

EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 1991-2019: DEL CONTROL DE LEGALIDAD AL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD

Jurisprudence evolution of the Electoral Court of the Judicial Power of the Federation 1991-2019: from the control of legality to the control of constitutionality and conventionality

ADÁN MALDONADO
Universidad Panamericana/
Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo
adan.maldonado@hotmail.com

Cómo citar/Citation

Maldonado, A. (2022).
Evolución jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 1991-2019: del control de legalidad al control de constitucionalidad y convencionalidad.
Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, 26(1), 275-322.
doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.26.010>

Resumen

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a través de la Sala Superior y sus Salas regionales al conocer de los medios de impugnación de su competencia, *generan jurisprudencia en materia electoral*; los efectos de sus resoluciones al declarar la inconstitucionalidad o inconvencionalidad son de inaplicación al caso concreto (*inter partes*), mientras que las acciones de inconstitucionalidad pueden desplegar efectos generales (*erga omnes*). Sin embargo, a través de su jurisprudencia (vinculación general) y el uso de sentencias atípicas (interpretativas) ha construido una serie de precedentes que ejercen una in-

fluencia indudable en el desarrollo, protección, promoción y garantía de los derechos político-electorales más allá del caso concreto, máxime que su parámetro de control de legalidad ha evolucionado a un parámetro de regularidad de constitucionalidad (bloqueo de constitucionalidad), como se advierte de su producción jurisprudencial.

Palabras clave

Jurisprudencia; control de constitucionalidad; control de convencionalidad; precedente.

Abstract

Both the Supreme Court of Justice of the Nation through actions of unconstitutionality in electoral matters, such as the Electoral Court of the Judicial Power of the Federation through the Superior Chamber and its regional Chambers when hearing the means of challenging their competence, generate jurisprudence in electoral matters; the effects of its resolutions when declaring unconstitutionality or unconstitutionality are of inapplicability to the specific case (*inter partes*), while unconstitutionality actions may have general effects (*erga omnes*). However, through its jurisprudence (general linkage) and the use of atypical (interpretative) judgments, it has constructed a series of precedents that exert an undoubted influence on the development, protection, promotion and guarantee of political-electoral rights beyond the This is particularly true, especially since its legality control parameter has evolved to a regularity constitutionality parameter (block of constitutionality), as is evident from its jurisprudential production.

Keywords

Jurisprudence; control of constitutionality; control of conventionality; precedent.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LOS PRECEDENTES HISTÓRICOS: DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL Y DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. III. LAS ÉPOCAS JURISPRUDENCIALES EN MATERIA ELECTORAL. IV. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU EVOLUCIÓN. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo histórico de la justicia electoral, según Franco González Salas (2003: 93-158), se divide en cinco grandes etapas (Arreola Ayala, 2008: 17-18) en las cuales se pueden advertir dos modelos: de autocalificación; y de calificación y revisión judicial. A saber:

- a) De 1824 a 1860 (autocalificación de las elecciones).
- b) De 1860 a 1870 (revisión judicial de algunos aspectos electorales vía juicio de amparo: tesis Iglesias).
- c) De 1878 a 1976 (reasunción de la autocalificación: tesis Vallarta).
- d) De 1977 a 1986 (revisión judicial de los comicios vía recurso de reclamación ante la Suprema Corte).
- e) De 1987 a la fecha (consolidación de la revisión judicial mediante tribunal especializado a través del sistema de medios de impugnación y acciones de inconstitucionalidad).

Enseguida se realiza un recuento desde la óptica del autor, respecto de lo más destacado en cada una de las etapas antes mencionadas.

a) De 1824 a 1860, período en el cual se introduce el principio de la autocalificación de las elecciones de diputados y senadores (sistema que prevaleció hasta 1993), y de heterocalificación de la elección del titular del Poder Ejecutivo (sistema que prevaleció hasta 1996). Se conoce a esta etapa como de un sistema de calificación puramente político.

Cabe señalar que en la Constitución de Cádiz de 1812, también existió un sistema de autocalificación a través de juntas electorales de parroquia,

de partido y de provincia (art. 34) (Galván Rivera, 2006: 97); por su parte la Constitución de 1824, dio la facultad al Consejo de Gobierno (arts. 17-18); mientras que en las Leyes Constitucionales de 1936 se estableció que las elecciones de los diputados sería calificada por la Cámara de Senadores (Ley Tercera, art. 5), y en la de Senadores debía participar la Cámara de Diputados, el Gobierno en junta de Ministros y la Suprema Corte en elegir a los integrantes de la lista que se enviaría al Supremo Poder Conservador, cuyo poder calificaba la elección (Ley Tercera, art. 8); asimismo en la Constitución de 1857, era el Congreso quien calificaba las elecciones (art. 60) (Secretaría de Gobernación, 2008).

En este período destaca la creación del juicio de amparo en la Constitución del Estado de Yucatán de 1841, que llega a nivel federal en 1847 al Acta Constitutiva y de Reformas (art. 25), y se federaliza en la Constitución de 1857, cuyo documento refrendó su reconocimiento constitucional, a través del contenido de los arts. 101 y 102, tomando como postulado el principio de supremacía constitucional (entonces art. 126) (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000: 9).

b) De 1860 a 1870, con la introducción de la figura de juicio de amparo a nuestro sistema jurídico nacional y en razón de ciertos precedentes, y gracias a la defensa de José María Iglesias de la «tesis de incompetencia de origen», el Poder Judicial pudo conocer y resolver cuestiones relacionadas con temas electorales a través del amparo.

Durante este período, el juicio de amparo se convirtió en un medio jurisdiccional para resolver cuestiones relacionadas con los comicios, (Terrazas Salgado, 1996: 102) a consecuencia de que el 11 de abril de 1874 en el «*Amparo Morelos*» (González Oropeza, 1989: 811), José María Iglesias (Moctezuma Barragán, 1994: 447) entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia, consolidó la *tesis incompetencia de origen* (origen de las autoridades estatales)¹

¹ En 1869 se presentó un asunto político-jurídico complejo conocido como la «Cuestión de Querétaro», el cual versó sobre la injerencia de los poderes federales en dicha entidad, porque el entonces gobernador de Querétaro, coronel Julio Cervantes, se enfrentó seriamente con la legislatura local, al rechazarle a esta un decreto sobre reformas a la administración de justicia. La mayoría de los diputados locales solicitaron el apoyo del Gobierno Federal, pidiendo concretamente la intervención del Poder Legislativo, que en ese mismo año resolvió respaldar a dicha legislatura estatal, la cual declaró culpable al gobernador, cesándolo en sus funciones y designando a Mariano Vázquez como encargado del Poder Ejecutivo Local. El Congreso reiteró al Ejecutivo Federal, la solicitud de envío de efectivos militares, para hacer cumplir el veredicto de la legislatura que había declarado culpable y había destituido al gobernador Cervantes. *En este asunto el coronel Julio Cervantes fue representado por el abogado Ignacio L. Vallarta,*

llamada «tesis Iglesias»; y en 1876² declaró de oficio la nulidad de las elecciones presidenciales ganadas por Sebastián Lerdo de Tejada y se autoproclamó titular interino del Ejecutivo federal (Alanís Figueroa, 2015: 21).

La referida revisión judicial de la legitimidad de las autoridades fue una tesis que generó un gran debate, logrando revertir la procedencia del juicio de amparo por violación a derechos político-electorales, cuya posición se tradujo en la denominada «tesis Vallarta».

c) De 1878 hasta 1976, donde se construyó la tesis Vallarta, consistente en que el *juicio de amparo* no es vía para impugnar cuestiones electorales, dado que el Poder Judicial no debe inmiscuirse en cuestiones políticas. La tesis del jurista Ignacio Luis Vallarta fue la dominante durante todos esos años.

En este sentido, el precedente de la «incompetencia de origen», cambió en 1877 con la «tesis Vallarta», producto del entonces ministro presidente de la Suprema Corte Ignacio Luis Vallarta, en la que esencialmente, se expresó que era competencia del Colegio Electoral como autoridad que revisa, computa los votos y aprecia las causas de nulidad de la elección, la que debe resolver en definitiva y finalmente pronunciarse sobre la validez del acto político. Esta ideología fue la que prevaleció hasta 1993.

Debe señalarse que la legislación electoral posrevolucionaria de las entidades federativas generada entre 1917 y 1945, fue profusa y diversa en cada Estado, con peculiaridades propias, aunque con un aspecto en común: la cen-

quien interpuso un amparo y obtuvo una sentencia favorable del Juez de distrito, para que pudiera continuar como gobernador; sin embargo, la misma fue revocada en revisión por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y negó el amparo al gobernador Cervantes considerando que: «...el remedio constitucional de ocurrir a los tribunales de la federación para pedir amparo contra leyes o los actos de cualquier autoridad que violen o restrinjan la soberanía de los Estados o invadan la esfera de la autoridad federal, tiene la limitación expresa de que solo se concede a los individuos en su simple calidad de particulares, y por tanto, que en ningún caso podrá hacerse extensiva la concesión de ese recurso a los Estados, mientras no sea lícito alterar el sentido natural y genuino de las palabras; que esta sola consideración debió haber bastado para la denegación del recurso, aun cuando por otra parte, la personalidad del gobernador de Querétaro, en representación del Estado, no fuera inadmisibles, como lo es, porque los gobernadores solo representan el poder ejecutivo de los Estados, y no a los Estados mismos, mucho menos en contra de las legislaturas como se verifica en el presente caso...». Véase Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM-IIJ, 1994, pp. 447.

² En la controversia sobre las elecciones realizadas durante 1876, se destaca que al existir un gran número de entidades federativas en estado de sitio, estas no podían considerarse válidas.

tralización de facultades relacionadas con la vida electoral en manos de los ejecutivos (gobernadores o presidentes municipales). En 1945 se uniforman las legislaciones electorales estatales con la legislación federal, todo bajo la concentración (normativa y fáctica) de poderes en la presidencia de la República (Arreola Ayala, 2008: 10).

Es a partir de 1946 cuando por primera vez se dispone el derecho de los partidos y ya no solo de sus militantes, para reclamar ante la Cámara de Diputados la nulidad de la elección del diputado de su domicilio o del presidente de la República; o ante la Cámara de Senadores, la del senador de su Estado (Arreola Ayala, 2008: 28).

