

Capítulo octavo

---

## Resoluciones del TEPJF y las decisiones de los magistrados



## ■ Resoluciones del TEPJF y las decisiones de los magistrados

---

En suma, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue concebido por la reforma electoral de 1996, como garante de que los cargos de elección popular, en los órdenes federal, estatal y municipal, fueran ocupados por candidatos provenientes de elecciones apegadas a las bases y principios constitucionales y a las disposiciones de la ley ordinaria, a través de la sustanciación y resolución de las impugnaciones planteadas por los partidos políticos y los ciudadanos.

*Desde sus inicios, la meta del Tribunal Electoral ha sido, a través de sus resoluciones, la consolidación como tribunal constitucional electoral, naturaleza que le corresponde por mandamiento expreso de la Carta Magna. Consideramos que el propósito se va logrando paso a paso, con perseverancia y dedicación, lo cual ha llevado a que, a la fecha, el Tribunal Electoral cuente con amplio reconocimiento y prestigio ante la comunidad jurídica, política e intelectual de nuestro país y el ámbito internacional.*

**Magistrado Presidente Leonel Castillo González,  
Tribunal Electoral, Informe de Labores 2005-2006**

605

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

606

### I. Presentación

A través de los años, y más específicamente durante las dos últimas décadas, la justicia electoral en México ha experimentado una profunda evolución, pues como se ha venido comentando a lo largo de los capítulos anteriores, pasó de ser un sistema de resolución de controversias electorales de carácter político, hasta convertirse en un sistema de resolución jurisdiccional de conflictos electorales, lo que ha permitido que los procesos de renovación de los órganos de gobierno y la representación popular alcancen un grado importante de perfeccionamiento, consolidándose el respeto irrestricto al voto popular y el cumplimiento de los principios rectores de la función electoral.

Durante ese lapso de tiempo, tres han sido las instituciones que han fungido como constructores del derecho procesal electoral y como precursores de los nuevos criterios en la materia, nos referimos al Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel), al Tribunal Federal Electoral (Trife) y al actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral (con excepción de lo dispuesto en la fracción 105 de la Constitución Federal) y órgano especializado dentro de la estructura del Poder Judicial de la Federación.

Durante todo ese proceso vale destacar la progresiva judicialización de la política, lo que expresa la íntima relación que existe entre el proceso de construcción democrática en el país y la búsqueda por consolidar un efectivo Estado de Derecho.

En los últimos años el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ejercido una mayor influencia en el desarrollo político del país, al erigiéndose como árbitro de solución de controversias en la materia, incluso aquellas que se generan en el interior de la vida de los partidos políticos.

Lo anterior se aprecia en una nueva forma de interpretar la *Constitución* y las *Leyes*, así como el desarrollo de nuevos criterios de jurisprudencia, lo que demuestra una evolución radical con respecto a los antecesores de las actuales instancias jurisdiccionales.

De modo que bajo este modelo del constitucionalismo, también llamado "garantista", la idea de sujeción a la ley ha variado, pues anteriormente la aplicación de la ley era literal, y ahora advertimos que la aplicación de ella se da interpretándola a la luz de la ley suprema. Es por ello que el ejercicio de interpretación de la ley, especialmente la que realizan los operadores de la misma (los tribunales constitu-

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

607

cionales), constituye una reinterpretación de la misma, pues si bien aparentemente encontramos enunciados normativos explícitos, no necesariamente se encuentran desarrollados, lo que significa que sólo a través de su interpretación a la luz de la *Constitución* se puede descubrir su alcance y sentido, de manera que su aplicación debe ser obligadamente compatible con aquélla debido a su supremacía. Así, en caso de una contradicción entre la norma inferior y la norma constitucional, mediante la interpretación de la norma secundaria, el juez puede hacer compatible los contenidos de ambas normas; dicha facultad y su alcance en el sistema jurídico puede posibilitar al resolutor a producir cambios en los contenidos normativos.

En ejercicio de tales atribuciones y con apoyo en la interpretación de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y de otros ordenamientos legales vigentes en la materia, el Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación ha hecho frente a nuevas realidades en materia político-electoral, lo que ha propiciado la creación de un importante acervo normativo, complementario de las leyes electorales federales y locales, que ha servido de base para hacer frente a la cada vez mayor necesidad de regular situaciones inéditas que muchas veces no tienen una base normativa expresa.

Así, a partir de una función jurisdiccional, con una perspectiva garantista y antiformalista, el Tribunal Electoral desde su instalación en noviembre de 1996, ha cosechado frutos en beneficio de los derechos fundamentales político-electorales de los ciudadanos y de los principios de constitucionalidad y legalidad a los que deben sujetarse, invariablemente, los actos de las autoridades electorales federales y locales, en tanto que ha resuelto asuntos y ha fijado criterios jurisprudenciales que han contribuido al desarrollo de la democracia en el país, entendida ésta como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, siendo destacables aquéllos relacionados con el perfeccionamiento de los derechos procesales, la democracia interna de los partidos políticos, el derecho administrativo-sancionador electoral, así como el derecho a la información, tan sólo por nombrar algunos.

La intención del presente capítulo es el de resaltar, de manera breve, el contenido de diversas resoluciones dictadas por esta Sala Superior, que han marcado justamente la tendencia innovadora en la interpretación de las leyes secundarias, atendiendo en todo momento la primacía constitucional.

A continuación se destacan algunas de las ejecutorias y criterios más importantes pronunciadas por este órgano jurisdiccional desde su creación hasta la fecha.

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

608

### II. Cumplimiento de las resoluciones del TEPJF

#### Caso 1

Contumacia del Congreso de Yucatán para el cambio de Diputados electos por el principio de representación proporcional (1998) y Desacato de sentencia a la designación de los Consejeros Electorales del Instituto Estatal Electoral del Estado de Yucatán (2000).

[Sentencias SUP-JRC-024/98 y SUP-JRC-391/2000 (Caso Yucatán)]

Dos asuntos de suma importancia tanto a nivel nacional como internacional en el cumplimiento de ejecutorias pronunciadas por esta Sala Superior se dieron en el Estado de Yucatán. Su importancia consistió en lograr el cumplimiento de las resoluciones emitidas en los citados expedientes, ante la evidente contumacia (rebeldía) del Legislativo del Estado (en el primero) y el Ejecutivo local (en el segundo), así como la serie de medidas arbitrarias llevadas a cabo por éstos para intentar su desacato, lo cual pudo evitarse aplicando el marco de la legalidad, preservando de esta manera el Estado de Derecho, lo que implicó la salvaguarda de la integración legal de los órganos electorales, en cuanto a su autonomía e imparcialidad.

#### A. Caso Yucatán I: Contumacia del Congreso para cambio de diputados electos (SUP-JRC-024/98)

La primera controversia (SUP-JRC-024/98) se derivó de la asignación de diputados y regidores electos por el principio de representación proporcional en la referida entidad. En este caso, el partido actor<sup>1</sup> se inconformó con la asignación de diputados locales por el principio de representación proporcional en 16 municipios, por lo que presentó medio impugnativo que resolvió el Tribunal Electoral Local, en el sentido de desecharlo, motivo por el cual el actor promovió el respectivo juicio de revisión constitucional electoral para conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Partido de la Revolución Democrática.

<sup>2</sup> Vid. la sentencia emitida en los expedientes SUP-JRC-024/98 y SUP-JRC-024/98 Incidentes.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

609

Al resolver este asunto, la Sala Superior revocó la resolución combatida por el enjuiciante y modificó las asignaciones respectivas, atendiendo el valor tutelado por la *Constitución* y plasmado a su vez en el artículo 86, párrafo 1, inciso e) de la ley adjetiva general, consistente en que la instalación de los órganos o toma de posesión de los funcionarios electos debe entenderse como aquella fecha o momento en que el órgano o funcionario empieza a ejercer válidamente sus atribuciones, y no otra anterior en la que únicamente se lleven a cabo simples actos formales o de mero trámite, como la toma de protesta, o la instalación de la Mesa Directiva de algún Congreso, supuestos que no tienen sino el carácter de preparatorios, como en el caso acontecía con la toma de protesta que realizaron los diputados electos durante los diez días previos al inicio del primer período de sesiones del Congreso del Estado de Yucatán.

La sentencia fue notificada al Congreso Local por vía de fax el mismo día de su emisión, así como en forma personal al día siguiente; sin embargo, dicho órgano legislativo manifestó estar imposibilitado para dar cumplimiento a las sentencias aduciendo que se estaba en presencia de hechos consumados de manera definitiva, dado que la notificación de las resoluciones se habría recibido con posterioridad a la apertura del primer período ordinario de sesiones, del primer año de ejercicio constitucional de la Legislatura y, por consiguiente, de la Primera Sesión Ordinaria del Congreso del Estado de Yucatán.

Lo anterior dio lugar, por parte del Instituto Político actor a la tramitación del incidente de inejecución de sentencia respectivo, pues al conocerlo la Sala Superior determinó improcedente la inejecutabilidad de la sentencia, pues ello implicaría:

1. Modificar el orden jerárquico de las autoridades electorales, para sujetar sus resoluciones definitivas y firmes como máxima autoridad jurisdiccional en la materia a las decisiones de otras autoridades, en contravención a la *Constitución*, usurpando atribuciones concedidas únicamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de modo directo y expreso por la *Ley Fundamental* del país.
2. Desconocer la autoridad de la cosa juzgada, que por mandato constitucional tienen esas resoluciones.
3. Negar la inconstitucionalidad e ilegalidad de un acto o resolución ya calificado como tal, y por ende sin efectos jurídicos.

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

610

4. Impedir el cumplimiento de una sentencia definitiva e inatacable, pretendiendo hacer nugatoria (falsa) la reparación otorgada a quien oportunamente la solicitó por la vía conducente.

De igual manera se consideró la circunstancia de que se haya dado posesión e investido como diputados a quien no les correspondía, lo cual sólo constituía una situación de hecho, sin consecuencia jurídica alguna, por ser inexistente o nula en el ámbito del derecho, y por ende, claramente reparable conforme al criterio de toma de protesta o instalación de órganos; en consecuencia, se previno a la Presidenta y Secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado para que dieran cuenta de inmediato a la Legislatura local para el debido cumplimiento de la ejecutoria referida, lo que finalmente se realizó. Este asunto dio lugar al siguiente criterio jurisprudencial.

