de una ley.

Pero ahora, la hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración prevista en la ley ha sido materia de ampliación a través de sentencias y criterios jurisprudenciales sostenidos por la Sala Superior, de tal forma que procede en aquellos supuestos en que:<sup>8</sup>

- a) Expresa o *implícitamente* se inapliquen leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución.<sup>9</sup>
- b) Se omita el estudio o se declaren inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> SUP-REC-4/2016 del 27 de enero de 2016.

<sup>9</sup> “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL”. (Consultable en la *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, vol. 1, pp. 577 y 578). “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS” y “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL”. (Jurisprudencias 17/2012 y 19/2012, aprobadas por esta Sala Superior y consultables en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, núm. 10, 2012, pp. 30-34).

<sup>10</sup> Ello con base en la jurisprudencia 10/2011, bajo rubro “RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITI EL ESTUDIO O



- c) Se haya dejado de aplicar la normativa estatutaria en contravención al principio de auto-organización y autodeterminación de los partidos políticos.<sup>11</sup>
- d) Se hayan declarado infundados los planteamientos de inconstitucionalidad.<sup>12</sup>
- e) Se haya pronunciado sobre la constitucionalidad de una norma en materia electoral de manera expresa o implícita, o respecto a la interpretación de un precepto constitucional mediante el cual se orienta la aplicación o no de normas secundarias.<sup>13</sup>
- f) Se haya ejercido control de convencionalidad.<sup>14</sup>
- g) No se haya atendido un planteamiento que se vincule a la indebida interpretación de leyes, por contravenir bases y principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>15</sup>
- h) h) Inclusive en algunos casos que una Sala Regional deseche de plano una demanda.

Sobre este punto en particular, la necesidad de una nueva ley radica en que ya es apremiante precisar los alcances del más extraordinario de los medios de impugnación, puesto que el rediseño que la actual integración de la Sala Superior le ha dado, lo hace un recurso más y no una auténtico medio de control de la constitucionalidad, dado que hoy sirve para controvertir sentencias de las Salas Regionales en casi cualquier asunto, no siempre con la coherencia y consistencia deseadas, ya que no es difícil encontrar, incluso, en una misma sesión, que asuntos con las mismas

---

SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES” (consultable en la compilación 1997-2012, jurisprudencia y tesis en materia electoral, vol. 1, fojas 570 y 571).

<sup>11</sup> Lo anterior, de conformidad como lo determinado por esta Sala Superior en la sentencia dictada en el recurso de reconsideración SUP-REC-35/2012 y acumulados, aprobada por unanimidad de votos en sesión pública del 30 de mayo de 2013.

<sup>12</sup> Criterio aprobado por unanimidad de votos de los magistrados que integran esta Sala Superior, en sesión pública del 27 de junio de 2013, al emitir sentencia en el recurso de reconsideración SUP-REC-57/2012 y acumulado.

<sup>13</sup> Ello, de acuerdo con el criterio utilizado para resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-180/2012 y acumulados, aprobado el 14 de septiembre de 2013.

<sup>14</sup> De acuerdo con la jurisprudencia 28/2013 bajo rubro “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD” (aprobada en sesión pública de esta Sala Superior celebrada el 21 de agosto de 2013).

<sup>15</sup> Criterio sostenido al resolver el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-253/2012 y su acumulado SUP-REC- 254/2012 el 28 de noviembre de 2013.

características, en uno se estudie el fondo del recurso y en otro se decrete su improcedencia.

Esta debe ser considerada una preocupación central, porque si tantos asuntos están llegando a la Sala Superior, y ésta ha facilitado su procedencia, a pesar de que el diseño constitucional prevé el carácter terminal de las sentencias de las salas regionales, con las excepciones legalmente previstas, es dable concluir que los medios de impugnación electoral pudieran estar siendo tomados ya como una mala práctica de nuestro sistema electoral que no abona a su fortalecimiento, dado que prolonga el conflicto y va cerrando cada vez más la puerta a la política, como mecanismo de solución de los problemas de la política.

#### 4. Los tiempos de la fiscalización no son compatibles con los de las nulidades electorales

En relación con la nulidad de elecciones por rebase al tope de gastos de campaña, se estima que debe de ajustarse la normativa para: 1) hacer compatibles los tiempos con el modelo de fiscalización, y 2) que dichos temas sean resueltos por una misma instancia, dependiendo del tipo de elección que se esté revisando.