En 1946 se promulga la Ley Electoral Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 7 de enero de 1946, por la que se crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. La citada ley quedó abrogada por la Ley Electoral Federal, publicada en el DOF el 4 de diciembre de 1951. En 1953 mediante reforma constitucional se reconoció el derecho al voto de la mujer; y en 1963 se crea la fórmula de representación de los partidos minoritarios a través de los denominados «diputados de partido». A pesar de los avances, en este período surge el movimiento estudiantil de 1968 como protesta al régimen político-económico prevaleciente; la política (democracia) burocratizada y el poco acceso de los jóvenes a la participación política. Así en 1970 se bajó la edad para votar a los 18 años y se fundaron partidos políticos. Cierra este período, con la abrogación de la Ley Electoral Federal de 1951 con la publicada en el DOF el 5 de enero de 1973.

Como se puede advertir, este período es fundamental y de gran calado para el avance democrático, a pesar de subsistir el *régimen de autocalificación de las elecciones*, lo anterior es así, pues en primera instancia la legitimación activa para realizar reclamos de índole electoral fue ampliada a los militantes de los partidos políticos. Ahora bien, si a ello conjugamos el reconocimiento del voto de la mujer que votaron por primera vez el 17 de octubre de 1955 en las elecciones federales y a nivel municipal en 1947 (Galeana *et al.*, 2014: 7), cuyo voto reconfiguró las preferencias político-electorales y abrió la competencia de los partidos políticos por incorporar una plataforma que atrajera al sector femenino, no se omite mencionar que esta fue una lucha que se fraguó en tres momentos fundamentales (1917, 1952 y 1953) (Tuñón Pablos, 2014: 81).

No menos relevante fue la incorporación de la representación proporcional a través de los denominados «diputados de partido» por reforma constitucional de 1963, cuya modificación pretendía dar pluralidad en la integración del Poder Legislativo, lo que rindió frutos en las elecciones federales subsecuentes de 1964, 1967 y 1970 (Astudillo, 2018: 82). Finalmente,

el movimiento estudiantil de 1968³, incorporó la participación democrática de los jóvenes, producto de su inconformidad con el régimen político-económico prevaleciente, un Presidente de la República con amplias facultades excepcionales, un poder legislativo debilitado, un partido oficial predominante y una Suprema Corte de Justicia que no ejercía un contrapeso efectivo en los asuntos que interesaban a la Presidencia de la República (Flores Mancilla, 2018: 284-285).

Concluyentemente, se trata de una etapa de cambios sustantivos profundos, los que se complementarían con las reformas procesales (justicia electoral) del período 1977-1986.

d) De 1977 a 1986, se introdujo en la reforma constitucional⁴ de 1977 (art. 60) el recurso de reclamación, por el cual los partidos políticos podían inconformarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por las decisiones adoptadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. No obstante, la resolución no tenía efectos vinculantes dado que la última palabra seguía a cargo del citado Colegio Electoral.

Constituye el período que proporciona los mayores cambios y las más profundas reformas en el tema de la *justicia electoral*. Se promulga la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1977, producto de la llamada «reforma política» de 1977, con el objetivo de «reducir el margen de lo arbitrario» en el ámbito electoral (Arreola, 2008: 30). Entre el catálogo de las múltiples maneras en que se podía violentar la legalidad electoral, destacan (Arreola Ayala, 2008: 31):

- a) Casillas electorales que no se instalan.
- b) Mesas directivas de casilla que no se presentan.
- c) Casillas que cerraban temprano y no recibían la votación que todavía estaba fluyendo.
- d) Representantes de partidos no aceptados en las casillas.
- e) Electores coaccionados, acarreados o corporativizados y/o trasladados a las casillas engrosando la votación de un partido.
- f) Falta de listas electorales en las casillas.

³ Lo acontecido en 1968 fue presagio de los eventos de 1966 por estudiantes en Morelia, Michoacán; y 1967 de estudiantes en Sonora. Ello sin desconocer los movimientos gremiales que le precedieron, como el de telegrafistas (1957); el conflicto magisterial y el de petroleros (1958); el de los ferrocarrileros (1958-1959); y el de médicos (1964-1965).

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

- g) Amenazas a los funcionarios de casilla, casillas en que el escrutinio solo arroja votos para un partido y ni uno solo, ni siquiera el de los representantes de éstos, a los partidos de oposición (casillas o urnas zapato).
- h) Candidatos ganadores que tenían en su contra órdenes de aprehensión por fraude, abuso de confianza y hasta homicidio.
- i) Paquetes electorales alterados, urnas quemadas o perdidas.

En esta época, el Poder Judicial prácticamente se mantuvo al margen de los asuntos político-electorales, salvo dos excepciones: una, a través de la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para investigar la violación del voto público prevista en el párrafo tercero del art. 97 de la Carta Magna y, la otra, el derecho de los partidos políticos a interponer «recurso de reclamación» ante la SCJN por las determinaciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, establecido en la reforma constitucional de 1977 (Alanís Figueroa, 2015: 21).

El recurso de reclamación en el primer año de su aplicación (1979), no produjo el efecto esperado: el extinto Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) presentó 2 reclamaciones y 4 el Partido Acción Nacional (PAN). En los seis casos, la Corte resolvió que eran infundadas las reclamaciones, la totalidad de los casos fueron examinados en una sola sesión y resueltos, todos, por unanimidad de los 18 ministros presentes. Bajo dicho contexto, a partir de 1977 se incrementaron paulatinamente y en forma gradual las reformas constitucionales en materia de justicia electoral, hasta llegar al actual sistema de medios de impugnación.

Lo anterior, se hace aún más evidente si añadimos, las elecciones estatales que suceden a partir de la década de los años ochenta, donde se fue rompiendo el modelo de pluralismo político sin alternancia, por un sistema competitivo incipiente, pero real, gracias a la intensa presencia electoral de los partidos de oposición que ya no mostraron el aislamiento, así como la singularidad y la excepcionalidad de triunfos electorales como los de León, en 1946, San Luis Potosí, en 1958 o Mérida, en 1967. El crecimiento de los partidos políticos contrarios al PRI, permitió que estos incidieran cada vez más en la elaboración de la normatividad electoral, pero sin que esa presión se viera reflejada en una más transparente competitividad.

En 1982-1983, el Partido Acción Nacional (PAN) se convierte en opción política de alternancia en el norte del país, y, en 1985, el sismo en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) une a la sociedad civil y surgen dos movimientos: el feminista; y el de derechos humanos, por lo que la secretaria de Gobernación (SEGOB) encargada de organizar las elecciones requería contar con un marco jurídico que diera causa a las demandas de dichos mo-

vimientos sociales, lo que derivó en la reforma constitucional de 1986 y su desarrollo legislativo.

Así, en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1986 al art. 60 constitucional, se eliminó el recurso de reclamación, producto de la inocuidad de la participación de la Suprema Corte tanto en dicho medio de impugnación, como en el fracaso de su facultad de investigación sobre violación del voto público, como lo fue en 1946⁵, 1979, 1982 y 1985⁶, por lo que se reguló por remisión constitucional un sistema de medios de impugnación en los términos que la ley estableciera, así como la creación de un tribunal para dictar resoluciones vinculantes y obligatorias que solo podrían ser modificadas por los Colegios Electores de cada Cámara (Galván Rivera, 2006: 103)⁷.

Asimismo, dicha reforma estableció la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores y el Código Federal Electoral reguló la llamada «cláusula de gobernabilidad» que permitió al partido con mayoría relativa tantos escaños plurinominales como fueran necesarios para alcanzar la mayoría calificada (art. 208, fracciones IV y V) (Sirvent, 1996).

El mismo Código Federal Electoral incorporó la figura del Tribunal Contencioso Electoral como órgano jurisdiccional para conocer de los recursos de queja, reclamación y nulidad, derivados de controversias de carácter electoral. Fue así que se promulgó el Código Federal Electoral, publicado en el DOF el 12 de febrero de 1987, en cuyo libro octavo reguló al denominado Tribunal Contencioso Electoral (Tricoel) (Galván Rivera, 2006: 101-102). Otro aspecto de la mayor relevancia, fue la incorporación y posibilidad de los partidos políticos para integrar coaliciones y frentes electorales y la adopción de la representación proporcional al interior de la Comisión Federal Electoral predecesora del Instituto Nacional Electoral (hoy INE).

⁵ En esta ocasión, Andrés Servín Ojeda, Manuel Gómez Morín y Roberto Cossío Cossío, pedirían a la SCJN en el expediente Varios 3/1946 que ejerciera su facultad de investigación en los hechos violentos ocurridos en las elecciones del Municipio de León, Guanajuato.

⁶ Asimismo, no se desconocen los expedientes 1/1999, 1/2014 (solicitudes de facultad de investigación a la SCJN), y el expediente Varios 1317/2007, de los cuales ninguno fue aceptado por la Corte al no surtirle la procedencia del entonces párrafo segundo del art. 97 de la Constitución.

⁷ Las resoluciones que dictaba el tribunal revestían el carácter definitivo e inatacable en los recursos de apelación; mientras que en los recursos de queja estaban sujetos a revisión oficiosa o a petición de parte de los Colegios Electorales del Congreso de la Unión.

Todo caminaba adecuadamente, hasta las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, que derrumbaron no solo el sistema clásico de autocalificación política, sino que México entraba a la dinámica más acelerada de sus últimos setenta años de vida electoral y donde se confirmaba el fin del ciclo del fraude-reforma constitucional-fraude (Arreola Ayala, 2008: 34).

e) De 1987 a la fecha⁸, considerada como la etapa de los tribunales especializados en materia electoral. Cuando nace el primer Tribunal especializado en la materia: el Tribunal de lo Contencioso Electoral (Tricoel: órgano jurisdiccional de carácter administrativo); en 1990 el Tribunal Federal Electoral (órgano jurisdiccional autónomo); y en 1996 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (órgano especializado de competencia constitucional y legal).

La primera experiencia del Tricoel no fue afortunada, no solo por los ilícitos de las elecciones de 1988, sino también porque uno de sus integrantes señalaba como falla el excesivo formalismo del Código Federal Electoral y la falta de preparación de los partidos para hacer valer los medios de impugnación que la ley les otorgaba. Lo anterior, dado que la documentación electoral quedaba a la disposición de los colegios electorales y no podía constituir prueba que las partes ofrecieran ante el Tribunal, en el mismo tenor, dicho órgano no tenía facultad para examinarla (arts. 299, 300, 301 y 396 del CFE de 12 de febrero de 1987). En 1988 todo el sistema de legalidad se fundaba en una hipótesis legal: que los Colegios Electorales como última instancia de acuerdo con el art. 60 de la Constitución, admitieran, examinaran y valoraran las pruebas ante ellos ofrecidas. Cuando los colegios electorales se negaron a abrir los paquetes electorales y a examinar, analizar y valorar las pruebas en ellos contenidas, ni siquiera en los casos controvertidos, todo lo que se esperaba de la justicia electoral se derrumbó.