*REPARABILIDAD, COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE DETERMINARSE EN FUNCIÓN DEL MOMENTO EN QUE SURJA LA SENTENCIA Y NO SOBRE LA BASE DE ALGÚN OTRO ACTO PROCESAL. TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 01/98*

Así como a las siguientes tesis relevantes:

*CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. SI SE TOMA POSESIÓN CON BASE EN CONSTANCIAS REVOCADAS CON ANTERIORIDAD, EQUIVALE A UN ACTO INEXISTENTE.*

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 005/98

*CONSENTIMIENTO COMO CAUSA DE IMPROCEDENCIA, NO SE ACTUALIZA POR FALTA DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ANTERIORES APOYADOS EN LOS MISMOS FUNDAMENTOS QUE EL RECLAMADO.*

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 006/98

*DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA EN REVISIÓN CONSTITUCIONAL CIRCUNSTANCIAS ESPECIALES QUE CONDUCEN A TENERLAS POR SATISFECHAS EN CIERTOS CASOS.*

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 007/98

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

611

*DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL*, ASIGNACIÓN POR RESTO MAYOR (Legislación de Yucatán).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 008/98

*INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS*. SÓLO SI SON DEFINITIVAS DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 009/98; actualmente jurisprudencia S3ELJ 10/2004

*NOTIFICACIÓN*. DEBE ENTENDERSE EFECTUADA DESDE QUE SE INICIA LA DILIGENCIA, CUANDO ÉSTA SE PROLONGA POR CAUSAS IMPUTABLES AL NOTIFICADO.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 010/98

*NOTIFICACIÓN POR FAX*. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 011/98

*NOTIFICACIÓN POR FAX*. SU ACOGIMIENTO EN LA LEY PROCESAL ELECTORAL CONCUERDA PLENAMENTE CON LA NATURALEZA JURÍDICA DE ESTA MATERIA.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 012/98

*SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*, SÓLO ÉSTE ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR QUE SON INEJECUTABLES.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 016/98; actualmente jurisprudencia S3ELJ 19/2004

*TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN*. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 017/98; actualmente jurisprudencia S3ELJ 24/2001



## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

612

### B. Caso Yucatán II: Desacato de sentencia SUP-JRC-391/2000



Años más tarde, en una controversia más generada en el propio Estado de Yucatán, se impugnó el decreto de ratificación por parte del Congreso local de los consejeros ciudadanos del Consejo Electoral por un periodo más, en virtud de que la pretendida ratificación no se hizo por la mayoría de las cuatro quintas partes de los miembros del Congreso, tal y como estaba prevista en el artículo 86 del Código Electoral del Estado.<sup>3</sup> Al someterse el asunto al conocimiento de la Sala Superior, se resolvió revocar el referido decreto del Congreso del Estado, ordenándose la reposición del procedimiento de designación, tomando como base los 59 candidatos postulados ante el propio Congreso estatal por diversos partidos políticos y organizaciones sociales. El legislativo local pretendió dar cumplimiento a la sentencia, sosteniendo que sólo 14 de los 59 candidatos satisfacían los requisitos para el cargo, razón por la cual designó a aquéllos como consejeros ciudadanos, tanto propietarios como suplentes.

Dicha determinación fue de nuevo impugnada ante la Sala Superior del Tribunal, la cual determinó revocar la decisión mencionada por haberse acreditado nuevas irregularidades en la designación aludida, en virtud de haberse impuesto requisitos adicionales a los legalmente previstos, en unos casos excluyendo de manera indebida a ciertos candidatos que, ciertamente, si satisfacían los requisitos establecidos en la ley, y negándoles a otros la oportunidad de acreditarlos. Por tal razón, se ordenó al Congreso local la reposición del procedimiento de designación a fin de que requiriera a los respectivos partidos políticos y organizaciones sociales que acreditaran si sus candidatos efectivamente satisfacían los requisitos legales y, en su oportunidad, designara a los consejeros ciudadanos por la mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros presentes legalmente prevista y, de no lograr tal mayoría calificada, procediera a la insaculación de entre el total de los candidatos que sí satisficieran los requisitos, todo ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 del Código Electoral local.

---

<sup>3</sup> Vid sentencia del expediente SUP-JRC-391/2000, resuelto el doce de octubre de 2000.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

613

Esta resolución fue de nuevo desatendida por la autoridad responsable, incurriendo en un claro desacato, por lo que, a solicitud de los partidos promoventes, se declaró fundado el incidente de inejecución de sentencia, y a efecto de garantizar la plena ejecución de sus resoluciones así como la obligación de decidir sobre los asuntos sometidos a su competencia en plena jurisdicción, y a efecto de proveer lo necesario para reparar la violación constitucional cometida, la Sala Superior acordó requerirle al Congreso del Estado que cumpliera cabalmente con lo establecido en dicha sentencia en un plazo de veinticuatro horas.

No obstante lo anterior, la autoridad legislativa mencionada persistió en su obstinación, por lo que, a fin de reparar la violación constitucional y legal cometida y para hacer prevalecer el Estado de Derecho, se acordó iniciar la plena ejecución del fallo, por lo que se requirió a los correspondientes partidos políticos y organizaciones sociales que presentaran una lista de candidatos a ocupar el cargo de consejeros ciudadanos, para que fuera sometida a la consideración del Congreso del Estado de Yucatán, y adicionalmente, se acreditaran que los aspirantes cumplieran con los requisitos legales correspondientes, para que se procediera a su designación.

A pesar de ello, el Congreso estatal mantuvo el desacato, por lo cual la Sala Superior a fin de lograr la urgente y debida integración del Consejo Electoral, previa convocatoria y durante sesión pública, procedió a la insaculación (sorteo) de los consejeros ciudadanos de entre la lista de candidatos postulados. Esta situación se hizo del conocimiento del Congreso del Estado, quien se mantuvo en su actitud de incumplimiento, por lo que fue necesario que este órgano jurisdiccional federal procediera a solicitar el apoyo de diversas autoridades federales con el único propósito de lograr la plena ejecución de la sentencia de mérito.

Aun así, a iniciativa del Gobernador del Estado, con el franco ánimo de incumplir la resolución, por decreto pretendió establecer un nuevo Consejo Electoral del Estado de Yucatán; sin embargo, dicho decreto fue declarado inválido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 18/2001 y sus acumuladas 19/2001 y 20/2001, ordenando que se hiciera entrega de instalaciones, recursos y documentos al Consejo insaculado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con lo cual concluyó esta controversia.

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

614

La relevancia de estos litigios radica en que pese a los múltiples actos de desacato y los obstáculos que se presentaron para el eficaz cumplimiento de la resolución emitida, la Sala Superior contó con los elementos jurídicos e institucionales necesarios para el debido respeto a la majestad de sus resoluciones. Estos asuntos figuran como precedentes en las tesis de jurisprudencia cuyos rubros se citan a continuación:

ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 02/2001

AUTORIDAD RESPONSABLE. TIENE TAL CARÁCTER AQUÉLLA QUE EN EJERCICIO DE UNA ATRIBUCIÓN PREVISTA EN LA LEY, DESIGNA A LOS INTEGRANTES DE UN ÓRGANO ELECTORAL LOCAL, DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO O JURISDICCIONAL.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 03/2001

AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL (Legislación de Yucatán y similares).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 04/2001

MODO HONESTO DE VIVIR. CARGA Y CALIDAD DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR QUE NO SE CUMPLE CON EL REQUISITO CONSTITUCIONAL.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 17/2001

MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 18/2001

REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. EL REQUISITO DE REPARABILIDAD SE ENCUENTRA REFERIDO A LOS ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS ELECTOS POPULARMENTE.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 51/2002

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

Así como a las tesis relevantes siguientes:

615

AUTORIDADES ELECTORALES. DESIGNACIÓN DE SUS INTEGRANTES. LA RESOLUTORA DEBE PRECISAR LOS DOCUMENTOS IDÓNEOS PARA ACREDITAR LOS REQUISITOS CORRESPONDIENTES (Legislación de Yucatán y similares).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 072/2001

CONSEJO ELECTORAL DEL ESTADO. LA VALIDEZ DE SU INSTALACIÓN NO DEPENDE DE QUE SEA EN UN LUGAR DETERMINADO (Legislación de Yucatán y similares).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 092/2001

EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LOS TERCEROS INTERESADOS CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EN EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN. S3EL 096/2001.

EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA COMPRENDE LA REMOCIÓN DE TODOS LOS OBSTÁCULOS QUE LA IMPIDAN.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 097/2001

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ES PROCEDENTE CUANDO SE IMPUGNA, POR VICIOS PROPIOS, UN NUEVO ACTO, DICTADO COMO CONSECUENCIA DE LA REVOCACIÓN DE UNO ANTERIOR.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 105/2001

### **Caso 2: Nulidad de elecciones de Gobernador de una entidad federativa**

Caso 2: Nulidad de elecciones de gobernador en Tabasco y Colima [Sentencias SUP-JRC-487/2000 (Caso Tabasco) y Sentencias SUP-JRC-221/2003 y acumulados (Caso Colima)]

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha mantenido el criterio de preservar la existencia de los actos válidamente emitidos así como

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

616

el de la voluntad ciudadana expresada en las urnas, y con base en ello se ha logrado proteger la validez de las elecciones realizadas en el marco de los principios rectores del proceso electoral, como lo son, por ejemplo, el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, principios que deben estar presentes en los comicios para considerar que las elecciones han sido libres, auténticas y periódicas, tal como lo consagra el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que sólo en casos excepcionales y ante irregularidades plenamente comprobadas que hubieren afectado de manera grave y generalizada cualquiera de los referidos principios fundamentales, se ha declarado la nulidad de una elección, por cuanto que la misma carecería de pleno sustento constitucional, por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse, como de hecho ha ocurrido en el caso de dos elecciones de Gobernador que se reseñan a continuación:

### A. Caso Tabasco



El veintinueve de diciembre de dos mil, por primera vez en la historia del país, se declaró la nulidad de una elección para gobernador<sup>4</sup> en un Estado, en específico, la del Estado de Tabasco, al comprobarse que hubo violaciones graves a los principios de legalidad, certeza, imparcialidad e independencia, pues quedó claro que se infringió la ley cuando, por ejemplo, se acreditaron las causales de nulidad de votación recibida en más de mil casillas, se abrieron paquetes electorales equivalentes al 65% de las casillas instaladas en el Estado, sin que en la mayoría de los casos se actualizara la hipótesis legal para hacerlo; no hubo neutralidad por parte del Gobierno del Estado al haber existido desproporción en el acceso al canal siete de televisión que tuvo el partido triunfador de los comicios, con relación al acceso que tuvieron los demás partidos contendientes, así como la intervención de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Estado en la recaudación de fondos en el gremio de los taxis-

---

<sup>4</sup> Vid. sentencia del expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado, resuelto el 29 de diciembre de 2000.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

617

tas para favorecer al candidato de dicho partido, mediante la compra y distribución de diversos artículos para el electorado a cambio del voto favorable para el candidato del partido en el gobierno; la intervención de funcionarios electorales en la quema de papelería electoral, sin causa legal que justificara tal conducta; todo lo cual fue avalado por dos consejeros electorales, al haber votado en contra de la validez de la elección del Gobernador, circunstancias que, administradas entre sí, llevaron a esta Sala Superior a considerar que fue afectado el valor fundamental previsto en la *Constitución* consistente en el derecho al sufragio, por lo que se resolvió revocar las sentencias reclamadas y declarar la nulidad de la elección de Gobernador del Estado.