Es importante señalar que con la reforma constitucional y legal en materia electoral del 2014 se establecieron expresamente ciertos supuestos de nulidad de las elecciones tanto federales como locales, contempladas en el artículo 41 constitucional, además de ser reglamentadas en el artículo 78 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Entre los supuestos de nulidad establecidos se encuentra el de exceder el tope de gastos de campaña, cuando concurren los elementos previstos en la norma, que para efectos del presente trabajo nos interesa destacar el hecho de que la infracción deba ser probada de manera objetiva y material; es decir, para declarar la nulidad de una elección es necesario que los solicitantes aporten elementos de prueba idóneos y suficientes con los cuales el órgano jurisdiccional esté en aptitud de resolver si la violación es grave y dolosa, para con ello poder estar en posibilidad de analizar si es o no determinante.

Por otro lado, en la Constitución, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Fiscalización, se estableció un proceso complejo de fiscalización de los gastos de campaña, en el que corresponde al Instituto Nacional Electoral (INE) llevar a cabo la

fiscalización de las campañas de los candidatos, así como la resolución de las quejas que se presenten en dicha materia; facultad que es ejercida por conducto de su Comisión de Fiscalización, la que a su vez cuenta con una Unidad Técnica (UTF) que revisa y audita el destino que le den los partidos políticos al financiamiento para la campaña electoral.

En cuanto a los plazos para la fiscalización, una vez concluida la revisión del último informe, la UTF en un plazo de diez días debe elaborar el dictamen consolidado y la propuesta de resolución que somete a consideración de la Comisión de Fiscalización del INE, la cual tiene un plazo de seis días para emitir la resolución que conforme a derecho proceda respecto del dictamen consolidado y la propuesta de resolución, y someterlos a consideración del Consejo General del INE, que a su vez tiene un plazo de seis días para emitir la resolución correspondiente.

Por su parte, el procedimiento sancionador en materia de fiscalización se instaura por presuntas violaciones a la normatividad electoral en esa materia y, tratándose de quejas relacionadas con las campañas electorales, el Consejo General del INE debe resolver a más tardar en la sesión en el que se apruebe el dictamen y la resolución relativos a los informes de campaña,<sup>16</sup> siempre y cuando se presenten el domingo siguiente de la celebración de la jornada electoral o con anterioridad.

Así, cuando se hace valer la nulidad de alguna elección por el rebase al tope de gastos de campaña, la Sala correspondiente debe tomar como pruebas para analizar la causal: el dictamen consolidado aprobado y las resoluciones a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

Por otra parte, es importante señalar que de acuerdo con la Ley es competencia de la Sala Superior del TEPJF conocer sobre las impugnaciones de la legalidad de las resoluciones derivadas del proceso de fiscalización emitidas por el Consejo General del INE, en tanto que las salas regionales conocen de la nulidad por rebase de topes en las elecciones de su competencia (diputados y senadores).

El diseño del modelo de fiscalización, la impugnación de las resoluciones que emita el Consejo General del INE y la nulidad de elección por rebase al tope de gastos de campaña crea dos problemas.

El primero consiste en que en caso de que las quejas derivadas de los procedimientos de fiscalización no se encuentren en estado de resolución al momento de la presentación del dictamen consolidado y resolución correspondiente, deberán ser resueltas a más tardar de quince días naturales

<sup>16</sup> Véase SUP-RAP-277/2015 y tesis emitida por la Sala Superior del TEPJF bajo rubro “QUEJAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN. CUANDO ESTÉN VINCULADAS CON CAMPAÑAS ELECTORALES, PUEDEN RESOLVERSE INCLUSO AL APROBAR EL DICTAMEN CONSOLIDADO”.

previos a la toma de posesión del cargo correspondiente o, en su caso, dentro de un plazo razonable, siempre y cuando sea un asunto determinante para el resultado de la elección de que se trate.

Sin embargo, estas determinaciones son susceptibles de ser impugnadas ante la Sala Superior del TEPJF, por lo que dichos elementos, las cuales constituyen los medios de prueba idóneos para acreditar el supuesto de nulidad de la elección que estuviera revisando una Sala Regional pueden encontrarse pendientes de resolución judicial, lo que implica que a unos cuantos días de las fechas de toma de posesión, las citadas salas regionales no cuenten con elementos definitivos y firmes para pronunciarse respecto a la señalada causal de nulidad.