Las elecciones presidenciales de 1988 fueron el detonante para desconfiar de la legitimidad de los colegios electorales y a su vez, en la prepotente fórmula de la «decisión por mayoría». Se había agotado ya el modelo político de la autocalificación. Sin duda, agosto-septiembre de 1988 fue el inicio real del proceso en el que se sentenció a muerte a los colegios electorales. Así las

⁸ En un documental titulado «Historia de los procesos electorales en México», disponible en la página oficial del Instituto Nacional Electoral, se divide la historia electoral contemporánea en las siguientes etapas: construcción del sistema político mexicano (1049-1968); reforma política (1970-1980); liberalización del ámbito político (1982-1989); una difícil apertura democrática (1989-1994); la ciudadanización de los procesos electorales (1994-2000); la consolidación del IFE, hoy INE (2000-2012); y panorama del sistema electoral mexicano (2012 a la fecha). A esta última se le podría denominar, en palabras de Pedro Salazar Ugarte, como la Nacionalización de los procesos electorales y el blindaje de los magistrados electorales vía designación por el Senado de la República.

elecciones de 1988 hicieron evidente la necesidad de judicializar la solución de los conflictos político-electorales (regreso de la tesis de José María Iglesias). A la par, en 1989 se crea el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

En este sentido, el esquema de la Comisión Federal Electoral había también terminado, y resultaba impostergable fortalecer la capacidad de instrucción y resolución de un órgano jurisdiccional en materia electoral. Para ello, en 1990 se reforma nuevamente, en abril, la Constitución de la que deriva el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), publicado en el DOF el 15 de agosto de 1990.

La citada reforma constitucional fue publicada en el DOF el 6 de abril de 1990, reformó los arts. 41 y 60 de la Carta Magna. Así en el art. 41 se estableció expresamente un sistema de medios de impugnación (administrativos y jurisdiccionales) que sería de la competencia del IFE y del Tribunal Contencioso Electoral, tal y como reza la siguiente porción normativa: la ley establecerá un sistema de medios de impugnación de los que conocerá el organismo público (IFE: apelación e inconformidad e imposición de sanciones) y un tribunal autónomo que será órgano jurisdiccional en materia electoral. Por otra parte, la mencionada reforma mantuvo la intervención terminal de los Colegios Electorales acotando la revisión de las sentencias del tribunal por violaciones en la admisión o en la valoración de pruebas y/o en la motivación del fallo.

El Tribunal Contencioso Electoral pasa a Tribunal Federal Electoral el cual es creado por disposición constitucional y no ley secundaria. A pesar de su categoría de órgano jurisdiccional autónomo, sus decisiones podían ser modificadas por los Colegios Electorales, es decir, persistían indicios de la autocalificación de las elecciones. Esta misma reforma eleva a nivel constitucional, la «cláusula de gobernabilidad»⁹ que anteriormente regulaba el Código Federal Electoral de 12 de febrero de 1987, reorganizando la integración de la Cámara de Diputados a fin de evitar la sobrerrepresentación (Sirvent, 1996: 183). La citada cláusula fue declarada contraria a la Constitución, en la acción de inconstitucionalidad 6/1998.

Por reforma constitucional publicada en el DOF el 3 de septiembre de 1993, desaparece el régimen de autocalificación de las elecciones a través de los Colegios Electorales que se integraban en la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados. Estableciendo un nuevo sistema de calificación en dos momentos: uno administrativo ante el Instituto Federal Electoral; y otro jurisdiccional ante las Salas de Primera y Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral para revisar entre otras cosas las sentencias recaídas en los recursos

⁹ Establecida en el art. 54, fracción IV, inciso c), mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1990.

de inconformidad. Se fijó como órgano jurisdiccional terminal al Tribunal Federal Electoral en materia de las elecciones de diputados y senadores; mientras que la calificación de la elección del Presidente de la República quedó a cargo del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados (Galván Rivera, 2006: 108).

Asimismo, por reforma constitucional publicada en el DOF el 25 de octubre de 1993, se mantuvo la cláusula de gobernabilidad para la integración de la Asamblea del Distrito Federal (hoy Congreso de la Ciudad de México) en la Base Primera, fracción III del art. 122 de la Constitución.

Es en 1993, cuando se eliminan los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores, transfiriendo a los órganos del IFE, a nivel distrital en el caso de los diputados de mayoría relativa, a nivel local de entidad federativa en el de los senadores, y a nivel nacional en tratándose de los diputados de representación proporcional, hacer la declaratoria de validez de la elección correspondiente, facultándolos para otorgar las respectivas constancias de mayoría y de asignación proporcional, siempre que así procediera. La eliminación de los colegios electorales se explica también por los múltiples problemas poselectorales que se produjeron entre 1988 y 1991 tanto en elecciones federales como locales (Arreola Ayala, 2008: 37-38).

En 1994, la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el asesinato de Luis Donaldo Colosio, confirmaron que, en México, el proceso de reforma electoral tras reforma electoral, obedece a la necesidad interna de un sistema establecido, cuyo *pluripartidismo entonces ficticio ya no se adecuaba a las exigencias de una sociedad cada vez más crítica, más participativa y más compleja*. El grupo gobernante actuó de inmediato para fortalecer las fuentes de legitimidad, depositando en manos de los representantes de los poderes de la Unión y de un grupo de consejeros ciudadanos de reconocido prestigio e imparcialidad, la facultad de voto en el máximo órgano de dirección electoral federal, denominado Instituto Federal Electoral (IFE). Después de las elecciones inequitativas de 1994, en las cuales resultó triunfador, Ernesto Zedillo Ponce de León, el país vivirá varios años de una intensa lucha electoral y quizá el período con menos conflictos poselectorales.

Derivado de lo anterior, por reforma constitucional publicada en el DOF el 1 de agosto de 1996, se le otorgó autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral (hoy Instituto Nacional Electoral), es decir, paso de ser un órgano descentralizado a un órgano constitucionalmente autónomo.

Por reforma constitucional publicada en el DOF el 22 de agosto de 1996 se eliminó la cláusula de gobernabilidad prevista en el art. 54 de la Carta Magna, como consecuencia de la declaración de su inconstitucionalidad por la SCJN en la AI 6/1998; asimismo, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación como órgano especializado y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral a excepción del conocimiento de las acciones

de inconstitucional, otorgando a dicho tribunal la declaración de la elección de presidente de la República, dejando a la Cámara de Diputados la expedición del Bando Solemne.

Así desde 1996 se estableció un sistema integral de justicia electoral, sin olvidar la base de 1986. Por primera vez, las modificaciones constitucionales en la materia fueron aprobadas por unanimidad en ambas cámaras del Congreso. Se concretaron reformas en la Constitución General de la República, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal Federal y la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Al ajustar todas las legislaciones electorales a las bases mínimas en materia electoral contenidas en el art. 116 constitucional, se logró detener las disparidades que pudieran evitar prácticas democráticas discrepantes en la República o el surgimiento al amparo de legislaciones defectuosas o hechas a modo, de conductas antidemocráticas que pusieran en riesgo la unidad nacional, como ya se había visto riesgosamente en algunos casos. Las elecciones federales de 1997 y las elecciones locales en la República hasta el año 2000, son ejemplos de que la judicialización de los comicios fue una decisión acertada.

Sin embargo, las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 mostraron la parte negativa de la justicia electoral: en el año 2000, los partidos PRI y PAN a pesar de los casos «Pemexgate» y «los amigos de Fox», impactaron en el espacio de la representación política. El PRI pagó una multa de 900 millones de pesos y el PAN de 400, pero no perdieron ni el poder ni el registro partidario. Aprendieron de inmediato que, aun considerando el monto de la sanción, es mayor la ganancia que se obtiene y la infracción se justifica, así sea el de romper topes de campaña, o solicitar apoyo del exterior. Cabe señalar que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, si bien con diversas reformas, siguió en vigencia hasta que fue abrogado por el COFIPE de 2008.

Por reforma constitucional publicada en el DOF el 27 de septiembre de 2007, por la cual se modifica la fracción IV del art. 99 de la Constitución, se estableció expresamente como requisito de procedencia para impugnar las resoluciones definitivas de las autoridades electorales de las entidades federativas ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el que se haya violado algún precepto constitucional. Actualmente los supuestos de procedencia se han ampliado a través de precedentes emanados del recurso de reconsideración hasta llegar al denominado *certiorari* electoral (SUP-REC 214/2018)¹⁰.

¹⁰ Asunto judicial, respecto del cual el autor del presente artículo participó en la defensa del actor Javier Antonio Castillo desde la primer instancia hasta llegar a la Sala Superior del TEPJF.

Como respuesta a los casos «Pemexgate» y «los amigos de Fox», por reforma constitucional, publicada en el DOF el 13 de noviembre de 2007, se redujo a los partidos políticos el financiamiento público para gasto en campañas electorales; se ajustaron los límites para el financiamiento privado; y se redujeron los tiempos de las campañas electorales. Asimismo, se regularon diversos aspectos de las precampañas.

Otro aspecto relevante de la reforma es que prohíbe a los partidos políticos contratar propaganda en radio y televisión. Por cuanto hace al IFE (hoy INE), estableció la renovación escalonada de consejeros electorales; se le otorgó la competencia exclusiva de administración de los tiempos en televisión y radio; y se incrementaron sus competencias en materia de fiscalización de los recursos.

El 14 de enero de 2008 se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que abrogó al COFIPE de 1990, tras 18 años de vigencia.

Por reforma constitucional publicada en el DOF de 10 de junio de 2011, vino a cambiar el esquema de garantía, protección, promoción y defensa de los derechos humanos ampliando el parámetro de regularidad constitucional, y estableciendo dos directrices hermenéuticas: la interpretación conforme y el principio *pro personae*, sin perjuicio de observar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, ni de las obligaciones a cargo de todas la autoridades en el ámbito de sus competencia de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Mediante reforma constitucional, publicada en el DOF el 10 de febrero de 2014, se nacionaliza la organización de los procesos electorales a cargo del INE (antes IFE), y se le otorgan facultades de coordinación y facultades de asunción/cooperación y capacitación respecto de las elecciones locales; se estandarizan las reglas y procedimientos aplicables a nivel federal para su observancia en los procesos locales. De igual manera, se incorpora la reelección consecutiva de senadores y diputados federales, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos; Asimismo, se modifica la fecha de inicio del cargo de presidente de la República; y se establece el nuevo modelo de comunicación política, basado en la prohibición de la calumnia (se derogó el adjetivo de denigrante por ser un concepto que limitaba la libertad de expresión).