Derivado de este asunto surgió el precedente sobre la **causal abstracta de nulidad**, pues se concluyó que si los principios fundamentales en una elección son vulnerados de manera importante, de tal forma que se impida la posibilidad de tenerlos como satisfechos de manera cabal, y como consecuencia de ello, se pone en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quien o quienes resulten electos en ellos; debe considerarse que dicha elección no es apta para surtir sus efectos legales, y por lo tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de la violación a los principios constitucionales mencionados. Las tesis en que figura como precedente este asunto son las del rubro

NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3ELJ 23/2004

NULIDAD DE ELECCIÓN DE GOBERNADOR. SÍ ESTÁ PREVISTA EN LA LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TABASCO.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 009/2001

ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 010/2001

PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SÓLO OPERA RESPECTO DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

618

ORGANIZAR LAS ELECCIONES.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 012/2001

### B. Caso Colima



De manera posterior, en octubre de dos mil tres, por segunda ocasión, se hizo tal declaratoria de nulidad de una elección de gobernador,<sup>5</sup> ahora en el Estado de Colima. En la resolución correspondiente se consideró que existieron diversas circunstancias que impidieron la coexistencia de condiciones para la realización de un proceso democrático, que fuera la expresión de la soberanía popular a través de elecciones libres y auténticas, por medio del voto universal, libre, secreto y directo, vulnerándose o conculcándose los aludidos principios rectores de la función electoral así como el principio de igualdad en el acceso de los ciudadanos a los cargos públicos y el principio de equidad en las condiciones de la competencia electoral, pues se tuvo por acreditada la abierta y desmedida participación del entonces Gobernador del Estado para apoyar al candidato de su partido político, y denostar a los demás institutos contendientes y a sus candidatos; también se analizó la realización de campañas de comunicación social en radio y televisión y otros medios impresos sobre las acciones de gobierno a nivel estatal, durante los veinticinco días anteriores a la jornada electoral y aún durante la jornada electoral; de igual manera se comprobó la intervención del titular del Poder Ejecutivo del Estado durante el cierre de campaña del candidato de su partido, realizando amenazas veladas dirigidas a aquéllos que no votaran a favor del mismo; existió la detención, sin justificación alguna y sin que hubiera flagrancia, de personas vinculadas con otro instituto político durante la jornada electoral; hubo una injustificada instalación de retenes en toda la entidad federativa, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Colima, para revisar la credencial para votar con fotografía de ciudadanos, con el fin de compararla con una lista de supuestos sospechosos, impidiendo así el libre tránsito de personas durante la jornada electoral.

---

<sup>5</sup> Vid. sentencia del expediente SUP- JRC-221/2003 y acumulados, resuelta el 29 de octubre de 2003.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

619

El asunto que se comenta sentó un importante precedente, esencialmente al establecer que, en los Estados constitucionales democráticos de Derecho, un rasgo central de los órganos del poder público es que éstos, a diferencia de los particulares, no gozan de autonomía, sino que el orden jurídico les confiere atribuciones para que persigan no sus propios fines particulares, sino los fines públicos; en tal virtud, las limitaciones de los derechos fundamentales en razón de su titular (como en el caso del Gobernador de un Estado) no se traducen en una privación de tales derechos, pues se sustentan, de manera primordial, en la necesidad de proteger otros bienes o derechos constitucionales.

En el caso la *Constitución* local del Estado de Colima, ésta prohíbe expresamente la intervención indebida del titular del poder ejecutivo local en los procesos electorales para favorecer directa o indirectamente a determinado candidato, lo que implica que el ejercicio de semejante cargo público de elección popular debe hacerse con estricta observancia de los deberes inherentes a tal titularidad, establecidos en el orden jurídico toda vez que, de conformidad con el principio de legalidad, ninguna autoridad podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuye el orden jurídico.

Por lo tanto, en la resolución comentada se consideró que existe una limitación en el ejercicio de las libertades de expresión y de asociación que el titular del ejecutivo local tiene como ciudadano, toda vez que tiene semejantes libertades públicas fundamentales, a condición de que su ejercicio no interfiera sustancialmente con sus responsabilidades oficiales ni con el ejercicio en condiciones óptimas o mínimas de los derechos fundamentales de los demás, como sería el derecho político-electoral de acceder, en condiciones de igualdad, a los cargos públicos.

Así, una elección sin condiciones de igualdad y libertad, en la que en sus etapas concurren intimidaciones, prohibiciones, vetos e iniquidades realizadas por un funcionario público de la jerarquía del Gobernador del Estado, implicó la restricción a las libertades públicas y, por ende, la trasgresión a los principios constitucionales rectores en la materia electoral, lo cual implicó que la voluntad plasmada en las urnas no representara la voluntad de los mexicanos, por lo que se consideró que el activismo de dicho personaje a favor de uno de los candidatos, vició todo el proceso electoral. Esta controversia figura como precedente de la jurisprudencia:



## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

620

SISTEMA DE NULIDADES. SOLAMENTE COMPRENDE CONDUCTAS CALIFICADAS COMO GRAVES. S3ELJ 20/2004

Y las tesis relevantes:

LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO (Legislación de Colima).

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 027/2004

NULIDAD DE ELECCIÓN DE GOBERNADOR. ES ESPECÍFICA LA CAUSA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 59, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COLIMA.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 030/2004

NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD.

TEPJF, clave de identificación de tesis de jurisprudencia: S3EL 031/2004

Estos son los únicos dos asuntos en los que se decretó la nulidad de elección de gobernador de un Estado; sin embargo, por motivos semejantes se han llegado a anular elecciones o a confirmar su nulidad para renovar integrantes de congresos locales o de ayuntamientos en distintos Estados de la República.

### Caso 3: Elecciones por usos y costumbres (Estado de Oaxaca)

[Sentencia SUP-JDC-013/2002]



En diciembre de 2001 se celebraron en Oaxaca procesos comiciales para elegir a los concejales por el sistema de usos y costumbres en diversos municipios del Estado, entre ellos, en el de Santiago Yaveo. Cabe mencionar que en un alto porcentaje de los municipios de dicha entidad federativa la elección de las autoridades municipales es bajo el régimen de usos y costumbres indígenas; esto es, bajo sistemas normativos que

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

621

obedecen a principios diversos de los que priman en el derecho escrito, legislado o codificado, el cual normalmente rigen en nuestro derecho positivo mexicano.

En esa ocasión, el 2 de diciembre de 2001, en la asamblea comunitaria celebrada en la cabecera municipal de Santiago Yaveo, Oaxaca, para elegir a los integrantes del mencionado ayuntamiento para el trienio 2002-2004, no se respetó la universalidad del sufragio, en tanto que sólo se permitió la participación de ciudadanos residentes en dicha cabecera, más no así a los que habitan en las rancherías, congregaciones o núcleos rurales que pudieren encontrarse ubicados dentro de los límites territoriales.

Al conocer sobre este asunto la Sala Superior determinó que los derechos de naturaleza fundamental reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, constituyen medidas que procuran beneficiar directa e indirectamente a estos conglomerados de la sociedad mexicana, a través de una clara diferenciación de trato que redunde en una mayor igualdad, por considerarse que se encuentran en una grave situación de desigualdad y desamparo con el resto de la población, precisamente porque no han sido tomadas en cuenta sus particulares concepciones del uso y explotación de la tierra, sus procesos de producción, sus tradiciones y costumbres, los entramados sociales y políticos que les son propios, aspectos que han redundado en ciertas relaciones de sometimiento, discriminación y miseria.

Desde esta óptica, se dijo que la incorporación constitucional de derechos a estos sujetos no equivale a pretender crear un ámbito jurídico propio y exclusivo de la realidad indígena, desvinculado del ordenamiento jurídico general ni perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades propias de los viejos colonialismos, pues conforme a las bases fundamentales y a las reglamentarias de las entidades federativas, los pueblos, comunidades y miembros indígenas se encuentran en aptitud de autodeterminarse social y políticamente en esferas distintas, puesto que el ámbito de incidencia únicamente se da en el seno de la colectividad, o bien, puede impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución federal, como es el municipio.

Se consideró que el derecho para elegir representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena, contemplado en el artículo 2, apartado A, fracción VII de la Carta Magna, tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, lo cual resulta congruente con la finalidad general antes escrita, especialmente por cuanto manda a las constituciones y legislaciones estatales reconocer y

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

622

regular esta manifestación concreta de autonomía, tomando cuenta las tradiciones y normas internas de los pueblos y comunidades indígenas.

Las elecciones municipales que tengan por objeto la elección de representantes de un pueblo o comunidad indígena para la integración de un ayuntamiento, deben necesariamente aplicarse en el proceso comicial los usos y costumbres propios de la comunidad sin que, para ello, tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y organizacionales de toda elección, contemplados en la Constitución, por tratarse de un caso de excepción contemplado por la misma Ley Fundamental.

Sin embargo, se razonó que ello no significa que, merced al ejercicio de este derecho constitucional, puedan convalidarse situaciones o conductas tendientes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y derechos que postula un Estado Constitucional Democrático de Derecho y con la finalidad y razón misma del origen de ese derecho subjetivo. En consecuencia, se dijo, no puede estimarse como válido aquél desarrollo de conductas que, pretendiéndose amparar en un derecho fundamental recogido en el sistema jurídico, tenga como efecto conculcar otro derecho establecido por la propia *Constitución*, o en un tratado internacional suscrito y ratificado por México, o bien, que tenga aparejada la vulneración de la dignidad de la persona, pues en esos casos, las conductas desplegadas se encuentran fuera de toda cobertura o protección jurídica.

Así, en los comicios que se lleven a cabo por usos, costumbres o derecho consuetudinario para la renovación de los representantes de los pueblos y comunidades en los ayuntamientos cuyos municipios posean población indígena, si bien no resultan exactamente aplicables los principios rectores de naturaleza constitucional que rigen a toda elección, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la Carta Magna ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, así como tampoco tener como consecuencia impedir a los individuos que conformen los pueblos y comunidades indígenas el ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

En tal virtud, se resolvió que los derechos fundamentales reconocidos por la constitución federal a las colectividades y personas indígenas sólo pueden

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

623

ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga; así, únicamente los usos y costumbres indígenas que son objeto de tutela y reconocimiento son aquellos que merezcan el calificativo de “democráticos”.<sup>6</sup> Esta importante tesis relevante sirve para ilustrar las ideas antes expuestas:

USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.<sup>7</sup>

### Caso 4: Derecho Administrativo Sancionador

[Sentencia SUP-RAP-050/2001 (Caso “Amigos de Fox”)]

Durante el proceso electoral federal del año dos mil, el Partido Revolucionario Institucional presentó ante el Instituto Federal Electoral una denuncia señalando a la Coalición “Alianza por el Cambio” de haber recibido, de manera ilegal, diversas aportaciones o donativos del extranjero y de sociedades mercantiles mexicanas para la campaña de su candidato a la Presidencia de la República. En dicha denuncia, se argumentaba que los recursos en cuestión habían llegado a la campaña electoral a través de un complicado sistema de transferencias en cadena entre distintas personas.