El segundo problema, relacionado con el anterior, se desarrolla en tres temas relacionados directamente: *a)* el estudio de la causal nulidad de la elección por rebase al tope de gastos de campaña; *b)* la legalidad del dictamen consolidado relativo a las campañas electorales y las resoluciones derivadas de procedimientos en materia de fiscalización, sean competencia de dos órganos jurisdiccionales distintos (las salas regionales y la Sala Superior del TEPJF, respectivamente), y *c)* que los plazos para resolver cada una de esas cuestiones no sean compatibles entre sí, dado que la causa de nulidad tiene que resolverse en Sala Regional antes de que el dictamen se resuelva en definitiva en la Sala Superior.

Ese fue el escenario en la fase de impugnación de resultados electorales del proceso electoral federal 2014-2015, donde las Salas Regionales requirieron al INE los dictámenes relativos a los informes de gastos de campaña de las fórmulas que obtuvieron el triunfo en la elección de diputado de mayoría relativa, así como que le informara sobre el estado procedimental que guardaban diversas denuncias presentadas contra los candidatos por el supuesto rebase al tope de gastos de campaña y, en respuesta a esto último, se informó que dichas quejas se encontraban en sustanciación, pues se estaban llevando a cabo las investigaciones correspondientes y la obtención de pruebas.

Los asuntos se tuvieron que resolver dentro del plazo legal por las Salas Regionales con los elementos existentes en ese momento, es decir, con dictámenes que se encontraban pendientes de resolverse en Sala Superior.

Por eso, la Sala Superior del TEPJF en los recursos de reconsideración que recayeron a los juicios de inconformidad señaló, entre otras cuestiones, que la autoridad jurisdiccional debía haber requerido al Consejo General del INE la emisión de las resoluciones respectivas, para estar en condiciones de resolver lo que en derecho proceda respecto a la nulidad de elección por rebase de topes de gastos de campaña.

Sin embargo, aún en ese caso, las resoluciones que se remitieran a la salas regionales no podrían ser tomadas como base para establecer el rebase al tope de gastos de campaña, ya que, al ser susceptibles de ser impugnadas ante la Sala Superior del TEPJF, no serían un elemento definitivo y firme para poder establecer la actualización de la señalada hipótesis de nulidad.

## 5. Incompatibilidades en el procedimiento especial sancionador electoral

Con la reforma de 2014 en materia electoral se concedieron nuevas atribuciones al TEPJF para resolver los procedimientos administrativos electorales de naturaleza especial o sumaria, cuya competencia correspondía al entonces Instituto Federal Electoral hoy Instituto Nacional Electoral (INE).

Conforme a dicho modelo se creó una Sala Regional Especializada (Sala Especializada) integrada al Tribunal Electoral, para que a través del procedimiento especial sancionador (PES) estudie en conjunto con la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Comisión de Quejas y Denuncias, ambas del INE, de manera general de aquellas acciones desplegadas por los actores políticos en contravención a las normas de propaganda política o electoral.<sup>17</sup>

Mientras que al primero se le conceden facultades de investigación (autoridad instructora), a la segunda se atribuye la obligación de resolver aquellas quejas o denuncias que determine el INE, cuando estime que existen elementos suficientes para sancionar a los mencionados actores políticos. Todas esas previsiones propenden a garantizar que determinadas conductas ilícitas no sólo tengan una sanción, sino además por la brevedad en que deben quedar resueltos los procedimientos, cesar aquellos actos perniciosos que puedan afectar el correcto desarrollo de los procesos electorales.

Ahora bien, la ley prevé que en la tramitación de los procedimientos administrativos electorales, si dentro del plazo fijado para la admisión

<sup>17</sup> Es decir, se facultó a dicha Sala para regular la actuación de los actores políticos respecto de: (I) Uso de tiempos en radio y televisión. (II) La violación a la suspensión de difusión de propaganda gubernamental, en el tiempo que comprende las campañas y hasta la conclusión de la jornada electoral. (III) Calumnia en materia electoral. (IV) Cuando la propaganda gubernamental incluya promoción personalizada de algún servidor público. (V) Se contravengan las normas en materia de propaganda política o electoral. (VI) Incumplimiento de medidas cautelares. (VII) Cuando los servidores públicos utilicen recursos públicos para influir en la contienda electoral federal, y con ello afecten el principio de imparcialidad.