Finalmente, a través de leyes generales, producto de la citada reforma constitucional de 2014, se homogeneizó el marco normativo en diversos aspectos: a) partidos políticos (Ley General de Partidos Políticos); b) procedimientos electorales (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales); y c) delitos (Ley General de Delitos Electorales).

II. LOS PRECEDENTES HISTÓRICOS: DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL Y DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Existen diversos momentos que podrían considerarse como jurisprudencia histórica, dos épocas (no compiladas) generadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1872-1874); (1875-1986) (González Avelar, 2016: XXXV); y por otro lado, los precedentes históricos emitidos por el entonces Tribunal de lo Contencioso Electoral: TRICOEL (1986-1988), así como los emanados (jurisprudencias y tesis) de las compilaciones que ha realizado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la más reciente 1997-2022¹¹.

a) Precedentes históricos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde la incorporación del juicio de amparo a nuestro sistema de protección constitucional (garantías constitucionales) en el art. 102 de la Constitución Federal de 1857, la Suprema Corte revisó la constitucionalidad a través de dicho instrumento de algunas actuaciones del ámbito electoral donde a razón de la interpretación y aplicación del art. 16 constitucional revisó no solo la competencia de las autoridades, sino la legitimidad, criterio que fue interrumpido, para estimar la improcedencia del amparo en materia electoral, básicamente durante dos períodos:

1. De 1882 a 1874. Período en el cual se consolidó la «tesis de incompetencia de origen» o «incompetencia absoluta», llamada «tesis Iglesias», la cual a través de la interpretación del art. 16 constitucional permitía revisar tanto la competencia como legitimidad de la autoridad: a. fuera judicial (Yucatán: amparos Pablo Solís; Facunda Romero/Querétaro: amparos Hermenegildo Felliú; Mariano Llanas Puente y Juan N. Rubio), b. del poder ejecutivo (Yucatán: amparo Evaristo Esquivel; y Vicente Fernández) c. o legislativo (Yucatán: amparos Evaristo Esquivel; y Cleotilde Vaquero y coags.) (González Oropeza, 1989: 818-824).

En este período destaca el llamado «Amparo Morelos», resuelto el 14 de abril de 1874, en el cual se admitió y resolvió el fondo del juicio de amparo contra la ilegitimidad del gobernador y de la falta de quórum de la Legislatura en donde el entonces presidente de la corte José María Iglesias construyó una mayoría para conceder el amparo por «incompetencia de origen». Cabe señalar que este activismo, si bien se le atribuye a José María Iglesias, Barra-

¹¹ No obstante, para efectos del presente artículo se tomó como última compilación la anterior, correspondiente a 1997-2019.

gán estima que la intervención judicial de la Corte en asuntos electorales se desarrolló previamente a la denominada tesis de «incompetencia de origen», como se alcanza apreciar del amparo Pablo Solís al amparo Cleotilde Vaquero y coagraviados (Moctezuma, 1994: 447).

No pasa desapercibido y como lo hace notar González Oropeza, el Amparo Morelos generó polémica a grado de que la Legislatura del Estado de Morelos presentó una iniciativa al Congreso de la Unión para que se legislara expresamente sobre la restricción de revisión judicial en asuntos electorales, cuya iniciativa la aprobó el Congreso el 19 de mayo de 1975 en los siguientes términos: Solo a los Colegios Electorales les corresponde resolver sobre la legitimidad de los nombramientos de los Estados que por la Constitución federal o por parte de algún Estado, deben verificarse popularmente (González Oropeza, 1989. 834).

2. De 1875 a 1986. Período en el cual se revirtieron los efectos de la «tesis Iglesias», en razón del desarrollo de la «tesis Vallarta», que esencialmente sostuvo la no justiciabilidad de los temas electorales.

En este mismo sentido, Rodolfo Terrazas Salgado (1996: 105) indica que Mariano Coronado afirmaba: «...el amparo solo cabe tratándose de garantías individuales que protegen derechos del hombre o fundamentales, de suerte que apenas es preciso decir que no tiene lugar cuando se violan derechos políticos o puramente civiles. La razón de esto es, que los derechos políticos, por su especialidad, están asegurados en otra forma y por otra especie de autoridades; y los civiles, considerados de menor importancia por pertenecer al derecho privado, tienen remedios y garantías en las legislaciones ordinarias».

Asimismo, de 1917 a 1946, a través de la facultad de investigación sobre violación al voto público la Corte no pudo dar resultados positivos en el ejercicio de dicha facultad, destacadamente en los años 1946¹² (solicitada por el Partido Democrático Mexicano, el Partido Nacional Constitucionalista y el señor Agustín Tamayo)¹³ (Galván Rivera, 1995: 108); sin desconocer las solicitudes de 1946¹⁴, 1979, 1982, 1985 y 1986 (promovidas por el PAN)¹⁵.

Prevalciendo la «tesis Vallarta», entre 1918 y 1920 se integraron los siguientes criterios al interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

¹² Véase Expediente Varios 82/46, registro digital 903913.

¹³ Véase Expediente Varios 301/46, sesión de 7 de agosto de 1946.

¹⁴ Véase Expediente Varios 3/1946.

¹⁵ Véase Expediente Varios 8/86, registro digital 903916.

Derechos políticos. La violación de los derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, porque no se trata de garantías individuales (Guerrero Lara y Guadarrama López, 1985: 1039 y 1040)¹⁶.

Derechos políticos, amparo improcedente por violación. La afectación de estos derechos no puede ser reclamada en el juicio constitucional, que está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos (Terrazas Salgado, 1996: 106)¹⁷.

Derechos políticos asociados con actos violatorios de garantías. Aun cuando se trate de derechos políticos, si el acto que se reclama puede entrañar también la violación de garantías individuales, hecho que no se puede juzgar a priori, la demanda de amparo relativa debe admitirse y tramitarse, para establecer, en la sentencia definitiva, las proposiciones conducentes (Terrazas Salgado, 1996: 106)¹⁸.

Como puede advertirse, marcada la tendencia anterior, entre 1920 y 1929 el Pleno de la Corte, fijó el siguiente criterio jurisprudencial:

Incompetencia de origen. La Corte ha sostenido el criterio de que la autoridad judicial no debe intervenir para resolver cuestiones políticas que incumben, constitucionalmente, a otros poderes; en el amparo no debe juzgarse sobre la legalidad de la autoridad, sino simplemente sobre su competencia; pues si se declara que una autoridad señalada como responsable propiamente no era autoridad, el amparo resultaría notoriamente improcedente. Sostener que el art. 16 de la Constitución prejuzga la cuestión de legitimidad de las autoridades, llevaría a atacar la soberanía de los Estados sin fundamento constitucional y por medio de decisiones de un poder que, como el Judicial, carece de facultades para ello, convirtiéndose en árbitro de la existencia de poderes que deben ser independientes de él (Terrazas Salgado, 1996: 106)¹⁹.

¹⁶ Apéndice al tomo LXXVI; tesis 312, p. 516.

¹⁷ Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera parte, Tribunal Pleno, p. 664.

¹⁸ *Ibid.*, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes, tesis jurisprudencial 622, pp. 1060 y 1061.

¹⁹ Apéndice del Semanario Judicial de la Federación, 1917-1985, p. 272.

I. Facultad de investigación por violaciones al voto público.

1. En el expediente Varios 82/46, el Pleno de la Corte determinó que las violaciones al voto público hechas valer por los Partidos Democrático Mexicano y Nacional Constitucionalista en toda la República (Querétaro, Morelos y Guerrero), cuya ilegalidad beneficiaba al PRI, no eran sujetas de ser revisadas por la Suprema Corte, máxime cuando el procedimiento establecido en el art. 97 constitucional no se había respetado, esto es, las Cámaras pueden solicitar la investigación de las violaciones del voto público, y hecha la averiguación, la Suprema Corte deberá comunicar el resultado; y la Cámara correspondiente al calificar la elección podrá invalidarla declarando la nulidad (arts. 113 y 114 a 117 de la Ley Electoral)²⁰.

II. Juicios de amparo (1920-1973). Bajo la «tesis Vallarta».

Inicialmente existió la postura oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de no intervenir en temas electorales (*political questions*), consagrando la «tesis Vallarta», como se puede advertir de los siguientes casos:

1. *Amparo en revisión 5588/73*. Interpuesto por Wilbert Chi Góngora y otros en contra de la orden para suspender al quejoso como miembro de un ayuntamiento, ya que aquel resulta afectado en el derecho de desempeñar un cargo público, que es de naturaleza esencialmente política, por lo que el juicio de amparo resultaba improcedente²¹. En el mismo asunto el Pleno señaló que el amparo procede por violación de garantías individuales, debiendo entenderse por tales, aquellas que conciernen al hombre y no las que se refieren al ciudadano; por lo que cualquiera infracción de un derecho político no puede remediarse por medio del juicio constitucional; supuesto que no constituye violación de una garantía individual²²; y que el amparo está instituido exclusivamente para garantizar la efectividad de las garantías individuales, consignadas en los veintinueve primeros artículos de la Constitución Federal, y no para proteger los derechos políticos otorgados únicamente a los mexicanos, que tienen la calidad de ciudadanos²³.

Añadió la Corte que el amparo resulta improcedente cuando se endereza por los miembros de un Ayuntamiento, contra la deposición de sus cargos,

²⁰ Tesis aislada, Pleno, *Informe 1946*, Quinta Época, p. 199, de rubro: Violación del voto en las elecciones del 7 de julio de 1946, registro digital 815270.

²¹ Tesis aislada, Pleno, Volumen 71, Primera Parte, Séptima Época, p. 21, de rubro: Derechos políticos, amparo improcedente por violacion A., registro digital 232968.

²² Tesis aislada, Pleno, Volumen 71, Primera Parte, Séptima Época, p. 21, de rubro: Derechos políticos, amparo improcedente por violacion A., registro digital 232969.

²³ Tesis aislada, Pleno, Volumen 71, Primera Parte, Séptima Época, p. 23, de rubro: Derechos políticos, amparo improcedente por violacion A., registro digital 232971.

porque el derecho a desempeñar un empleo público *como son los cargos concejiles y los de elección popular, constituye un derecho político*, en cuanto que es una función inherente a la ciudadanía, atento lo dispuesto en los arts. 35, fracción II, y 36, fracción V, de la Constitución, supuesto que dichos preceptos claramente establecen que el desempeño de los cargos de elección popular y concejiles, es una prerrogativa y una obligación del ciudadano. No debe tomarse en consideración la circunstancia de que, además de los derechos políticos que reclamen, se señale también como infringido el derecho de percibir los sueldos correspondientes, estimándose estos como incluidos en el patrimonio de los quejosos, toda vez que dichos sueldos, emolumentos u honorarios, no son sino una consecuencia de la investidura política y, por ende, accesorios de esta²⁴.