En la sustanciación de la denuncia mencionada, el Instituto Federal Electoral solicitó a las instituciones bancarias involucradas, esto es, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, información diversa para realizar la investigación correspondiente, quienes se negaron a proporcionarla aduciendo como impedimento la existencia de secreto bancario, y fiduciario. En consecuencia, la autoridad electoral determinó el cierre de las indagatorias, declarando insuficientes las pruebas aportadas para demostrar la probable comisión de los ilícitos. Inconforme con dicha determinación, el Partido denunciante interpuso recurso de apelación ante esta Sala

---

<sup>6</sup> Vid. sentencia del expediente SUP- JDC-013/2002, resuelto el 5 de junio de 2002.

<sup>7</sup> Tesis de jurisprudencia USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO, en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, *Compilación Oficial*, volumen *Jurisprudencia*, México, TEPJF, 2005, pp. 956 y 957. S3EL 151/2002.

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

624

Superior, quien al conocer dicho medio impugnativo resolvió que el Instituto Federal Electoral debía ser considerada como autoridad hacendaria en tanto ejerza funciones de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con facultades para solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información razonablemente necesaria para cumplir tal función, sin que le sea aplicable el denominado secreto bancario y fiduciario.

Una de las aportaciones del asunto que se analiza a la materia electoral, fue la inoponibilidad del secreto bancario y fiduciario —como especie del primero— al Instituto Federal Electoral en ejercicio de sus facultades de control, vigilancia, investigación y aplicación de sanciones, en relación con el uso y manejo de los recursos de los partidos políticos al considerarlo incluido en el concepto abierto de autoridad hacendaria federal y para fines fiscales, pues al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de esos recursos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo. Razón por la cual, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones inherentes a una autoridad de carácter hacendario, en la consecución de fines fiscales, por lo cual se encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario, y por ende tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a las operaciones bancarias, que resulte idónea y razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere.<sup>8</sup>

### Caso 5: Derecho Administrativo Sancionador

[Sentencia SUP-RAP-018/2003 (Caso “PEMEXGATE”)]

En lo que se refiere a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, el Tribunal ha resuelto diversos asuntos que despertaron polémica e impactaron en el ambiente político del país. Baste citar el caso concerniente al recurso de apelación identificado con el expediente SUP-RAP-018/2003, en el que la Sala Superior confirmó una multa de mil millones de pesos impuesta

---

<sup>8</sup> Vid. sentencia del expediente SUP- RAP-050/2001, resuelto el 7 de mayo de 2002.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

625

por el Instituto Federal Electoral al Partido Revolucionario Institucional por no haber reportado a la autoridad electoral ingresos por quinientos millones de pesos, y por haberse superado los montos de aportación de una organización social adherente a dicho partido político. Este caso constituye un importante precedente para considerar a las personas morales como imputables por la comisión de ilícitos a través de sus representantes, y también por la calidad de garantes de los partidos políticos en relación al uso de los recursos públicos con que son financiados.

De una interpretación al artículo 41, segundo párrafo, bases I y II de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como al 38, apartado 1, inciso a) y 269 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en la resolución correspondiente se sostuvo que los partidos políticos son personas jurídicas susceptibles de cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas a ellos, concretamente en relación con el origen, uso y destino de sus recursos y que, por lo tanto, tienen responsabilidad que los hace acreedores a la imposición de una sanción, con independencia de la responsabilidad en que pudieran incurrir, de manera individual, las personas que las cometen, que puede ser sólo interna ante la organización o rebasar esos límites hacia el exterior, por responsabilidad civil, penal o administrativa.

Lo anterior resalta, por un lado, el principio al respeto absoluto de la norma por parte del partido político; y por otro, coloca a éste en una posición de garante en cuanto que tiene la responsabilidad de garantizar que la conducta de sus militantes se ajuste a los principios del Estado Democrático, entre cuyos elementos destaca el respeto absoluto a la legalidad, de tal manera que las infracciones por ellos cometidas constituyen el continuo incumplimiento de la obligación del garante (partido político), que determina su responsabilidad, por haber aceptado, o al menos tolerado, las conductas realizadas dentro de las actividades propias del instituto político; lo cual implica, en último caso, la aceptación de sus consecuencias y posibilita la sanción al partido, sin perjuicio de la responsabilidad individual. De tal forma que si el partido político no realiza las acciones de prevención necesarias, será responsable; bien porque acepta la situación (dolo) o bien, porque la desatiende (culpa).

Inclusive, llegó a afirmarse, que el partido político podría verse afectado con el actuar de terceros que no necesariamente se encuentren dentro de su estructura interna, en virtud de la aplicación del principio de la llamada *culpa in*

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

626

*vigilando*, en la que se destaca el deber de vigilancia que tiene una persona jurídica o moral sobre las personas que actúan en su ámbito de actividades, en razón de lo cual los partidos políticos también asumen la posición de garantes sobre la conducta de tales sujetos.

De manera que las prescripciones que los partidos políticos deben observar en materia del origen, uso y destino de sus recursos, si son incumplidas por sus dirigentes, afiliados o miembros, así como por simpatizantes y terceros, los partidos políticos adquirirán la responsabilidad correspondiente. En dicha ejecutoria se sostuvo también el criterio de la inoponibilidad del secreto ministerial genérico<sup>9</sup> a la obligación fiscalizadora del Instituto Federal Electoral, ya que en los casos de excepción previstos por la ley<sup>10</sup> y cumplidos los requisitos conducentes,<sup>11</sup> esto es, cuando el mandamiento provenga de autoridad competente,<sup>12</sup> que funde y motive su resolución, la autoridad encargada del

---

<sup>9</sup> El segundo párrafo del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales establece el denominado secreto ministerial, consistente en el carácter confidencial o reservado que tienen las actuaciones y constancias que obran en la averiguación previa, cuya divulgación o difusión irrestricta puede entorpecer y afectar gravemente las indagatorias que realiza en su carácter de autoridad encargada de perseguir e investigar los delitos.

<sup>10</sup> Artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales: excepciones al secreto ministerial, el derecho que tienen el indiciado y su defensor, así como la víctima u ofendido y su representante legal, de tener acceso a las constancias y actuaciones que obran en la averiguación previa. Otra excepción al secreto ministerial es la relativa al auxilio que deben prestarse entre sí las autoridades para el eficaz y adecuado cumplimiento de las atribuciones que desempeñan.

<sup>11</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de mayo de 1996: El Ministerio Público de la Federación podrá expedir copias certificadas de constancias y registros que obran en su poder, cuando exista mandamiento de autoridad competente que funde y motive su requerimiento o cuando lo soliciten el denunciante o el querellante, la víctima o el ofendido, el indiciado o su defensor y quienes tengan interés jurídico, para el ejercicio de derechos o el cumplimiento de obligaciones previstos por la ley.

<sup>12</sup> Se dijo que el Instituto Federal Electoral es competente pues tiene la facultad de fiscalización confirmada por lo dispuesto en los artículos 82, párrafo 1, inciso h), y 270, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, donde se establece que el Consejo General Electoral, en su carácter de máxima autoridad administrativa-electoral a nivel federal, tiene la facultad de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a lo dispuesto por la normatividad aplicable y cumplan con las obligaciones a que están sujetos, así como para conocer y resolver en torno a las irregularidades en que haya incurrido un partido político.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

627

resguardo y manejo de la información tiene la obligación de proporcionarla, dentro del auxilio que deben prestarse entre sí las autoridades para el eficaz y adecuado cumplimiento de las atribuciones que desempeñan, excepción que tiene su razón de ser en que, debido a la complejidad de las sociedades humanas modernas y la necesidad de proteger eficazmente determinados intereses colectivos, han surgido órganos de autoridad sumamente especializados, los cuales para ejercer sus atribuciones precisan obtener e intercambiar la información necesaria para lograr el conocimiento fiel de una determinada situación y así poder resolverla de manera adecuada; asimismo, se precisó que el intercambio de información debe respetar, por una parte, el derecho a la intimidad de los gobernados, y por la otra, no debe entorpecer la actividad de la autoridad que otorga la información, razón por la que deben darse fórmulas mediante las cuales se consiga el logro de todos los valores; por lo que dicho intercambio debe realizarse en lo estrictamente necesario; esto es, siempre y cuando la solicitud de información se relacione con la actividad fiscalizadora de los recursos de los partidos políticos, y en cada caso debe fundarse y motivarse debidamente tal determinación.

En cuanto a la imposición de sanciones se sostuvo que los principios contenidos en la ley positiva penal, al formar parte del *ius puniendi* del Estado, son aplicables al derecho administrativo-sancionador electoral, con los ajustes necesarios, de acuerdo a la naturaleza y fines de esta materia. Así, cuando se trate de ilícitos administrativos que se atribuyan a un partido político por conductas que impliquen el incumplimiento al deber de cuidado, el parámetro previsto en la ley positiva penal, considerado en abstracto para la aplicación de sanciones a los delitos culposos, sirve como referente en cuanto que la sanción por infracciones de esa naturaleza no puede ser igual ni cercana —sino más bien distante—, respecto de la que resultara aplicable al sujeto si su grado de participación fuera diferente, sin perder de vista que, en el derecho administrativo sancionador electoral, el objeto o finalidad de las sanciones establecidas en la ley es, entre otros, prevenir o inhibir la proliferación de conductas ilícitas, tanto en el infractor, como en el resto de los gobernados, mediante la persuasión de no incurrir en esas conductas, en razón del daño que producen al interés general y por las consecuencias nocivas que puedan acarrearle al partido político responsable.



## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

628

### Caso 6: Conflictos intrapartidistas

[Sentencias SUP-JDC-084/2003; SUP-JDC-092/2003; SUP-JDC-109/2003]

Los asuntos que marcaron un parteaguas en la vida institucional de este tribunal y también en la de los partidos políticos, fueron los relativos a la regulación jurisdiccional de los asuntos internos de éstos. Con anterioridad, la protección de derechos político-electorales derivada de actos de los partidos políticos debía ejercerse a través del procedimiento administrativo sancionador previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), incluso la propia Sala Superior había integrado tesis de jurisprudencia en el sentido de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano era improcedente contra actos de partidos políticos. Sin embargo, la Sala Superior realizó un nuevo estudio, en el cual revaloró los distintos elementos existentes en la legislación rectora del sistema de medios de impugnación en materia electoral, que lo llevaron a una variación del criterio para sostener que dicho juicio sí es jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.

Entre otras cosas se razonó que el artículo 17, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como obligación del Estado dar protección a los derechos del individuo, de manera pronta, completa e imparcial, sin que en dicho artículo o en cualquier otro se establezca excepción alguna cuando el reclamo se aduzca en razón de que la afectación a un derecho determinado provenga de un partido político, sino por el contrario, el propio texto constitucional establece que el acceso a la jurisdicción debe ser completo, y de la única manera que se puede lograr una protección completa a los derechos político-electorales del ciudadano es que, independientemente del agente que los vulnere, tal situación anómala y apartada del estado de derecho pueda ser corregida por la jurisdicción estatal, porque solo de esta forma se puede lograr una justicia integral en este punto.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

629

De igual forma, se estableció que el sistema de medios de impugnación en materia electoral, establecido a nivel constitucional en el artículo 41, fracción IV, además de garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones en materia electoral, incluye expresamente otra finalidad, consistente en proteger los derechos políticos de los ciudadanos, con lo cual se revela el interés directo de la Constitución por asegurar la protección completa, eficaz y efectiva de los mencionados derechos, por constituir un elemento *sine qua non* del Estado de derecho, que es indispensable para el desarrollo de la vida democrática en el país.