de la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Administrativo (Unidad Técnica) valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias, para que resuelva en veinticuatro horas lo conducente, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados. Esta decisión puede ser impugnada ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Ahora, en cuanto a las reglas del procedimiento especial sancionador, la ley establece que las denuncias que tengan como motivo la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas o cualquier otra diferente a la transmitida en radio y televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de campaña o campaña en que la conducta infractora esté relacionada con ese tipo de propaganda, la denuncia debe presentarse ante el vocal ejecutivo de la junta distrital o local del instituto correspondiente, las cuales deben ejercer facultades similares a las que ejerce la Unidad Técnica de lo Contencioso Administrativo. De dichas denuncias tendrá competencia la Sala Especializada.

Por otra parte, una vez instruida la denuncia y al llevar a cabo la audiencia de Ley, la Unidad Técnica deberá turnar el expediente completo a la Sala Especializada, junto con el informe correspondiente a las medidas cautelares que en su caso se hayan adoptado en la instrucción, para que, entre otras cuestiones, resuelva lo conducente al procedimiento especial sancionador, resolución que podrá tener el efecto, incluso, de revocar las medidas cautelares que se hubieran impuesto.

Como se puede observar, las anteriores bases establecen sendas posibilidades de fijar medidas cautelares a solicitud de la Unidad Técnica o el vocal ejecutivo de la junta distrital o local del instituto correspondiente, lo cual implica que de la determinación que se adopte podrá ser impugnada ante la Sala Superior.

Esta posibilidad no tiene sentido, ante la facultad concedida a la Sala Especializada, en cuanto a que los efectos de sus resoluciones, entre ellos, revocar las medidas cautelares adoptadas, escapa de toda lógica competencial, pues en los hechos queda vedada a la Sala Especializada la facultad de poder revisar de manera objetiva la actuación de la Sala Superior, en los casos que establezca lineamientos o valoraciones previas de la conducta, aunado a que ésta revisará a la postre la decisión de fondo que tome la Especializada.

#### IV. Algunas ideas para una nueva Ley Procesal Electoral

En tal sentido, y a fin de facilitar el acceso a la justicia para los ciudadanos y actores políticos, se considera que un punto de partida de la nueva ley procesal electoral pudiera ser, reducir el número de medios de impugnación y aumentar la cantidad de sujetos legitimados para su promoción.

En efecto, de siete juicios o recursos ordinarios y extraordinarios<sup>18</sup> actualmente previstos se podrían reducir a tres o máximo cuatro medios de impugnación, con bases o reglas procesales comunes y diferenciados solamente por el tipo de actor y, en su caso, el tipo de control que se ejerce. Dichos medios podrían configurarse así:

*Juicio electoral.* (Para abarcar el actual recurso de apelación, el juicio de inconformidad, el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio ciudadano y el recurso de reconsideración contra la asignación de diputados y senadores de representación proporcional).

Aquí estaría la parte central del cambio de paradigma, pues concentraría en un tipo de medio, la mayor cantidad de las impugnaciones, lo cual facilitaría el acceso, dado que hoy los promoventes se pierden en la maraña de juicios y recursos existentes, lo que trae como consecuencia una gran cantidad de acuerdos de reconducción de vía o reencauzamiento, para ubicarlos en el tipo de medio que corresponde. Lo relevante no es el medio en el que se resuelve un caso, sino que éste se resuelva.

*Recurso de apelación.* Para que la Sala Superior conozca de las sentencias que emitan las salas regionales en los juicios electorales en los que hayan actuado como una primera instancia y que versen sobre temas de legalidad.

*Recurso de constitucionalidad.* Como medio de impugnación de segunda instancia ante Sala Superior, de las resoluciones dictadas por las salas regionales, de manera exclusiva en los casos propiamente de control de constitucionalidad de leyes electorales, dando el carácter terminal a la mayoría de las decisiones de las salas regionales de los procesos electorales locales.

*Recurso de revisión.* En los términos previstos actualmente para los casos de resoluciones de la Sala Regional Especializada, en donde la Sala Superior revise si la determinación que da por concluido el procedimiento especial sancionador electoral se apegó a la Constitución y la ley.

<sup>18</sup> Artículo 3o. de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



En cuanto a los supuestos de legitimación sería necesario establecer que, en principio, todo aquel que sea titular de un derecho y exista un acto o resolución de autoridad que lo vulnere, pueda acudir a las salas de este Tribunal Electoral. Asimismo, como tribunal constitucional se debería prever el supuesto de legitimación en la causa, para que exista la posibilidad de hacer valer acciones colectivas en la materia.