2. *Amparo administrativo en revisión 2936/28*²⁵. Promovido por Viena Manuel y resuelto el 9 de noviembre de 1928. En esta ocasión el Pleno de la Corte reiteró que los derechos políticos no pueden ser objeto de la protección federal, pues el art. 14 constitucional, protege derechos que son susceptibles de controversia, ante los tribunales, es decir, a los derechos privados de la persona o de la propiedad privada, característica que no tienen los derechos políticos; tal como se deduce del art. 103 de la Constitución en el sentido de que el amparo sirve para garantizar el goce de los derechos naturales o civiles del hombre. Lo anterior a pesar de que se reclamaba la privación de los emolumentos de un integrante del ayuntamiento, función política.

3. *Amparo administrativo en revisión. Falcón José y coagraviados*. Resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 25 de octubre de 1923. En dicho juicio de amparo la Corte estimó que una vez ingresando la persona electa a desempeñar su cargo (funciones) y se le priva de sus remuneraciones, ello significa la privación de derechos protegibles a través del juicio de amparo²⁶.

b) Precedentes históricos del Tribunal de lo Contencioso Electoral.

Si bien con la reforma de 1986 a la Constitución y la consecuente expedición del Código Federal Electoral (CFE) publicado en el DOF el 12

²⁴ Tesis aislada, Pleno, Volumen 71, Primera Parte, Séptima Época, p. 22, de rubro: Derechos políticos, amparo improcedente por violación A., registro digital 232970.

²⁵ Tesis aislada, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XXIV, Quinta Época, p. 598, de rubro: Derechos políticos, registro digital 280654.

²⁶ Tesis aislada, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XIII, Quinta Época, p. 815, de rubro: Derechos políticos, registro digital 285722.

de febrero de 1987, reglamentario de dicha reforma, nada se dispuso sobre la posible facultad del Tribunal Contencioso Electoral para establecer tesis de jurisprudencia obligatoria, en el ejercicio de sus atribuciones jurisdiccionales; no obstante, solo con «el propósito de ofrecer una información sistematizada» sobre los argumentos jurídicos más relevantes, que constituyeron la motivación y fundamento de las sentencias emitidas, en el respectivo Informe de Actividades se publicaron los criterios sustentados por ese órgano jurisdiccional, al resolver los 23 recursos de apelación promovidos por los partidos políticos, en la «etapa preparatoria de las elecciones», del mes de agosto de 1987 a julio de 1988. Con igual objetivo y en el mismo medio, se hicieron del conocimiento público los principales criterios sostenidos por el Tribunal Contencioso Electoral, al dictar sentencia en los 593 recursos de queja promovidos en la etapa posterior a la jornada electoral, del mes de julio al mes de agosto de 1988, de los cuales se desecharon 180, al ser calificados como notoriamente improcedentes. Es pertinente aclarar que los mencionados «criterios» del Tricoel, si bien formalmente no tuvieron la calidad de tesis de jurisprudencia obligatoria, es incuestionable que, conforme al criterio material, sí gozaban de tal naturaleza jurídica, aun cuando solo en sentido amplio, porque únicamente fueron vinculatorios para las partes litigantes, de cada caso particular, sin mayor trascendencia para terceros, porque a nadie más obligaban.

Aunque poco difundidos y menos aún conocidos, el rubro y texto de los criterios en cita son consultables en el aludido «Informe de Actividades del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal», correspondiente al «Proceso Electoral 1987-1988», editado en 1988, por el propio Tricoel, el cual, sin estar previsto textualmente en algún precepto jurídico, gozaba de autonomía constitucional, no formaba parte de la estructura orgánica de alguno de los tres poderes. Esta autonomía se puede aseverar, a pesar de que las sentencias del TCE, dictadas al resolver los recursos de queja, estaban sometidas a la revisión oficiosa y posible modificación, revocación o confirmación, de los Colegios Electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión, por disposición expresa del art. 60 de la CPEUM, vigente en esa época.

c) Precedentes históricos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En efecto, son dos los acuerdos generales de la Sala Superior, por los cuales se ha establecido, la actualización de la jurisprudencia y tesis; y la aprobación y respectiva compilación. A saber:

A. El acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 4/2010 de 6 de septiembre de 2010, por el que se determina la actualización de la jurisprudencia y tesis, así como la aprobación y publicación de la compilación 1997-2010. A consecuencia de

dicho acuerdo fueron declaradas 14 jurisprudencias²⁷ y 37 tesis²⁸ como criterios históricos.

B. El Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2/2018 de 10 de julio de 2018, por el que se aprueba la depuración y actualización de la jurisprudencia y tesis en materia electoral, así como la publicación de la compilación 1997-2018. A consecuencia de dicho acuerdo fueron declaradas 4 jurisprudencias²⁹ y 13³⁰ tesis como criterios históricos.

III. LAS ÉPOCAS JURISPRUDENCIALES EN MATERIA ELECTORAL

Las épocas se refieren a los períodos en los que se agrupan la jurisprudencia y tesis a partir de las etapas evolutivas de la justicia electoral en México, derivado de las reformas constitucionales y legales, y suelen tener cambios sustanciales en la denominación, atribuciones e integración del órgano jurisdiccional electoral federal. Así, de 1991 a la fecha se distinguen seis épocas³¹.

Primera época: 1991-1993. En este período, si bien no existía precepto constitucional expreso que otorgara al Tribunal Federal Electoral la facultad de establecer jurisprudencia obligatoria, fue el art. 337 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1990 el que dispuso que la Sala Central contaba con la facultad expresa y exclusiva de «definir los criterios de interpretación normativa», que deberían «sostener las Salas del Tribunal».

En esta época el Tribunal Federal Electoral se integraba por una Sala Central (permanente) y cuatro Salas Regionales (temporales), de las cuales

²⁷ Dichas jurisprudencias son las siguientes: 07/99; 49/2002, 55/2002, 58/2002, 59/2002, 60/2002; 09/2003; 04/2003; 01/2003, 02/2003, 03/2003; 15/2005; 01/2007; 02/2008.

²⁸ Dichas tesis son las siguientes: XXXIV/97, XLII/97; VII/99, XI/99, XII/99; XX/2000; VIII/2001, XXXIV/2001, XL/2001, LXV/2001; III/2002, VI/2002, XXX/2002, XXXII/2002, XLVIII/2002, LXI/2002, LXIV/2002, CLVIII/2002, CLXIV/2002, CLXVII/2002; XXII/2003, XXV/2003; I/2004, IV/2004, VIII/2004, XVI/2004, XLIII/2004; VII/2005, XI/2005, XXXVI/2005, XXXVII/2005, XLI/2005, XLII/2005; XXVIII/2007, XXIX/2007, XXXVII/2007 y XI/2008.

²⁹ Dichas jurisprudencias son las siguientes: 15/97; 12/2007; 12/2012 y 29/2013.

³⁰ Dichas tesis son las siguientes: LVII/2002, LXV/2002, LXVIII/2002, LXXIV/2002, LXXVIII/2002, CXLI/2002; II/2013, III/2013, VIII/2013; XV/2014, XVI/2014, XVII/2014 y V/2015.

³¹ Véase Compilación de jurisprudencia 1997-2018, México, TEPJE, 2018, p. 19.

solo podía emitir criterios obligatorios la Sala Central. En este período el Tribunal emitió 44 tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en la Memoria del Tribunal Federal Electoral 1991 con los criterios obligatorios derivados de las resoluciones de Sala Central. En dicha compilación se publicaron las tesis relevantes y las relacionadas, es decir, aquellas que, no siendo obligatorias, por su contenido resultaban de interés.

Asimismo, por cuanto hace a los criterios relevantes, la Sala Central emitió 173 criterios en 1991, 3 criterios en 1992 y 4 en 1993 (total 180); mientras que las Salas Regionales emitieron 64 criterios relevantes, quedando de la siguiente forma: Sala Durango, 28 en 1991; Sala Xalapa 26 en 1991; Sala Guadalajara 7 en 1991; Sala Toluca 3 en 1991. Es preciso señalar que las Salas Regionales, durante la Primera Época, emitieron tesis relevantes solo en 1991.

Dando un total de 180 criterios relevantes entre la Sala Central y las Salas Regionales, que sumados a los 44 criterios jurisprudenciales arrojan la suma de 224 tesis para la primera época.

Segunda época: 1994-1996. Cuya época se encuentra integrada del número 45 a 104, es decir 60³² jurisprudencias y 23 tesis aisladas emitidas por la entonces Sala Central, mientras que la Sala de Segunda Instancia emitió 12 jurisprudencias que van de la 1/94 a la 12/94; y 13 tesis aisladas. Por otra parte, las Salas Regionales produjeron tesis aisladas, así, por ejemplo: Sala Regional Durango 5; Sala Regional Xalapa 3; Sala Regional Guadalajara 2; Sala Regional Toluca 7, sumando un total de 17 tesis por cuanto hace a las Salas Regionales. Mientras que entre la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia 72, para un total de 125 criterios para esta segunda época. Todos estos criterios se encuentran publicados en el Tomo II de la Memoria 1994 del Tribunal Federal Electoral.

Esta época obedeció a la reforma constitucional y legal de 1993, mediante las cuales se dio por concluido el sistema de autocalificación.

Así la reforma constitucional publicada en el DOF el 3 de septiembre de 1993 y con la consecuente reforma al COFIPE modificó la estructura orgánica del Tribunal Federal Electoral instituyéndose una Sala de Segunda Instancia (temporal), presidida por el presidente de la Sala Central e integrada para conocer del recurso de reconsideración, para controvertir las sentencias de fondo dictadas por la Sala Central y las Salas Regionales al resolver los recursos de inconformidad promovidos por los partidos políticos o bien para controvertir la asignación hecha por el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE). Debe señalarse que la Sala de Segunda Instancia fue una respuesta del legislador al desaparecer los Colegios Electorales, como un mecanismo de revisión.

³² La identificada con el numeral 2 fue interrumpida en su vigencia por determinación de la Sala Central, adoptada por votación calificada y mediante motivación reforzada.

Por vez primera en la legislación electoral ordinaria se usó la voz «jurisprudencia», para hacer alusión a los «criterios obligatorios de interpretación normativa» establecidos por el TFE, por conducto de sus Salas, Central y de Segunda Instancia. Asimismo, se estableció la facultad de resolver contradicción de criterios, sustentados entre la Sala Central y las Salas Regionales, dado que la jurisprudencia emanada de la Sala de Segunda Instancia era superior a la de la Sala Central con la cual, por tal razón orgánica no era posible que se diera contradicción de criterios.