Se argumentó que tal precepto no establece ningún límite o excepción respecto a la extensión de dichos derechos como objeto de la tutela, de la forma en que ésta se lleve a cabo, a la calidad o naturaleza jurídica o política del sujeto activo de la infracción, por lo que su cobertura no comprende únicamente los actos y resoluciones de las autoridades, sino también los de cualquiera otra entidad que, por sus características formales o materiales, pueda colocarse en una situación preponderante frente a los ciudadanos y que propicie condiciones jurídicas o materiales en las que se puedan conculcar tales derechos fundamentales.

Se dijo que así lo habría entendido el legislador secundario, pues al establecer en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 79, un medio jurisdiccional específico encaminado a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, no circunscribió su procedencia respecto de actos de autoridad, sino sólo se refirió a todo acto que fuera susceptible de afectarlos, pues estableció como únicas modalidades las que el ciudadano promoviera por sí mismo y en forma individual, haciendo valer las presuntas violaciones a sus derechos político-electorales.

Así, se integró la jurisprudencia en la que se sostiene que la interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17, 41, fracción IV y 99 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

630

oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral.<sup>13</sup>

Para determinar lo anterior se tuvo en cuenta: A) que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna; B) que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano; C) que el artículo 41, fracción IV constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; D) que en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción de este Tribunal, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual, que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b) de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia

---

<sup>13</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, en *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 161-163. S3ELJ03/2003.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

631

electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario.

Además, dicha interpretación resulta más funcional que aquella en la cual se determinó en algunos fallos que la restitución de los derechos político-electorales, cuando fueran violados por un partido político, sea llevada a cabo por el Instituto Federal Electoral, a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, pues si se tiene en cuenta la naturaleza de dicho órgano como el encargado de organizar las elecciones, conforme a lo establecido en el artículo 41, fracción III, de la *Constitución Federal*, su naturaleza no es la de un órgano jurisdiccional establecido *ex profeso* para dirimir controversias y restituir los derechos violados. En cambio, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano resulta ser una forma sencilla y eficaz para lograr tal restitución, pues es el medio constitucionalmente establecido para tal fin. Es el IFE el órgano jurisdiccional que cuenta con las atribuciones necesarias para lograr la reparación plena del derecho violado, y posee los instrumentos procesales necesarios para lograrlo en los plazos electorales tan reducidos que caracterizan a la materia electoral.

Se consideró que de mantener el criterio anterior se habría reducido sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las resoluciones del Tribunal Electoral. El criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, se explicó que no constituía un obstáculo el hecho de que en la legislación faltaran algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, los existentes podían ajustarse conforme a los principios generales del derecho procesal.

En estos términos, es claro que si un ente es capaz de transgredir el derecho fundamental de un individuo, esto no debe quedar fuera de la tutela estatal y, más específicamente, de la jurisdiccional. La esencia de la teoría de

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

632

los poderes salvajes del garantismo constitucional de Luigi Ferrajoli<sup>14</sup> radica en evitar la arbitrariedad e impunidad de quienes, por su enorme capacidad o poder de facto, pueden modificar la esfera de derechos de una persona, sin que sean autoridades en el sentido tradicional de la palabra. Por lo que, efectivamente, es legal, conveniente y necesario en un verdadero régimen democrático, que la autoridad estatal pueda intervenir, bajo ciertas circunstancias, para garantizar la democracia interna de los partidos políticos. Es fácil vislumbrar que los dos valores jurídicos que colisionan (aparentemente) en este punto, es el derecho de autorregulación de los partidos políticos contra los derechos de los militantes de asociación y participación política, envueltos, como es obvio, por la garantía de legalidad y acceso a la jurisdicción. Aquí, como en otros temas delicados e inherentes a nuestra materia, el buen juicio será imprescindible para tomar decisiones legales, justas y prudentes.

Este criterio guarda relación con el diverso que también dio lugar al establecimiento de una tesis jurisprudencial, la J 04/2003, con el rubro: MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, en la que, se arribó a la conclusión de que los medios de defensa que los partidos políticos tienen obligación de incluir en sus estatutos, conforme al artículo 27 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, forman parte del sistema de medios de defensa que se deben agotar previamente por los militantes, como requisito de procedibilidad para acudir a los procesos impugnativos establecidos en la legislación electoral, en resguardo de sus derechos político-electorales que estimen conculcados por parte de los órganos o dirigentes de un determinado partido político, siempre y cuando:

1. Los órganos partidistas competentes estén establecidos, integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos;
2. Se garantice suficientemente la independencia e imparcialidad de sus integrantes;
3. Se respeten todas las formalidades esenciales del procedimiento exigidas constitucionalmente, y

---

<sup>14</sup> Ferrajoli, Luigi, Hacia una teoría jurídica de la democracia, *Teoría de la democracia, dos perspectivas comparadas*, tr. de Lorenzo Córdoba, México, Instituto Federal Electoral, 2002, p. 8.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

633

4. Que formal y materialmente resulten eficaces para restituir a los promoventes en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos.

De manera que, cuando falte algún requisito o se presenten inconvenientes a los cuales su inexistencia da lugar, no existe el gravamen procesal indicado, sino que tales instancias internas quedan como optativas, ante lo cual el afectado podrá acudir directamente a las autoridades jurisdiccionales *per saltum*, siempre y cuando acredite haber desistido previamente de las instancias internas que hubiera iniciado, y que aún no se hubieran resuelto, a fin de evitar el riesgo de la existencia de dos resoluciones contradictorias.

La instrumentación de esas instancias internas debe apegarse a los mandamientos constitucionales y legales establecidos para su jurisdicción, lo que inclusive debe ser verificado por la máxima autoridad electoral administrativa, como requisito *sine qua non* para su entrada en vigencia, según lo previsto por los artículos 30 y 31 del ordenamiento citado, lo que sitúa a los estatutos partidarios en un rango superior a los de otras asociaciones; asimismo, esta obligación de los partidos políticos de prever medios de defensa para sus militantes se traduce en la correlativa carga de emplearlos antes de acudir a la jurisdicción del Estado, a fin de garantizar, al máximo posible, la capacidad autoorganizativa de los partidos políticos en ejercicio de la más amplia libertad, pero asegurar, al mismo tiempo, el respeto irrestricto a los derechos individuales de sus miembros, dejando a salvo la garantía esencial que representa para éstos la jurisdicción.

Lo anterior encuentra armonía con la interpretación gramatical del artículo 10, apartado 1, inciso d) de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, pues la expresión utilizada por el precepto cuando establece los medios previstos en las leyes federales o locales, no determina que se trate de medios creados y regulados directa y totalmente por tales leyes, sino sólo que los haya previsto, por lo que es admisible que el legislador prevea en la ley la obligación de establecer la clase de medios de impugnación intrapartidista, aunque remita para su regulación a los estatutos de los partidos; supuesto que está previsto en el artículo 27, apartado 1, inciso g) del *Código Federal* que se interpreta.

Respecto a la forma de impugnar la violación de los derechos político-electorales por parte de los partidos políticos, se precisó que cuando un ciudadano estime que determinado partido político nacional cometió alguna falta,

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

634

irregularidad o infracción a la normativa estatutaria partidaria, y como consecuencia de ello violó su derecho político-electoral de votar, de ser votado, de asociación o de afiliación, se encuentra legitimado y tiene interés jurídico para promover en defensa de sus intereses, según cuál sea su pretensión en los términos siguientes. Si el ciudadano pretende que el partido político nacional sea sancionado por la supuesta comisión de una falta, irregularidad o infracción a la normativa estatutaria partidaria, deberá interponer una queja o denuncia ante el Instituto Federal Electoral, en términos del artículo 270 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. El objeto de la resolución de fondo en el procedimiento administrativo sancionador electoral se concreta a la determinación acerca de si se ha acreditado o no la comisión de una falta por el sujeto pasivo del respectivo procedimiento administrativo y, en caso afirmativo, la imposición de una sanción; esta resolución podrá ser impugnada por el propio ciudadano quejoso a través del recurso de apelación y la sentencia correspondiente tendrá como efecto confirmar, revocar o modificar la resolución impugnada. En cambio, si el ciudadano pretende la restitución en el uso y goce de su derecho político-electoral supuestamente violado, deberá promover juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ya que solamente por este medio de carácter jurisdiccional es posible lograr esos efectos restitutorios.<sup>15</sup>

### Caso 7: Perfeccionamiento de los derechos procesales

[Sentencia SUP-JDC-805/2002]

En diversos asuntos resueltos por esta Sala Superior, de manera reiterada se han realizado interpretaciones amplias tendentes a facilitar el cumplimiento de requisitos procesales por parte de los ciudadanos, partidos políticos y agrupaciones de ciudadanos, a fin de favorecer el acceso a la administración de justicia (interpretaciones favor *acti*).

Entre los criterios que en este orden se han conformado se encuentran los siguientes:

- Para tener por debidamente configurados los agravios expuestos en un medio impugnativo, basta que el actor exprese en su de-

---

<sup>15</sup> Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-805/2002, resuelta el 27 de febrero de 2003.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

635

manda con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que el Tribunal se ocupe de su estudio, sin necesidad de sujetarse a determinados formulismos o solemnidades;<sup>16</sup> incluso, los agravios pueden ser desprendidos de cualquier capítulo del escrito inicial de la demanda y no necesariamente en algún capítulo particular del mismo,<sup>17</sup> además para lograr una recta administración de justicia, el juez que conozca de la impugnación deberá leer detenida y cuidadosamente el recurso (documento) para que de su correcta comprensión; y del análisis general que del mismo realice, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y a lo que aparentemente se dijo, a efecto de determinar con exactitud la intención del promovente.<sup>18</sup>

- Por otra parte se ha establecido que el error en la elección o designación de la vía impugnativa no determina necesariamente su improcedencia, debiéndosele dar al recurso el trámite que corresponde si es manifiesta la voluntad del inconforme de oponerse a determinado acto, además de que se encuentren satisfechos los requisitos de procedencia del medio impugnativo legalmente idóneo para invalidar el acto o resolución controvertida.<sup>19</sup> Incluso, el citado criterio debe hacerse extensivo para cubrir no sólo los casos en que los actores equivoquen la vía idónea de entre los distintos juicios o recursos previstos en la ley adjetiva federal sino también aquéllos en que el error sea producto de la confusión derivada de intentar un

---

<sup>16</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 21 y 22.

<sup>17</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia: AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 22 y 23.