Por lo que hace a las reglas de representación (artículo 12 de la LGS-MIME), resulta pertinente su modificación de tal manera que se permita que todos los actores puedan actuar por conducto de un representante, para con ello eliminar la actual inconsistencia que existe en la ley relativa a que los ciudadanos necesariamente deben acudir por propio derecho.

En tal sentido, en cuanto al sistema de acreditación de la personería en los medios de impugnación (artículo 13 de la LGSMIME), se debería prever que cualquier persona (física o moral) puede ser representada por cualquier otra persona física, de ahí que exigir que sea una determinada, parece ser contrario al derecho de acceso a la justicia. En este sentido, se debe permitir que las personas acrediten la personería mediante documento idóneo para ello.

También se estima oportuno incorporar y reglamentar con precisión la figura del *per saltum* en la ley adjetiva, toda vez que en la actualidad su aplicación se sustenta únicamente en criterios jurisprudenciales, las cuales por cierto ya no se siguen al pie de la letra, pues es muy difícil ver que un actor inste la instancia procedente, luego se desista para acudir a la instancia ulterior.

Por ello, es indispensable tener un respaldo legal que marque pautas claras para liberar de una o más instancias, ya que hoy en día en las determinaciones de si se acredita o no esa figura hay demasiada discrecionalidad e inconsistencia por parte de las salas.

Otro tema de mayor relevancia son los ajustes necesarios en materia de la competencia para resolver. En efecto, ante el establecimiento de las salas regionales como permanentes, así como con la incorporación de temas novedosos, por mencionar algunos: el modelo de fiscalización, nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campañas, las facultades de asunción y atracción del Instituto Nacional Electoral, entre otros, resulta oportuno revisar las competencias de la Sala Superior y de las regionales, a efecto de determinar si su configuración debe ser atendiendo a la entidad, la materia de la controversia, el tipo de elección u órgano que emite el acto; temas que deben quedar muy claros en la ley, porque hoy sigue siendo altamente discrecional la distribución competencial, apelando al criterio de la competencia originaria que tiene la Sala Superior, el

cual no es ni claro ni suficiente para la supervisión de temas tan variados y complejos.

En lo que toca a la incompatibilidad de tiempos y competencias para revisar la fiscalización y la nulidad por rebase de topes de gastos de campaña, se estima que deben armonizarse los tiempos de la fiscalización de las campañas a efecto de que estos temas sean competencia de un solo órgano jurisdiccional, dependiendo el tipo de elección de que se trate, por ser temas directamente relacionados e inescindibles.

Recientemente, la Sala Superior resolvió un expediente<sup>19</sup> en el que consideró que la competencia para resolver asuntos derivados de procedimientos de fiscalización vinculados con las elecciones de la competencia de las salas regionales, deben ser del conocimiento de éstas.

En este sentido, se estima que sería un avance que el legislador estableciera reglas que permitieran solucionar la problemática ya indicada, para así poder hacer compatibles los tiempos con el modelo de fiscalización, y que dichos temas sean resueltos por una misma instancia jurisdiccional.

Ahora bien, por lo que hace al procedimiento especial sancionador electoral, se considera que sólo debe haber un órgano encargado de resolver tanto las impugnaciones de medidas cautelares como la queja en el fondo, es decir, el órgano competente para resolver lo conducente a las medidas cautelares debe ser exclusivamente la Sala Especializada, con la finalidad de que ésta determine en única instancia la imposición de esas medidas y, una vez determinada, en el estudio de fondo valore la posible afectación de los principios rectores del proceso una vez integrada con todos los elementos correspondientes si ha lugar o no a la imposición de la sanción.

Lo anterior, porque no debe perderse de vista que la propia Sala Superior ha establecido que las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo;<sup>20</sup> de esta manera, quién o quiénes se sientan lesionados en sus derechos por la imposición de esas medidas cautelares podrán impugnar ante la Sala Superior, y ésta deberá ser la encargada de determinar en última instancia a través del recurso de revisión correspondiente a la resolución administrativa de fondo si fue correcta o no la decisión.

<sup>19</sup> Recurso de apelación SUP-RAP-162/2016 y acumulados.

<sup>20</sup> Véase jurisprudencia 14/2015, de la Sala Superior bajo rubro: “MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”.