Tercera época: 1997-2007. Cuya época se encuentra integrada en términos del Acuerdo 1/97 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tomado en sesión pública de 12 de marzo de 1997 por 230 jurisprudencias y 657 tesis relevantes (aisladas)³³. Para un total de 887 criterios.

En términos de lo anterior, la producción jurisprudencial quedó de la siguiente manera: 1997 (16 jurisprudencias y 57 tesis); 1998 (17 jurisprudencias y 85 tesis); 1999 (12 jurisprudencias y 58 tesis); 2000 (25 jurisprudencias y 34 tesis); 2001 (26 jurisprudencias y 129 tesis); 2002 (70 jurisprudencias y 172 tesis); 2003 (24 jurisprudencias y 30 tesis); 2004 (23 jurisprudencias y 47 tesis); 2005 (17 jurisprudencias y 47 tesis).

Estas tesis fueron publicadas en el Suplemento de la Revista Justicia Electoral; en la Compilación de Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2002; Compilación oficial y su actualización, 1997-2005; Informe de Actividades; Memoria 1997; y Tomo VIII, del Apéndice al Seminario Judicial de la Federación 1917-2000.

De igual manera esta época surge de la reforma constitucional y legal de 2007. Cabe señalar que se suprimió la existencia de la Sala de Segunda Instancia, la Sala Central paso a ser la Sala Superior y las Salas Regionales pasaron de ser temporales a permanentes. El legislador ahora, por medio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, amplió la facultad de jurisprudencia no solo para la Sala Superior del TEPJF, sino también para las Salas Regionales. La jurisprudencia de las Salas Regionales se integra mediante cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, que sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma y con la condición, de que la Sala Superior ratifique el criterio (art. 232, fracción II). A su vez, en el art. 233 el legislador especificó por primera vez los sujetos obligados a observar la jurisprudencia, estableciendo que la emanada del Tribunal Electoral será obligatoria en todos los casos para las Salas y el entonces

³³ Gasperín Elizondo señala que esta época se encuentra integrada de la siguiente manera: 230 Jurisprudencias y 656 Tesis Relevantes emitidas por el Tribunal Electoral al incorporarse al Poder Judicial de la Federación.

Instituto Federal Electoral (hoy INE) como para las autoridades electorales locales³⁴.

En el artículo Quinto Transitorio del decreto de 22 de noviembre de 1996 que reforma y adicional al COFIPE de 1990, se precisó que los criterios de jurisprudencia de la Sala Central y la Sala de Segunda Instancia del TRIFE, serán aplicables (subsistentes) previa declaración formal de la Sala Superior (convalidación).

Cuarta época: 2007-2011. Con motivo de la nueva integración de la Sala Superior, se aprobó el Acuerdo 3/2007 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de 4 de septiembre de 2007, relativo a la creación de la Gaceta de jurisprudencia y tesis relevantes en materia electoral que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y a la determinación del inicio de la Cuarta Época de su publicación.

Esta época está integrada por 148 jurisprudencias y 192 tesis, respecto de las cuales destacan la jurisprudencia emitida por la Sala Regional de Guadalajara (2011) y una lograda por la Sala Regional Monterrey (2009). Quedando el resto de la producción jurisprudencial a cargo de la Sala Superior como enseguida se cita: 2007 (14 jurisprudencias y 43 tesis); 2008 (20 jurisprudencias y 45 tesis); 2009 (40 jurisprudencias y 44 tesis); 2010 (45 jurisprudencias y 24 tesis); 2011 (27 jurisprudencias y 36 tesis).

Quinta época: 2011-2016. Surge con motivo de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011 en términos del Acuerdo 4/2011 de la Sala Superior que se aprobó el 22 de noviembre de 2011. En esta época, la Sala Superior emitió 227 jurisprudencias; y 313 tesis aisladas. Respecto de la presente época solo una jurisprudencia fue emitida por una Sala Regional de la Ciudad de México (antes del DF). Mientras que el resto fueron emitidas por la Sala Superior, como enseguida se describe por anualidad: 2011 (3 jurisprudencias y 17 tesis); 2012 (33 jurisprudencias y 37 tesis); 2013 (62 jurisprudencias y 36 tesis); 2014 (51 jurisprudencias y 46 tesis); 2015 (39 jurisprudencias y 91 tesis); 2016 (48 jurisprudencias y 89 tesis).

Sexta época: 2017-2021. De acuerdo con las diversas reformas constitucionales, la creación de la Sala Regional Especializada; la emisión de nuevas leyes electorales, así como la nueva integración de magistradas y magistrados de la Sala Superior (7 nombramientos realizados por el Senado el 20 de octubre de 2016), se aprobó el Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 10/2017 de 17 de octubre de 2017, relativo a la determinación del inicio de la Sexta Época de la publicación de su jurisprudencia y tesis.

³⁴ Véase Compilación de jurisprudencia 1997-2018, México, TEPJE, 2018, p. 14.

Al mes de abril de 2019, en dicha época se han emitido 36 jurisprudencias y 70 tesis. La producción por año queda de la siguiente forma: 2017 (7 jurisprudencias y 20 tesis); 2018 (22 jurisprudencias y 35 tesis); y 2019 al mes de abril (7 jurisprudencia y 15 tesis).

Es oportuno señalar que, de 1991 al mes de abril de 2019, la producción jurisprudencial y de tesis aisladas ha sido por un total de 2.030 criterios de los cuales 745 son criterios jurisprudenciales; y 1.285 tesis aisladas. Cabe señalar que desde 1993-1994, después de convertirse las Salas Regionales de temporales a permanentes, estas han producido 4 criterios jurisprudenciales por reiteración entre 2009 y 2014, los cuales han sido sujetos de ratificación por el Pleno de la Sala Superior, y una jurisprudencia ha sido declarada obsoleta, a saber:

N.º	CLAVE	RUBRO
1	1/2009-SRII35	PLAZO PARA IMPUGNAR ACTOS EMITIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL, QUE NO ESTÉN VINCULADOS A ESTE. NO DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES.
2	1/2011-SRI36	DEMANDA LABORAL. EL PLAZO DE QUINCE DÍAS NO ES APLICABLE RESPECTO DE PRESTACIONES QUE NO DEPENDEN DIRECTAMENTE DE LA SUBSISTENCIA DEL VÍNCULO LABORAL.
3	1/2011-SRIV37 (OBSOLETA)	CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA. LA DECLARATORIA DE NACIONALIDAD MEXICANA POR NATURALIZACIÓN ES DOCUMENTO IDÓNEO PARA TRAMITAR SU OBTENCIÓN ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.
4	1/2014-SRIV38	CREDENCIAL PARA VOTAR. PARA SU EXPEDICIÓN DEBE VALORARSE EL CONTENIDO INTEGRAL DEL ACTA DE NACIMIENTO INCLUIDAS LAS ANOTACIONES MARGINALES.

³⁵ La Sala Superior, en sesión pública celebrada el 25 de marzo de 2009, ratificó por mayoría de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

³⁶ La Sala Superior, en sesión pública celebrada el 30 de noviembre de 2011, ratificó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

³⁷ La Sala Superior, en sesión pública celebrada el 25 de mayo de 2011, ratificó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria, fue declarada como obsoleta mediante Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2/2018, de 10 de julio de 2018, por el que se aprueba la depuración y actualización de la jurisprudencia y tesis en materia electoral, así como la publicación de la compilación 1997-2018.

³⁸ La Sala Superior, en sesión pública celebrada el 4 de agosto de 2014, ratificó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria.

IV. LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU EVOLUCIÓN

La historia que hasta la fecha ha construido el Tribunal (1987-2019), primero como participante en la instrucción y resoluciones de recursos, sin perjuicio, de que la decisión final recaía en los Colegios Electorales (siendo Tribunal de lo Contencioso Electoral, funcionando con una Sala Central); luego con la autonomía que se le otorgó en materia de sus resoluciones que dictaba en razón de los medios de impugnación de su competencia (ya como Tribunal Federal Electoral funcionando con una Sala Central y una Sala de Segunda Instancia, así como con Salas Regionales temporales); para después convertirlo en un órgano judicial autónomo; y finalmente, a través de su incorporación al Poder Judicial de la Federación (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en 2007 se suprimió la existencia de la Sala de Segunda Instancia, la Sala Central paso a ser la Sala Superior y las Salas Regionales pasaron de ser temporales a permanentes), no ha sido menor, ha pasado de revisar aspectos meramente legales a cuestiones de control de constitucionalidad y/o convencionalidad.

Enseguida se hará un breve recuento de los criterios jurisprudenciales por cada época, considerados desde el punto de vista del autor como los más representativos, advirtiendo la arbitrariedad en la citada selección, pues desde nuestra óptica marcaron las líneas jurisprudenciales de cada etapa. Sin duda, muchos de los criterios han quedado fuera.

A. Primera época: 1991-1993 (parámetro de control: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Como se puede apreciar de los criterios establecidos en la primera época, el único parámetro de control de regularidad, básicamente lo constituía el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Para muestra, léase el contenido de los siguientes criterios:

Sala Central. SC1ELJ 22/91

ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. CUÁNDO PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA POR ANOMALÍAS EN EL. De acuerdo con lo previsto en el art. 227 del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, el escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan: a) el número de electores que votó en la casilla; b) el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos; c) el número de votos anulados por la mesa directiva de casilla, y d) el número de boletas sobrantes de cada elección. En consecuencia, cualquier anomalía en dicho procedimiento

que se haga valer en el recurso de inconformidad y que repercuta en las cantidades antes señaladas, que conlleven error o dolo en la computación de los votos que beneficie a un candidato o fórmula de candidatos de manera que ello sea determinante para el resultado de la votación en una casilla, se traduce indudablemente en una violación legal que debe ser reparada por el Tribunal Federal Electoral mediante la declaración de nulidad correspondiente, con fundamento en lo dispuesto por los arts. 286, 287 párr. 1 inciso f) y 336 del Código de la materia.