<sup>18</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL RECURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 182 y 183.

<sup>19</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia: MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 171 y 172.



## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

636

- medio impugnativo federal cuando lo correcto hubiese sido incoar uno de los previstos en las leyes locales respectivas o viceversa.<sup>20</sup>
- Tratándose de la válida presentación de un medio impugnativo constitucional, se ha resuelto que el actor queda exonerado de agotar los medios de impugnación locales en virtud de los trámites y tiempo necesarios para su agotamiento, o bien, por las actitudes de la propia autoridad responsable, los cuales representen una amenaza seria para los derechos sustanciales objeto del litigio, y por lo tanto, se puede acudir directamente a la vía constitucional, pues las situaciones apuntadas imposibilitan la finalidad restitutoria plena que por naturaleza corresponde a los procesos impugnativos, lo que se robustece si se toma en cuenta que en la jurisdicción electoral no existen medidas o procesos cautelares, ni es posible fáctica ni jurídicamente retrotraer las cosas al tiempo pasado en que se cometieron las violaciones, mediante la reposición de un proceso electoral.<sup>21</sup>
  - En cuando a la legitimación de los partidos políticos para promover medios impugnativos, se ha establecido que tienen la capacidad para actuar en ellos, no sólo para la defensa de su acervo jurídico propio sino que por su naturaleza de entidades de interés público tienen derecho a deducir las acciones colectivas, de grupo o tuitivas (defensa) de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales, respecto de comunidades que crecen y disminuyen constantemente y que carecen de organización, de representación común de unidad en sus acciones y que no les son conferidas acciones personales o directas para combatir tales actos.<sup>22</sup> Incluso, dada su natu-

---

<sup>20</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia con el rubro: MEDIO DE IMPUGNACIÓN LOCAL O FEDERAL. POSIBILIDAD DE REENCAUZARLO A TRAVÉS DE LA VÍA IDÓNEA, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 173 y 174.

<sup>21</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia: DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO, en: *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 80 y 81.

<sup>22</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia bajo el rubro: PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 215-217.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

637

raleza de entidades de interés público, así como la legitimación procesal y las funciones que el orden jurídico les confiere, se ha estimado que los partidos políticos cuentan con un interés en beneficio de la ley, con el objeto de garantizar, a través de los medios de impugnación que tienen derecho a promover, que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Asimismo, la Sala Superior ha señalado que, tratándose de acciones tuitivas de intereses difusos o de grupo, es improcedente el desistimiento, pues para que éste pueda surtir sus efectos es menester la existencia de una disponibilidad de la acción o del derecho respecto del cual el actor se desiste, lo cual no sucede cuando se hacen valer por los partidos políticos acciones colectivas o de grupo para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos involucrados con el proceso electoral, las cuales responden a los intereses de la ciudadanía en general, como lo es la designación de los integrantes del órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias electorales en las entidades federativas.<sup>23</sup>

En similares términos, un partido político no puede desistirse si la controversia versa sobre resultados electorales y el candidato carece de la posibilidad jurídica de defender su derecho a través de algún medio de impugnación, sin que conste que este último haya otorgado su consentimiento para que el partido abandone la instancia, toda vez que están involucrados intereses colectivos o de la sociedad en general y el derecho político-electoral del candidato a ser votado.<sup>24</sup>

Las omisiones en materia electoral también se han considerado impugnables, en virtud de que si bien la ley se refiere expresamente a actos y resoluciones como los susceptibles de ser impugnados, el primero de esos términos debe entenderse en un sentido más amplio, es decir, como toda

---

<sup>23</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia bajo el rubro: DESISTIMIENTO DE LA IMPUGNACIÓN EN CONTRA DE LA INTEGRACIÓN DE UN TRIBUNAL LOCAL. ES LEGALMENTE INADMISIBLE, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 495 y 496.

<sup>24</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia bajo el rubro: DESISTIMIENTO EN JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, CUANDO SE CONTROVIERTE EL RESULTADO DE LOS COMICIOS. EL FORMULADO POR EL PARTIDO ACTOR ES INEFICAZ, SI EL CANDIDATO NO CONSENTIÓ LA PERENCIÓN DE LA INSTANCIA (Legislación de Puebla y similares), *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 100 y 101.

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

638

situación fáctica o jurídica que tenga una suficiencia tal que la haga capaz de alterar el orden constitucional y legal, ya sea que provenga de un hacer (acto en sentido estricto) o un no hacer (omisión propiamente dicha), siempre que en este último supuesto exista una norma jurídica que imponga ese deber jurídico de hacer a la autoridad a la que se imputa la omisión. Asimismo, tratándose de omisiones, por ocuparse de un hecho de tracto sucesivo, el plazo para presentar el medio de impugnación no fenece mientras subsista la omisión en el cumplimiento de la obligación de que se trate.<sup>25</sup>

En general, una demanda no es susceptible de ser ampliada en razón de que los principios de definitividad y preclusión lo impiden. Sin embargo, en virtud de que el derecho a la tutela judicial y el derecho de defensa y audiencia implican que los justiciables conozcan los hechos en que se funden los actos afectatorios de sus intereses, para que puedan asumir una actitud determinada frente a los mismos y estén en posibilidad de aportar las pruebas que estimen necesarias para justificar sus pretensiones. Cuando en fecha posterior a la interposición de una demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquéllos en los que el actor sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, se debe admitir la necesidad de que la autoridad jurisdiccional del conocimiento le dé oportunidad de defensa respecto de los hechos novedosos o desconocidos, como ocurre cuando, por ejemplo, la autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, hace mención de tales hechos, lo cual justifica, en este supuesto, la ampliación de la demanda, siempre y cuando ésta no conduzca a la invalidación de actuaciones legalmente realizadas o al retorno a etapas procesales anteriores, siempre que no constituya una segunda oportunidad de impugnación respecto de hechos ya controvertidos, ni se obstaculice o impida la solución de la controversia inicialmente planteada dentro de los plazos previstos en la ley.<sup>26</sup>

Aun cuando algunas leyes estatales no prevean en forma explícita la intervención en algún tipo de juicio o recurso de un tercero interesado por tener un asunto incompatible con el del actor, de cualquier modo se le debe dar la

---

<sup>25</sup> Vid. Tesis relevante: PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 770 y 771.

<sup>26</sup> Vid. Tesis relevante: AMPLIACIÓN DE DEMANDA. CASOS EN QUE SE ADMITE POR NO AFECTAR A LOS PRINCIPIOS DE DEFINITIVIDAD Y PRECLUSIÓN, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 343 y 344.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

639

oportunidad de comparecer y alegar en juicio, atendiendo a la garantía de audiencia o principio contradictorio, pues la resolución que le llegare a emitir podría resultar contraria a sus intereses y afectar su esfera de derecho.<sup>27</sup>

Con el objeto de garantizar la existencia de condiciones que no dejen en estado de indefensión a los justiciables y por las cuales se tenga certeza de que oportunamente conocieron los términos del acto que les agravia, es necesaria la publicación de los convenios entre los institutos electorales federal y los de las distintas entidades federativas, por los que se fijen plazos para presentar la solicitud de expedición de la credencial para votar con fotografía, a fin de que tengan carácter obligatorio para todos los ciudadanos,<sup>28</sup> al igual que de todo acuerdo con efectos generales emitidos por el Instituto Federal Electoral.<sup>29</sup>

Como se ha podido constatar, el Tribunal Electoral ha establecido diversas tesis y criterios relevantes en los que se han evitado interpretaciones rígidas, con el propósito de garantizar el acceso a la jurisdicción y al proceso judicial electoral de los ciudadanos, organizaciones sociales y partidos políticos.

### Caso 8: Candidaturas independientes

[Sentencia S3EL 048/2002]

El 27 de julio de 2001, Manuel Guillén Monzón presentó ante el Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán su solicitud de registro como candidato independiente al cargo de gobernador del Estado para contender en el proceso electoral estatal de ese año. El Consejo General del Instituto Electoral de Michoacán negó a dicha persona la aprobación de la solicitud de registro, por lo cual el actor inconforme con dicha determinación, promovió ante la autoridad

---

<sup>27</sup> Vid. Tesis relevante: TERCEROS INTERESADOS. DEBE ADMITIRSE SU INTERVENCIÓN AUN CUANDO NO LO ESTABLEZCA LA LEY (Legislación de Aguascalientes), *Jurisprudencia...*, op. cit., p. 949.

<sup>28</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia: CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. EL CONVENIO QUE FIJA EL PLAZO PARA SOLICITAR SU EXPEDICIÓN DEBE SATISFACER EL REQUISITO DE PUBLICIDAD PARA ESTIMARLO OBLIGATORIO, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 69 y 70.

<sup>29</sup> Vid. Tesis relevante: ACUERDOS Y RESOLUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SE REQUIERE SU PUBLICACIÓN PARA TENER EFECTOS GENERALES, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 329 y 330.

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

640

responsable un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. En un intenso debate la Sala Superior resolvió, de manera sustancial, que la negativa de registro estaba fundada con base en una disposición del ordenamiento constitucional y legal del Estado de Michoacán, la cual estableció que sólo los partidos políticos tenían derecho a postular candidatos, no violaba la *Constitución Federal* ni los tratados internacionales, toda vez que el derecho de los ciudadanos a ser votados no era absoluto e ilimitado, pues dichos ordenamientos no prohibían tales limitaciones o restricciones legales a los derechos político-electorales ni a los derechos fundamentales o humanos en general, sino que lo que prohibían es que tales limitaciones o restricciones fueran irracionales, injustificadas, desproporcionadas o que se tradujeran en privar de su esencia a cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional o electoral fundamental.<sup>30</sup> Asimismo, se estableció que de ninguna disposición constitucional ni de su interpretación sistemática o funcional se desprende, en forma alguna, que los partidos políticos tuvieran el monopolio de la postulación de candidaturas para cargos de elección popular, ni mucho menos que al efecto estén prohibidas las de carácter independiente o no partidista, sino que simplemente no se encontraban previstas y reguladas por las normas jurídicas vigentes.

### Caso 9: Tutela a la libertad del sufragio

[Sentencia S3EL 012/2002]



Un caso que ciertamente llamó la atención de la sociedad y de la clase política en el debate de la equidad entre los partidos políticos durante el proceso electoral del año 2000, fue el caso en que se abordó la legalidad de la incorporación de las fotografías de candidatos en las boletas electorales, en específico, el emblema de la Coalición “Alianza por el Cambio”, conformada por el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México.

<sup>30</sup> Vid. Tesis Relevante: CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES, *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 394 y 395.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

641

En aquella ocasión, el Consejo General del Instituto Federal Electoral aprobó el emblema presentado por dicha coalición de partidos, que incluía la fotografía de su candidato a la Presidencia de la República, Vicente Fox Quesada. Al conocer el medio impugnativo correspondiente, el Tribunal Electoral ordenó suprimir la foto del emblema.

