

## Prólogo

El complejo desarrollo del derecho electoral mexicano, aunado al creciente número de impugnaciones que tanto actores políticos como ciudadanos presentan ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), ha originado que el estudio de las sentencias sea indispensable para entender no solo el desarrollo normativo, sino la evolución de la democracia político-electoral en México.

Tomó décadas crear el andamiaje institucional de la democracia electoral. De 1977 a la fecha se han expedido en el país cinco ordenamientos diferentes y cada uno ha derogado al anterior: la Ley Federal de Procesos y Organización Electoral (LFPOE) en 1977; el Código Federal Electoral (CFE) en 1986; el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) en 1990; posteriormente, el Cofipe de 2007, que conservó el mismo nombre, pero fue un ordenamiento completamente nuevo; por último, en 2018 se aprobó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE). Todas estas legislaciones, en conjunto, han sufrido más de una decena de reformas de diferente importancia y diversos alcances.

La autoridad administrativa se creó en 1990 con el nombre de Instituto Federal Electoral (IFE); en 1996 adquirió autonomía constitucional, y en 2014 se transformó en el Instituto Nacional Electoral (INE). La autoridad jurisdiccional ha tenido tres transformaciones: en 1986 se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel) —con carácter administrativo—; en 1990 se transformó en el Tribunal Federal

Electoral (Trife), y en 1996 fue sustituido por el TEPJF. Por su parte, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) se creó en 1994, primero adscrita a la Procuraduría General de la República, y, después, a la Fiscalía General de la República, ahora como Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE).

Contar con un tribunal especializado en materia electoral ha sido una de las decisiones institucionales más importantes en el largo proceso de transición a la democracia. Junto con el INE, la FEDE y, desde luego, el propio marco normativo, el TEPJF comparte la gran responsabilidad de ser garantes de la democracia y actores fundamentales de su consolidación. Tan importante es contar con reglas claras para la construcción de un sistema electoral democrático como también lo es tener una institución jurisdiccional que interprete las normas en su aplicación concreta a casos específicos.

Por ello, se puede aseverar que es necesario que la academia mantenga una actitud crítica frente al trabajo jurisdiccional de los tribunales electorales. El estudio permanente, en una discusión abierta y respetuosa entre los jueces y los estudiosos del derecho, de la ciencia política y de los derechos humanos, fortalece la democracia y se convierte en un instrumento poderoso de rendición de cuentas, que exige a los tribunales excelencia en el desarrollo de su trabajo.

La labor jurisdiccional del juez es piedra fundamental en la construcción de un sistema democrático robusto, porque tiene en sus manos la enorme responsabilidad de aplicar la ley. En México han sido especialmente relevantes las decisiones de la Sala Superior del TEPJF por dos razones: en primera, porque en materia electoral cuenta con facultades equivalentes a las de un tribunal constitucional y, en segunda, porque muchas de las reformas legales han seguido decisiones jurisdiccionales previas.

Al tener facultades propias de un tribunal constitucional, no solo ha resuelto cuestiones concretas de la organización de los procesos electorales, sino también ha adquirido la responsabilidad de ser garante de los derechos políticos de los ciudadanos. Esta función cobró especial relevancia después de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, la cual obligó a todas las autoridades a interpretar la ley de manera más favorable respecto a los derechos fundamentales.

La Sala Superior y las salas regionales han colaborado en hacer más extensa la normatividad electoral. En muchas ocasiones sus decisiones jurisdiccionales han obligado al INE a expedir reglamentos y lineamientos para regular algunos aspectos de los que no hacía referencia la legislación, como todo lo relacionado con la protección del interés superior del menor respecto a la propaganda política. En otros casos, sus resoluciones han servido como base para instaurar reformas legales y constitucionales; por ejemplo, el procedimiento especial sancionador o el orden con que los partidos deben registrar sus candidaturas para cumplir de manera efectiva con la paridad claramente tienen un origen jurisprudencial.

Cuando se afirma que el TEPJF es sumamente poderoso, se hace referencia a las dos características mencionadas. A estas también hay que sumar que la Sala Superior tiene la responsabilidad última de calificar la elección del presidente de la república, que sus decisiones son definitivas e inatacables y que no son revisables por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

No es una exageración afirmar que el Tribunal tiene en sus manos la responsabilidad de garantizar la funcionalidad y legitimidad del sistema electoral y, en última instancia, consolidar la democracia electoral en México. Por eso es tan importante la constante revisión de su trabajo, en especial, porque existen decisiones que, por su argumentación y sus consecuencias, verdaderamente han favorecido el fortalecimiento de la democracia mexicana o, en su caso, han ampliado la interpretación de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

Existen otros casos —desafortunados pero muy importantes— en que las decisiones han sido altamente cuestionables. Hay evidencia de cambios repentinos en importantes criterios jurisprudenciales que no necesariamente se han argumentado con la solidez que debería acompañarlos, lo que genera inconsistencia y contradicciones de tesis. En otras ocasiones, por medio de interpretaciones laxas de la ley, los jueces electorales han creado nuevas faltas administrativas que no están explícitamente codificadas y que, sin embargo, han merecido sanciones importantes. Todo esto es preocupante porque, sin lugar a dudas, tiene un efecto negativo en la certeza y estabilidad de las leyes, lo que a la postre impacta en la legitimidad del sistema político-electoral.

Este trabajo presenta el producto de dicho diálogo entre la autoridad jurisdiccional y la academia en una encomiable apertura a la crítica. Por iniciativa del magistrado presidente, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, el TEPJF y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ-UNAM) organizaron, de manera conjunta, el I Conversatorio de Sentencias Relevantes en Materia Electoral. Son 14 sentencias que el Tribunal seleccionó y cada una es presentada por el magistrado ponente o por alguien de su Ponencia, así como con el comentario crítico de un académico. Lo relevante de este ejercicio de autocritica se evidencia en que algunas de las sentencias incluidas fueron duramente cuestionadas en su momento.

Las 14 sentencias estudiadas fueron elegidas con base en siete temas cuya relevancia es evidente, entre estos: la interpretación de las reglas de aplicación a las diversas fórmulas de la representación proporcional, tan heterogéneas entre las entidades mexicanas; las candidaturas independientes, que han significado verdaderos retos en su implementación; la diversidad de juicios presentados en materia de paridad, que requieren un estudio específico; en el ámbito de fiscalización está la libertad de expresión, especialmente en redes sociales, que ha sido indispensable para generar criterios sólidos, aunque no siempre haya sido el caso; los pueblos y comunidades indígenas, que también han obligado a generar criterios cuya consistencia es especialmente relevante, y, por último, pero no por ello menos importante, se analizan dos sentencias relacionadas con la elección de las autoridades municipales.

Estos siete temas, aunque relevantes, no necesariamente son los únicos, ya que la materia electoral en México es inagotable. Por ello, se espera que este Conversatorio, recopilado en el presente libro, sea el primer esfuerzo de muchos en los que confluya el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con la academia para abocarse al estudio crítico de las sentencias. Se tiene la profunda convicción de que esto favorecerá a la consolidación de la democracia mexicana.

*María Marván Laborde  
y Pedro Salazar Ugarte*