En suma, si bien se presentan algunos temas que merecen ser atendidos en una nueva ley procesal electoral, lo cierto es que se requiere una revisión integral, a efecto de hacerla acorde al sistema electoral vigente, así como con la realidad actual.

## V. Jurisprudencia electoral

Pese a que una nueva ley procesal electoral reacomodaría en buena medida el funcionamiento del TEPJF y el sistema de medios de impugnación en materia electoral, ello no es suficiente para tener un Tribunal a la altura de las exigencias actuales.

Es por eso que consideramos necesario plantear algunas ideas para reformar adicionalmente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, particularmente en materia de jurisprudencia electoral, dado que el modelo está totalmente superado.

El actual modelo prevé el establecimiento de jurisprudencia por reiteración, por contradicción y por declaración. Las dos primeras no tienen ningún problema, pues la Sala Superior la conforma con tres casos resueltos en mismo sentido sin ninguno en contrario, o mediante una resolución que establezca el criterio que debe prevalecer en aquellos casos en que las Salas Regionales hayan sustentado criterios contradictorios.

El problema viene con el hecho de que para integrar jurisprudencia, en las salas regionales, no basta la reiteración de criterios, sino que tiene que someterse a la declaración formal de la Sala Superior para que pueda ser obligatoria; modelo que podía tener alguna explicación cuando las Regionales no eran permanente y no tenían competencia en las elecciones locales.

Sin embargo, hoy no tiene ninguna razón de ser, máxime que en la historia de las Salas Regionales han sido muy pocas tesis cuya obligatoriedad la haya decretado la Sala Superior, a pesar de la gran riqueza de criterios que han generado.

Es por eso que en la construcción de la jurisprudencia electoral urge cambiar el modelo, para que:

- a) Se elimine la exigencia de que la jurisprudencia de las salas regionales deba ser aprobada por la Sala Superior. Esto fortalecería las facultades constitucionales de las Regionales, ya que su jurisprudencia sería obligatoria en la circunscripción correspondiente, si-

milar a lo que pasa con los Plenos de Circuito en el Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, si bien se presentarán más criterios que interpreten leyes electorales, con la atribución de máxima decisora de la Sala Superior para resolver las contradicciones de tesis, exigiendo en este caso plazos breves de resolución, se daría mucha coherencia al sistema de justicia electoral.

- b) Establecer la posibilidad de que las Salas Regionales soliciten que la Sala Superior sustituya una jurisprudencia, tal como lo pueden formular los tribunales colegiados de circuito, plenos de circuito o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxime en aquellos casos en los que la Superior delega una competencia a las regionales, pero no les dota la posibilidad de apartarse de la jurisprudencia que ya hubiera establecido en una competencia que ya no tiene.
- c) Que cuando se delegue una atribución o competencia a las salas regionales, con ello se delega también la facultad de modificar o interrumpir la jurisprudencia respectiva.

## VI. Algunas ideas para la modernización de la justicia electoral

Finalmente, no quiero dejar pasar la oportunidad de dejar en este trabajo algunas de las ideas que expuse en el seminario que da origen a esta publicación, pues en mi concepto es necesario:

- a) *Nueva competencia tratándose de la elección presidencial.* Establecer competencia para que las salas regionales conozcan de los juicios de inconformidad contra los resultados distritales de la elección presidencial (recuentos y causas de nulidad de la votación en casilla), depurando la materia de impugnación de la que debe conocer la Sala Superior.
- b) *Competencia de salas regionales cuando el INE asuma o atraiga las elecciones locales.* En los casos en que el INE organice directamente las de una entidad federativa, debieran ser las salas regionales quienes conozcan en primera instancia de las impugnaciones, garantizando así la existencia de al menos dos instancias, y el derecho de los actores a una revisión.
- c) *Juicio electoral en línea.* Es importante incorporar las tecnologías de la información y las comunicaciones, por lo que visualizo la cons-

trucción de un juicio electoral en línea, particularmente como un mecanismo que facilite el acceso a la justicia de los ciudadanos.

- d) *Mecanismos alternos de solución de controversias*. Dado que la mayor cantidad de conflictos se da en el interior de los partidos políticos, la figura de la mediación en materia electoral pudiera tener mucho éxito, fortaleciendo a los partidos políticos en sus procesos internos, generando mayor unidad interna, al encontrar mecanismos de solución que no prolongan el conflicto.