Fundamentalmente se dijo que, de admitirse la inclusión de fotografías en los emblemas, y por ende en las boletas electorales, se alteraría el contenido que debían tener dichos documentos, pues en la ley están expresamente previstos los elementos que deben contener las boletas electorales, entre los cuales se encuentra el emblema de los institutos políticos, de manera tal que de permitirse dicha inclusión, se forzaría al organismo electoral referido a incluir en las boletas electorales un elemento no contemplado por la ley, lo cual atentaría contra el sistema legal mismo, máxime si se toma en cuenta que los requisitos que deben contener las boletas electorales los prevé la ley de manera imperativa y limitativa, no de modo enunciativo. Además se consideró que tal hecho implicaría actos de propaganda electoral a través de la papelería oficial y los materiales para la elección el día mismo de la jornada electoral. Al respecto se integró la tesis BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY.<sup>31</sup>

Derivado del anterior asunto se fortaleció la aplicación del principio de legalidad y el de equidad entre partidos políticos, haciéndose respetar la libertad del derecho de sufragar, objetivos éstos que debe perseguir cualquier sistema electoral que quiera avanzar hacia la democracia y la legalidad.

En otros casos la Sala Superior debió analizar la influencia del uso de símbolos religiosos en la propaganda electoral, y determinó que la utilización de propaganda con símbolos religiosos por parte de un partido político o su candidato durante una campaña electoral también constituye una violación sustancial que, de darse en forma generalizada y ser determinante para el resultado de la elección, podría acarrear la nulidad de la elección correspondiente, como ocurrió, por ejemplo, con la elección de miembros del ayuntamiento del Municipio de Tepotzotlán, Estado de México.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Vid. Tesis Relevante: BOLETAS ELECTORALES. NO DEBEN CONTENER ELEMENTOS DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LA LEY, *Jurisprudencia...*, op. cit., p. 374.

<sup>32</sup> Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JRC-069/2003, aprobada el 26 de junio de 2003.

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

642

En la resolución correspondiente se determinó que existe obligación legal por parte de los partidos políticos de abstenerse de utilizar símbolos religiosos en su propaganda electoral. Sobre la finalidad de dicho criterio se estableció que su propósito es el evitar ejercer influencia sobre los pensamientos, emociones o actos de un grupo de personas para que actúen de determinada manera, adopten ciertas ideologías o valores, para que cambien, mantengan o refuercen sus opiniones sobre temas específicos, de donde se sigue que la prohibición contenida en la hipótesis de la norma se refiere a que los partidos políticos, en su propaganda, no pueden obtener utilidad o provecho de una figura o imagen con lo cual, materialmente o de palabra se representa un concepto, en este caso religioso, por alguna semejanza o correspondencia que el entendimiento percibe entre el concepto y aquella imagen.

Por otra parte se estableció que la libertad religiosa y la de culto es un derecho fundamental de todos los seres humanos para su ejercicio en lo individual, porque un individuo tiene la capacidad, primero, de adoptar una fe, misma que reconoce como verdadera, la cultiva y manifiesta de manera lícita participación en ella, o bien, en lo colectivo, implica la pertenencia del sujeto a una asociación religiosa (Iglesia) y su consecuente actuación, de acuerdo con los preceptos dogmáticos que los propios cánones determinen.

Así, al ser una cuestión tan evidentemente íntima de los individuos, que en mucho se encuentra relacionada con la libertad de conciencia, se nota claramente que las personas morales, de suyo, no son sujetos activos del derecho a la libertad religiosa y a la de culto en toda su amplia manifestación (aunque, por excepción y dada su especial naturaleza, existan personas morales, como las asociaciones religiosas, que puedan participar al menos parcialmente, de las libertades mencionadas). Sin embargo, es impensable que una persona moral o entidad de interés público, con fines políticos —como lo es un partido político—, pueda gozar de la libertad religiosa o de culto, puesto que no es sujeto activo de esa relación jurídica constitucional. Al excluir a los partidos políticos de la participación en cuestiones religiosas, lo único que se está haciendo es conseguir que el elector participe en política de manera racional y libre, para que, una vez llegado el caso, decida su voto con base en las propuestas y plataformas de los candidatos, y no atendiendo a cuestiones subjetivas y dogmáticas, como son los símbolos religiosos.

En el caso, la utilización de tales símbolos se estimó como determinante, al coexistir factores como la afinidad religiosa de casi el 94% de la población

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

643

de la localidad y la escasa diferencia de votación entre los partidos que obtuvieron el primer y segundo lugar, así como la difusión de logros y programas de gobierno durante los veinte días anteriores a la jornada electoral. La realización de obras públicas y desarrollo de programas sociales por el gobierno durante los días previos a la jornada electoral y la vinculación que hizo el partido político con esas obras precisamente en los lugares donde se realizaban, y la fijación de propaganda electoral en edificios ocupados por órganos de gobierno y del poder público, todo esto en contravención a las normas constitucionales y secundarias que regulan la actividad de los partidos políticos, y que se tradujeron en la emisión, sin libertad, del voto ciudadano, por lo que fue ineludible confirmar la declaratoria de nulidad relativa de las elecciones para la renovación del ayuntamiento de Tepotzotlán, Estado de México, al haberse impedido la realización de comicios libres y auténticos en los que se infringieron los principios rectores establecidos en la Constitución.

### Caso 10: Derecho a la información

[Sentencia S3EL 040/2005]

En materia electoral el derecho a la información constituye un aspecto de vital importancia, pues a través de él los electores tienen a su alcance elementos indispensables para formar los criterios necesarios que le permitirán manifestar su voluntad, dirigida a determinar el rumbo de la política y de la economía del país, a través de la elección, consciente y responsable, de determinados representantes.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, reglamentaria de la parte final del artículo 6º Constitucional, establece que su finalidad es proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía, y cualquier otra entidad federal, por tanto identifica al titular del derecho y los sujetos obligados a cumplir esa prerrogativa.

Frente a la garantía tutelada, en la propia ley de la materia se previene, en forma expresa la competencia del Poder Judicial de la Federación para resolver sobre la vulneración al referido derecho por parte de los sujetos obligados; sin embargo, teniendo en cuenta que el juicio de amparo —como medio de defensa de los derechos fundamentales— es improcedente en materia electoral, la



## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

644

Sala Superior se pronunció por la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales, al tratarse de la instancia constitucional de tutela de los derechos democráticos de los ciudadanos.<sup>33</sup>

En julio de dos mil uno, se presentó un caso<sup>34</sup> en el cual el actor, solicitó a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral, información sobre el registro de los órganos directivos nacional y estatales del Partido Verde Ecologista de México, así como del legal procedimiento del nombramiento de los mismos.

Se estableció que la libertad de información abarca tres facultades relacionadas entre sí: libertad de buscar, recibir y difundir informaciones, no es una libertad absoluta sino que tiene ciertas limitaciones o restricciones, esto es, el ejercicio del referido derecho entraña deberes y responsabilidades, por lo que puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas en la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Por otra parte se sostuvo que el derecho de asociación es un derecho subjetivo público fundamental, que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. La libertad de asociación política constituye una *conditio sine qua non* de todo régimen democrático, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías jurisdiccionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio de sufragio universal quedaría socavado. Por lo tanto, el derecho de asociación está en la base de la formación de los partidos y asociaciones políticas.

En este sentido, si los partidos políticos tienen como uno de sus fines constitucionales promover la participación del pueblo en la vida democrática, este fin no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de las

---

<sup>33</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, *Jurisprudencia...*, op. cit., p. 487.

<sup>34</sup> Vid. sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-117-2001, resuelta el 30 de enero de 2002.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

645

actividades de los partidos políticos o de cierta información básica, como la relativa a los procedimientos para la afiliación libre, individual y pacífica de sus miembros, los derechos y obligaciones de éstos, las personas que ocupan los cargos directivos y los procedimientos democráticos para la integración y renovación de tales cargos.

Por lo tanto, la Sala se pronunció por la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, siempre y cuando el derecho a la información estuviera vinculado al ejercicio de los derechos político-electorales, de tal manera que su protección fuera indispensable para no hacer nugatorios (fingidos) tales derechos.

Por consiguiente, todo ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos de asociación política y de afiliación, tiene derecho a estar informado sobre determinados aspectos básicos o fundamentales de los partidos políticos, en tanto entidades de interés público, como podrían ser sus actividades, quiénes ocupan sus cargos directivos y los procedimientos llevados a cabo para la integración y renovación de los órganos directivos, aspectos que no puede ser considerados en forma alguna información confidencial o restringida, ya que no violan el principio de confidencialidad, ni vulneran derechos de terceros, es decir, no pugnan con los derechos de los partidos políticos ni con el derecho de otros individuos.

Por tanto, se resolvió que el derecho de asociación política, en particular en su vertiente de afiliación político-electoral al comprender también el derecho a estar informado sobre los procedimientos efectivamente seguidos para la integración y renovación de los órganos directivos del partido político, confiere a su titular el derecho a recibir tal información, con independencia de que el ciudadano sea o no afiliado, miembro o militante de dicho instituto político.

La importancia de contar con tal información básica, por parte de cualquier ciudadano, constituye un prerequisite para ejercer de manera efectiva su libertad de asociación política con el objeto de que pueda decidir libremente afiliarse o no a determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia: DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS», *Jurisprudencia...*, op. cit., pp. 69 y 70. Cfr. Tesis S3ELJ 58/2002.

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

646

Por otra parte, igualmente en relación con el derecho a la información, en el expediente identificado con el número SUP-RAP-033/2002 se otorgó la razón al Instituto Federal Electoral, al confirmar la determinación de dicho órgano electoral, de negar a un partido político el acceso a un expediente en sustanciación, pese a que fue quien presentó la queja administrativa,<sup>36</sup> bajo el argumento de que la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* establece justamente que los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio son parte de la información reservada y, por tanto, de circulación restringida.

### Caso 11: Precampañas

En el año dos mil cuatro, el Partido Revolucionario Institucional presentó ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México diversas solicitudes de investigación en relación a hechos relacionados con la propaganda que se difunde en dicha entidad federativa, relacionada con la elección de Gobernador, argumentando que con ello se violaban preceptos constitucionales y legales.

Atendiendo a las directrices fijadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad identificada con el número 26/2003, se argumentó que la precampaña electoral no debe concebirse como una actividad aislada ni autónoma a los procesos electorales, sino íntimamente relacionada con las campañas propiamente dichas, puesto que su función específica es la de promover públicamente a las personas que se están postulando, aunque no de manera oficial, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público. En tal virtud se dijo que aun cuando en la normatividad electoral del Estado de México, no se encuentra expresamente regulada la actividad de precampaña de los partidos políticos, debe estimarse que cuando se trata de actos de tal naturaleza, los mismos forman parte del sistema electoral y les rigen las normas y principios propios de éste.

---

<sup>36</sup> Sentencia recaída en el expediente SUP-RAP-033/2002, resuelta el 28 de noviembre de 2002.