Sala Central. SC1ELJ 27/91

LISTAS NOMINALES DE ELECTORES DEFINITIVAS. NO PROCEDE FORMULAR OBSERVACIONES A LAS. De los términos de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que regulan la elaboración de las listas nominales de electores se desprende la obligación de hacer del conocimiento de los partidos políticos las listas preliminares con objeto de que formulen observaciones, pero una vez formuladas estas y hechas las puntualizaciones que la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores estime conducentes, se deben formular los listados definitivos, pero sin que se establezca la obligación de las autoridades registrales de entregar copia de dichas listas definitivas a los partidos políticos y en caso de que estas se les entreguen, ya no será para efectos de que nuevamente formulen observaciones, puesto que ello resulta incompatible precisamente con el carácter de definitivos que tienen dichos listados, así como con el carácter de definitividad que le confiere la ley a cada una de las etapas del proceso electoral.

Asimismo, en esta época destacan los siguientes criterios relevantes (tesis aisladas), que establecen: 1) la improcedencia de los recursos si no están expresamente consagrados, 2) la competencia del Tribunal Electoral; y 3) la no obligatoriedad de usar jurisprudencia de ningún órgano materialmente jurisdiccional.

Sala Central. SC1EL 143/91

RECURSOS NO PREVISTOS EN EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL NO PUEDE CONOCER Y RESOLVER SOBRE LOS. De conformidad con lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Tribunal Federal Electoral tiene la organización y competencia que le señala el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,

y al resolver las impugnaciones que se presenten en materia electoral debe hacerlo garantizando que los actos y resoluciones se ajusten a la legalidad. Ahora bien, la ley de la materia establece los diversos tipos de recursos que pueden ser presentados en materia electoral, así como el momento en que pueden ser interpuestos; en tal virtud, si se interpone un recurso que por su contenido y tiempo de presentación no se ajusta a lo dispuesto en los arts. 174, 294, 295 y 300 del referido Código, carece de sustento jurídico, el pretender que se tramite y sea resuelto porque ello implicaría una violación al principio de legalidad que debe garantizar el Tribunal Federal Electoral.

Sala Central. SC1EL 163/91

TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. CARECE DE COMPETENCIA PARA REVISAR LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. De conformidad con lo dispuesto en el art. 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cada cámara califica a través de su Colegio Electoral la elegibilidad y la conformidad a la ley de las constancias de mayoría o de asignación proporcional, a fin de declarar, cuando proceda, la validez de la elección de sus miembros, por lo que la asignación de Diputados electos por el principio de representación proporcional, que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral solo puede ser revisada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, en la etapa de calificación de las elecciones y no por el Tribunal Federal Electoral a través de un recurso.

Sala Central. SC1EL 166/91

TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL. NO ESTÁ OBLIGADO A APLICAR LA JURISPRUDENCIA FIRME NI LAS TESIS SUSTENTADAS POR EL PODER JUDICIAL FEDERAL O POR OTROS TRIBUNALES. De acuerdo con su autonomía funcional que se desprende de los arts. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 264, párr. 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Tribunal Federal Electoral no está obligado a aplicar las tesis o jurisprudencia firme sustentadas por el Poder Judicial Federal o por otros tribunales, sin que ello sea óbice para que en el ejercicio de sus atribuciones y potestativamente, pueda acudir a los precedentes jurisprudenciales o a cualquier otra fuente formal del derecho para dirimir las controversias electorales que se sometan a su conocimiento.

B. Segunda época: 1994-1996 (parámetro de control: se reitera en general como tal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se incorporan con vigor los derechos políticos de los ciudadanos, bajo el principio *in dubio pro cive*).

Sala Central. SC2ELJ 55/94

CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. EL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL DEBE PROVEER LOS MECANISMOS QUE SEAN NECESARIOS PARA ASEGURAR EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS. Conforme a lo dispuesto por el art. 41, párr. decimotercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Federal Electoral, en su carácter de órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, debe garantizar que los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad y, al estar investido de plena jurisdicción, también debe prever los mecanismos necesarios que aseguren el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, de tal manera que se salvaguarden en forma integral los mismos. Por ello, con motivo de los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos, ha sido criterio reiterado del órgano jurisdiccional que, en caso de que por razón de los plazos legales o por imposibilidad técnica o material, la autoridad electoral responsable no pueda expedir las correspondientes credenciales para votar con fotografía o incluir a los ciudadanos en las listas nominales de electores, la copia certificada de los puntos resolutive de la resolución emitida por el Tribunal, conjuntamente con una identificación, debe permitir a los ciudadanos el ejercicio del derecho de voto en la jornada electoral, haciendo dicho documento las veces de Credencial para Votar con fotografía y de listado nominal de electores, y precisándose además que en caso de que se presente a votar algún ciudadano con la copia certificada de referencia, el Presidente de la mesa directiva de casilla de la sección correspondiente debe acatar la resolución respectiva y permitirle sufragar, reteniendo dicho documento y anotando esta circunstancia en el apartado de incidentes del acta de la jornada electoral.

Sala Central. SC2ELJ 57/94

CIUDADANOS, RECURSO DE APELACIÓN DE LOS. INTERPRETACIONES *IN DUBIO PRO CIVE*. En los recursos de apelación interpuestos por los ciudadanos, opera el principio *in dubio pro cive* en caso de que exista duda en la aplicación de un precepto jurídico relacionado con sus derechos políticos, toda vez que la autoridad debe abstenerse de realizar interpretaciones *in pejus* que vayan en detrimento y

agravio del ciudadano, máxime cuando se advierta que este cumplió, en tiempo y forma, con las obligaciones correspondientes para que se le expidiera la Credencial para Votar con fotografía, ya que, en términos de lo dispuesto por el art. 3, párr. 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el último párr. del art. 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe estarse a los principios generales del derecho que recogen los aforismos latinos *favorabilia sunt amplianda* y *odiosa sunt restringenda*, para realizar las interpretaciones que impliquen una aplicación legal favorable para la tutela de los derechos políticos del ciudadano.

Sala Central. SC2EL 004/94

CAUSAL GENÉRICA DE NULIDAD. INTERPRETACIÓN DE LA. Conforme a una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones aplicables, se llega a las siguientes conclusiones: a). Las violaciones a las que se refiere el art. 290, párr. 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en la parte final de su texto también califica de «irregularidades», pueden ser las que se contemplan como causales de nulidad según el art. 287 del Código de la materia, pero no únicamente estas sino también cualquiera otra transgresión a la ley que se manifieste en un acto contrario a su texto o que implique que la ley no fue observada o fue indebidamente interpretada. Para que tales violaciones o irregularidades satisfagan el primero de los presupuestos de la norma, tienen que darse en forma generalizada, es decir, que si bien no actualizan causal de nulidad individualmente consideradas, constituyen por su amplitud una evidencia de que el desarrollo de la jornada electoral no cumplió con los principios constitucionales de certeza, legalidad y objetividad que deben imperar en toda elección; por ello, el Tribunal Federal Electoral como garante de que los actos electorales se sujeten invariablemente a tales principios, debe estimar objetivamente todos aquellos aspectos particulares del desarrollo de la elección para determinar la validez o nulidad de los resultados de la misma; b). El segundo de los presupuestos del precepto legal mencionado, consiste en que las violaciones realizadas sean sustanciales. Esta característica debe entenderse en el sentido de que tales violaciones o irregularidades atenten contra cualquiera de los elementos esenciales de la jornada electoral, es decir, que sean irregularidades que pongan en entredicho, principalmente, el escrutinio y cómputo de los votos emitidos y la debida integración de los órganos receptores de la votación. Al estar en presencia de violaciones sustanciales, se afecta la razón misma de la jornada electoral, que tiene como fin recibir

la votación de los electores, y conforme al resultado numérico de ella, decidir quiénes han de desempeñar los cargos de elección popular; c). El tercer presupuesto de la norma, es el relativo a que las violaciones sustanciales que se den en forma generalizada en el Distrito Electoral sean determinantes para el resultado de la elección. Este elemento que en nuestra legislación, como en la de la mayoría de los países, tiene una especial importancia cuando se ha de juzgar sobre la validez de una elección, hasta ahora, ha sido interpretado por el Tribunal Federal Electoral en la mayoría de los casos, con un criterio numérico o aritmético, para deducir si el error en el cómputo de los votos es determinante. Sin embargo, es indiscutible que otras consideraciones que atañen al fondo de una elección son de tanta importancia, o más, que el criterio puramente aritmético. Conforme a lo dispuesto por la parte final del párr. octavo del art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los principios rectores de la función electoral, son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Basta que no se satisfaga uno solo de los citados principios, para que una elección sea inaceptable, siendo ello suficiente para no confiar en el resultado de la elección; d).- Finalmente, por la naturaleza de las irregularidades constatadas y por los elementos de juicio que obren en autos, si no hay razón alguna para imputar tales irregularidades al partido recurrente, debe tenerse por satisfecho el cuarto y último elemento de los presupuestos de la norma legal y, en consecuencia, en aplicación de lo dispuesto por el art. 290, párr. 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las Salas del Tribunal deben declarar la nulidad de la elección.

Destacan asimismo, los siguientes criterios relevantes de la época por su contenido garantista para el tiempo que vivía el derecho procesal electoral.

Sala Central. SC2EL 006/94
CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. CRITERIOS PARA SU INTERPRETACIÓN JURÍDICA. De acuerdo con lo dispuesto por el art. 3, párr. 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la interpretación jurídica de las disposiciones del propio Código se debe hacer conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párr. del art. 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El criterio de interpretación gramatical, básicamente consiste en precisar el significado del lenguaje legal que se emplea en determinado precepto jurídico, cuando

genera dudas o produce confusiones, ya sea porque alguno o algunos de los términos empleados por el legislador no se encuentran definidos dentro de su contexto normativo, o bien, porque los vocablos utilizados tienen diversos significados. El criterio sistemático consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, cuando la misma resulta contradictoria o incongruente con otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo. Conforme al criterio funcional, para interpretar el sentido de una disposición que genera dudas en cuanto a su aplicación, se deben tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión, que no pertenezcan a los criterios de interpretación gramatical y sistemático. Siendo el factor que tiene mayor relevancia, el de la intención o voluntad del legislador, incluyendo todos los intrincados problemas acerca de los propósitos e intereses que influyen en el Derecho. Ahora bien, la enunciación que hace el art. 3 del Código de la materia respecto de estos criterios de interpretación jurídica, no implica que se tengan que aplicar en el orden en que están referidos, sino en función del que se estime más conveniente para esclarecer el sentido de la disposición respectiva.