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

647

De igual forma se precisó que en la precampaña se busca la presentación de quienes participan en una contienda interna de selección de un partido político, con el objeto de obtener el apoyo de los militantes y simpatizantes, a fin de lograr la postulación a un cargo de elección popular entre los precandidatos que resultaren electos conforme al proceso interno de selección, sin que de manera alguna sea dable el llamamiento de la ciudadanía para la obtención del voto el día de la elección constitucional.

En el marco normativo vigente en la entidad, no se prevé disposición alguna que norme la actividad en el periodo previo a la presentación de la solicitud de registro de candidatos, y, además, no se encuentra prevista alguna etapa que pudiera denominarse de precampaña y los actos que pudieran ser dable (factibles) realizar dentro de la misma. No obstante, no es válido concluir que durante las etapas previas al registro, quienes aspiren a obtener, o bien ya obtuvieron, una postulación interna, puedan desplegar actividades de proselitismo o propaganda en su favor tendientes a la obtención del voto popular, pues el legislador las acotó a una temporalidad determinada, por lo que se debe tener por sentado que si no se dispone de reglamentación alguna de las etapas previas al registro de candidatos e inicio de campaña, es precisamente porque no se concede una labor propagandística previa a la campaña tendiente a la obtención del sufragio popular, por parte de partidos políticos y de candidatos, ya que tal aspecto constituiría la realización de actos anticipados de campaña, que impiden la participación igualitaria y equitativa a los partidos políticos contendientes ante el electorado, propiciando con ello que una opción política se encuentre en ventaja en relación con sus opositores, razón por la cual si algún candidato o partido político realiza actos de campaña electoral sin estar autorizado para ello, ya sea durante alguna contienda interna o habiendo sido designado en la etapa previa al registro, es procedente que se le imponga la sanción respectiva, por violación a las disposiciones que regulan la materia electoral.

### Caso 12: Suplencia de la queja

[Sentencia SUP-JDC-11/2007]

Al resolver el juicio para la protección de los derechos político electorales, identificado con la clave SUP-JDC-11/2007, los nuevos magistrados de la Sala Superior resolvieron que los juicios para la protección de los derechos político-

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

648

electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, como consecuencia del desconocimiento o infracción de las prerrogativas ciudadanas tuteladas con este medio de control constitucional y el menoscabo o enervación de la autonomía política con que cuentan dichos pueblos y comunidades para elegir sus autoridades o representantes conforme sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está en aptitud no sólo de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad, en términos del artículo 23, apartado 1 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, sino de corregir cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito de demanda, como por ejemplo, determinar con base en los elementos existentes en autos —o los que en su caso se requieran—, el acto que realmente causa agravio a la parte actora, aun cuando dicho acto no se señale explícitamente en el escrito de demanda, y actuar en consecuencia sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y de contradicción inherentes a todo proceso jurisdiccional, en tanto se considera que semejante medida es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estas colectividades y sus integrantes, además de ser idónea conforme las exigencias derivadas de la legislación federal vigente y de los tratados internacionales suscritos y ratificados por México en la materia e incluso, es de naturaleza similar a las previstas por el ordenamiento federal en casos análogos en los cuales son parte en un proceso judicial, los integrantes de grupos sociales vulnerables o históricamente desprotegidos.

### Caso 13: Boletas electorales

[Sentencia SUP-JDC-10/2007 y acumulado]

Concluido el proceso electoral de dos mil seis, los ciudadanos José Daniel Lizárraga Méndez y Delia Angélica Ortiz Trujillo solicitaron al Instituto Federal Electoral, tener acceso a las boletas electorales utilizadas en la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, celebrada el dos de julio de dos mil seis. Tal solicitud fue rechazada por la Comisión del Consejo para la Transparencia y Acceso a la Información del referido órgano electoral, pues señalaron entre otras cosas que de conceder el acceso a las boletas electorales en cumplimiento a las normas que regulan el acceso de toda persona a la infor-

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

649

mación contenida en los documentos que generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título, entre otros, los órganos constitucionales autónomos —como en este caso—, implicaría el incumplimiento al mandato que prescribe que deben resguardarse dichas boletas hasta su destrucción, una vez concluido el proceso electoral, ya que aun cuando las normas contenidas en los ordenamientos legales antes referidos tienen el mismo ámbito de validez, al regular conductas que resultan incompatibles entre sí, el cumplimiento de una impide el acatamiento de la obligación contenida en la otra, y añadió que el derecho a la información como en cualquier Estado democrático, se encuentra sujeto a restricciones, las cuales no sólo tienen por objeto salvaguardar la intimidad de las personas, sino también garantizar el orden público, el interés social así como funciones primordiales del Estado mexicano, incluidas entre ellas, por ejemplo, la seguridad nacional.

Para resolver la aparente antinomia, la responsable decidió aplicar la ley especial sobre la general, esto es, el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Sobre el particular, la Sala Superior determinó que el hecho de que tanto la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, así como el *Reglamento* del Instituto Federal Electoral, regulen, específicamente, el derecho de acceso a la información pública gubernamental o en poder de alguno de los órganos del Estado, no la hace incompatible, necesariamente, con otras normas, como el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, por tanto se dijo que no existe incompatibilidad o antinomia, pues se trata de ordenamientos que, en su caso, deben interpretarse de manera armónica o sistemática para dar respuesta a la petición de acceso a las boletas electorales.

Sin embargo, se razonó que los parámetros de racionalidad, proporcionalidad y razonabilidad en la petición operan con relación al contenido y alcance de la solicitud de información, por lo tanto se consideró que la disponibilidad de la información también depende de lo que al respecto se prevea en otras leyes, es decir, si conforme a la legislación aplicable el sujeto obligado no está constreñido a poner a disposición del peticionario la documentación que contenga la información solicitada, es indudable que no es factible que ese ente público otorgue tal información, de forma tal que el ejercicio de la potestad ciudadana no debe ejercerse de manera indiscriminada.

Se estableció que las boletas electorales son antes y después de la jornada comicial una documentación pública, creada para un fin eminentemente

## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

650

público, y por lo tanto son de acceso restringido, por lo que en sí, en ningún momento pierden el carácter de inviolabilidad, además de que una vez concluido el proceso electoral no existe obligación del Instituto Federal Electoral de conservar tal documentación, por el contrario, existe mandamiento expreso de que debe ser destruida, por lo que resulta inconcuso que jurídicamente tales documentos no tienen la calidad de información disponible.

La indisponibilidad del acceso físico a las boletas electorales no puede ser interpretada como la limitación al derecho de acceso a la información que ellas arrojan; aspecto que de acuerdo a las propias disposiciones que rigen el proceso electivo, está garantizado con diversas medidas de transparencia y publicidad que comienzan con el cierre de las casillas en la jornada electoral hasta la difusión electrónica de actas que permanecen en el Instituto Federal Electoral y sus medios de difusión de información.

El derecho a la información que asiste al ciudadano está satisfecho, pues el ejercicio democrático que realizan tanto los electores, el Instituto Federal Electoral, como los ciudadanos que participan en el proceso electoral como funcionarios de casilla y observadores electorales, los partidos políticos y sus candidatos, no puede verse de manera cercenada; por el contrario, existe un actuar interrelacionado vinculado con cada una de las etapas y documentación (por ejemplo las propias boletas electorales, las listas nominales, las actas de escrutinio y cómputo, etc.) que infieren en el proceso electoral, pues es su propia administración la que origina un resultado, que es la finalidad última de todo proceso electoral, y que se convierte en la fuente de legitimación del candidato electo.

Por lo cual, las boletas electorales como documentos, sólo contienen información fragmentada, motivo por el cual, su consulta no es una vía que facilite el acceso a la información que en su conjunto se genera.

En la jornada electoral del pasado dos de julio de dos mil seis, se utilizaron setenta y un millones trescientos setenta y cuatro mil trescientas setenta y tres boletas, que se conformaron con cuarenta y un millones setecientos noventa y un mil trescientos veintidós votos válidos, nulos y de candidatos no registrados, así como veintinueve millones quinientos ochenta y tres mil cincuenta y un boletas sobrantes.

Fue a través de este proceso de participación ciudadana, que se posibilitó el procesamiento de la información que arrojaron las boletas electorales, para plasmarlas en los documentos que constituyen el respaldo documental

## RESOLUCIONES DEL TEPJF Y LAS DECISIONES DE LOS MAGISTRADOS

651

de la elección. Las actas de escrutinio y cómputo son los documentos que compilan la información dispersa que arrojan las boletas, y son, por ende, el medio idóneo para llegar a conocer la información contenida en aquellas.

En consecuencia, al estar disponibles las actas que arrojó el proceso electoral de elección presidencial, en los medios electrónicos de consulta pública, la petición de información sobre el contenido de las boletas electorales está satisfecha, en tanto que los datos que pudieran arrojar tales instrumentos continentales de información, están al alcance del actor.

### Comentario final

Los criterios adoptados por la Sala Superior del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación al resolver diferentes casos sometidos a su consideración, materializados en sus resoluciones y en las jurisprudencias que se han emitido, aportaron los elementos necesarios e indispensables para operar la complicada estructura jurídica que sirve de base a la democracia en nuestro país. Durante dicha tarea se han interpretado leyes y aplicado reglas y principios constitucionales fundamentales para el desarrollo democrático de los procesos electorales de nuestro país, que se traducen en una verdadera estructura judicial del Derecho Electoral, así como un legítimo marco jurisprudencial fundamental para comprender la organización, desarrollo y calificación de las elecciones en México. Es decir, la evolución de la justicia electoral en México durante sus últimos veinte años se ha apoyado en las resoluciones y decisiones de los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, como la propia Sala Superior lo ha sustentado, esas interpretaciones abiertas sobre disposiciones constitucionales o leyes secundarias que realizan órganos jurisdiccionales competentes y terminales, en la parte considerativa de sus sentencias, han servido de base para la creación de la doctrina judicial o doctrina del precedente judicial, conforme a la cual los criterios emanados de dichos órganos jurisdiccionales han arraigado fuertemente en la conciencia de autoridades y gobernados, expertos y no expertos en derecho, como factor principal de referencia y seguimiento necesario en las aplicaciones subsecuentes de la ley, en aras de privilegiar los principios de igualdad de los gobernados ante la ley, la seguridad jurídica y la paz social, inherentes a todo Estado constitucional y democrático de Derecho, y esto se debe a que dichos criterios suelen estar respaldados en estudios o investigaciones perti-



## LA JUSTICIA ELECTORAL EN MÉXICO 20 AÑOS

652

nentes y con sujeción a razonamientos lógico-jurídicos, sólidos y racionalmente aceptables, y en consecuencia repercuten cotidianamente de manera decisiva en la elección y toma de decisiones de otros operadores del derecho, sean órganos jurisdiccionales o entidades administrativas, en tanto que generalmente se difunden y comentan en diferentes ámbitos, como en el de la administración pública, en el académico, e incluso en el relativo al ejercicio de determinada profesión.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Vid. sentencia del expediente SUP- RAP-050/2001, en incidente de incumplimiento de sentencia, resuelto el 24 de junio de 2004.