Sala de Segunda Instancia. SI2EL 005/94

CAUSAL GENÉRICA DE NULIDAD. SU ESTUDIO POR PARTE DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL ELECTORAL PROCEDE AUN DE OFICIO. El art. 290 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que: «1. Solo podrá ser declarada nula la elección en un distrito electoral o en una entidad, cuando las causas que se invoquen hayan sido plenamente acreditadas y sean determinantes para el resultado de la elección. 2. Las Salas del Tribunal Federal Electoral podrán declarar la nulidad de una elección de diputados o senadores cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral en el distrito o entidad de que se trate y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables al partido recurrente». Como se puede advertir en el párr. 2 del precepto en comento, se consagra una facultad distinta de la que se establece en el párr. 1 del mismo numeral, pues no se impone limitación a la potestad anulatoria de las Salas del Tribunal, en el sentido de que las causas de nulidad tengan que haber sido invocadas y plenamente acreditadas por los partidos políticos justiciables. En consecuencia, las Salas pueden llegar a declarar la nulidad de una elección *motu proprio*, cuando adviertan que, por el número, la naturaleza y la trascendencia

de las violaciones cometidas durante la jornada electoral, la elección llevada a cabo no deba subsistir.

Sala de Segunda Instancia. SI2EL 011/94

MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO DE. El concepto de modo honesto de vivir ha sido uniforme en la evolución de las sociedades y de las leyes, identificando con él a la conducta constante, reiterada, asumida por un hombre o una mujer en el seno de la comunidad en la que reside, con apego y respeto a los principios considerados por la generalidad de los habitantes de ese núcleo social, en un lugar y tiempo determinados, como elementos necesarios para llevar una vida decente, decorosa, razonable y justa. Esto es, se requiere para colmar esta definición: un elemento objetivo, consistente en el conjunto de actos y hechos en que interviene una persona; y un elemento subjetivo, consistente en que esos actos sean acordes con los valores legales y morales rectores del medio social en que esa persona viva. En consecuencia, este es el sentido en que se debe entender la expresión en comento, contenida en el texto del art. 34 constitucional.

C. Tercera época: 1997-2007 (parámetro de control: Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Recordemos que, para esta época, al Tribunal Electoral se le otorgó competencia *ex professo* para inaplicar normas electorales al caso concreto por ser contrarias a la Constitución (reforma constitucional al art. 99 (fracción III), publicada en el DOF el 22 de agosto de 1996), de ahí que como se muestra enseguida, la Carta Magna comenzó a aparecer, al grado incluso de su eficacia directa (*self executing*).

Jurisprudencia II/99

ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA FALTA DE UN ORDENAMIENTO QUE LO REGLAMENTE, NO IMPIDE SU PLENA APLICACIÓN. El hecho de que no exista ley reglamentaria del art. 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de ninguna manera impide su plena aplicación porque una disposición constitucional, bien puede ser clarificada o regulada en un ordenamiento diverso de carácter general, como acontece cuando el legislador ordinario, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de que los individuos que integran una comunidad política sean reconocidos como ciudadanos con el derecho de elegir a sus gobernantes y representantes, previó distintos mecanismos concretos a través de los

cuales se hace posible el ejercicio real del derecho a sufragar, entre los cuales, se encuentra la confección de padrones o listas electorales que sirven para registrar los nombres de aquellas personas que pueden o están en aptitud de ejercer ese derecho; facultando en los arts. 162 y 163 del invocado ordenamiento electoral federal, a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para mantener permanentemente actualizados el catálogo general de electores y el padrón electoral, así como para dar de baja a los ciudadanos inhabilitados para ejercer sus derechos políticos, por lo que, si el Constituyente decidió que se impidiera el ejercicio del derecho al voto a aquellos ciudadanos sujetos a proceso penal por delitos que merecen pena privativa de libertad, basta que la autoridad electoral, a través de sus diversos órganos, tenga conocimiento de tal situación, para que proceda en consecuencia, en acatamiento irrestricto a lo establecido en la disposición constitucional atinente, en virtud de su carácter de norma suprema.

Jurisprudencia CXVIII/2001

AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL. Conforme a las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las cuales prevén que las autoridades en materia electoral deben gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, este último concepto implica una garantía constitucional en favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia, emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o incluso, de personas con las que guardan alguna relación afectiva ya sea política, social o cultural.

D. Cuarta época: 2007-2011 (parámetro de control: Constitución y tratados internacionales).

En la presente época, se comienza a reflejar la cita como fundamento, los tratados internacionales en materia de protección de derechos humanos, teniendo como fundamento el art. 133 de la Carta Magna y las consideraciones de lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 120/2002 (orden jurídico nacional), criterio que posteriormente evolucionaría en la CT 293/2011. Para muestra, léanse los siguientes criterios jurisprudenciales.

Jurisprudencia 11/2008

LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO. El art. 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce con el carácter de derecho fundamental a la libertad de expresión e información, así como el deber del Estado de garantizarla, derecho que a la vez se consagra en los numerales 19, párr. 2, del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y 13, párr. 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, disposiciones integradas al orden jurídico nacional en términos de lo dispuesto por el art. 133 del propio ordenamiento constitucional. Conforme a los citados preceptos, el ejercicio de dicha libertad no es absoluto, encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación. En lo atinente al debate político, el ejercicio de tales prerrogativas ensancha el margen de tolerancia frente a juicios valorativos, apreciaciones o aseveraciones vertidas en esas confrontaciones, cuando se actualice en el entorno de temas de interés público en una sociedad democrática. Bajo esa premisa, no se considera transgresión a la normativa electoral la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, cuando tenga lugar, entre los afiliados, militantes partidistas, candidatos o dirigentes y la ciudadanía en general, sin rebasar el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales por los ordenamientos antes invocados.

Jurisprudencia 13/2008

COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. La interpretación sistemática y funcional de los arts. 2, apdo. A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, apdo. 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apdo. 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 1, apdo. 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conduce a sostener que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indíge-

nas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no solo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes. Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el art. 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales. Esto es así, porque el alcance de la suplencia de la queja obedece al espíritu garantista y antiformalista, tendente a superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.

E. Quinta época: 2011-2016 (parámetro de control: Constitución y tratados internacionales y la aparición de las leyes generales: Ley General de Partidos Políticos; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y Ley General de Delitos Electorales).

En razón de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de derechos humanos se incorporó un bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución y todos los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte siempre que desarrollen, protejan, garanticen o promuevan derechos humanos, lo cual fue reconocido en la contradicción de tesis 293/2011 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 3 de septiembre de 2013 (Maldonado Sánchez, 2019).

Bajo estas condiciones, si bien es cierto, los tratados internacionales ya figuraban en las consideraciones de los precedentes de la cuarta época, fue a partir de la citada reforma constitucional que se consolidaron y permitieron ampliar la protección, garantía, respeto y promoción de los derechos político-electorales, para muestra véanse los criterios jurisprudenciales siguientes:

Jurisprudencia 27/2011

COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE. La interpretación sistemática de los arts. 2º, apdo. A, fracción VIII, 17 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apdo. 1, de la Convención Americana sobre

Derechos Humanos; 2, 4, apdos. 1 y 12, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 2, 4, 9, 14 y 15, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, conduce a considerar que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, que planteen el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres, el juzgador debe analizar la legitimación activa de manera flexible por las particularidades que revisten esos grupos o comunidades y las posibilidades jurídicas o fácticas de quienes los integran, para allegarse de los elementos necesarios para acreditarla, debiendo evitar en lo posible, exigir requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción electoral, que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de los mencionados grupos o comunidades.

Jurisprudencia 21/2015

ORGANISMOS INTERNACIONALES. CARÁCTER ORIENTADOR DE SUS ESTÁNDARES Y BUENAS PRÁCTICAS. De una interpretación sistemática y funcional del art. 1º, párrs. segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que a efecto de dotar de contenido a las normas relativas a los derechos humanos, se deben interpretar de conformidad con lo establecido en la Constitución y los tratados internacionales en la materia, en observación, entre otros, de los principios pro persona y de progresividad, conforme a los cuales esos derechos deben ser ampliados de manera paulatina. En consecuencia, resulta conforme con esos parámetros de interpretación la aplicación de estándares y buenas prácticas reconocidas por los organismos internacionales, siempre y cuando tengan como finalidad orientar la actividad del intérprete de la normativa correspondiente, para la ampliación de los derechos humanos contenidos en ella.

Jurisprudencia 17/2016

INTERNET. DEBE TOMARSE EN CUENTA SUS PARTICULARIDADES PARA DETERMINAR INFRACCIONES RESPECTO DE MENSAJES DIFUNDIDOS EN ESE MEDIO. De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de lo dispuesto en los arts. 1º y 6º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 11, párrs. 1 y 2, así como 13, párrs. 1 y 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se colige que en el contexto de una contienda

electoral la libertad de expresión debe ser especialmente protegida, ya que constituye una condición esencial del proceso electoral y, por tanto, de la democracia. Ahora bien, al momento de analizar conductas posiblemente infractoras de la normativa electoral respecto de expresiones difundidas en internet, en el contexto de un proceso electoral, se deben tomar en cuenta las particularidades de ese medio, a fin de potenciar la protección especial de la libertad de expresión; toda vez que internet tiene una configuración y diseño distinto de otros medios de comunicación como la radio, televisión o periódicos, por la forma en que se genera la información, el debate y las opiniones de los usuarios, lo que no excluye la existencia de un régimen de responsabilidad adecuado a dicho medio. Lo anterior, tomando en consideración que el internet facilita el acceso a las personas de la información generada en el proceso electoral, lo cual propicia un debate amplio y robusto en el que los usuarios intercambian ideas y opiniones —positivas o negativas— de manera ágil, fluida y libre, generando un mayor involucramiento del electorado en temas relacionados con la contienda electoral.

Jurisprudencia 28/2013

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTRAVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. De la interpretación sistemática y funcional de los arts. 1º, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 61 y 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que los derechos humanos establecidos en la norma fundamental y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, se deben interpretar en forma complementaria, otorgando en todo momento a las personas la protección más amplia, bajo el principio pro homine o pro persona; que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen el deber jurídico de garantizarlos y que el recurso de reconsideración procede, entre otros supuestos, cuando las Salas Regionales del Tribunal Electoral inapliquen normas en la materia por estimarlas contrarias a la Constitución. En este contexto, el control jurisdiccional de convencionalidad tratándose de derechos humanos, entraña el de constitucionalidad de la norma de que se trate, por lo que se actualiza el supuesto de procedibilidad del recurso de reconsideración.

F. Sexta época: 2017-2019, aún abierta. (Consolidación del parámetro de control: Constitución y tratados internacionales). Es una época que da continuidad a la anterior, a pesar de haberse renovado en su totalidad la

integración la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y establece líneas jurisprudenciales sobre el acceso a la justicia de las mujeres y los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes en lo individual, a través de acciones afirmativas. Para muestra se invocan los siguientes criterios jurisprudenciales:

Jurisprudencia 19/2018

JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. El reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el art. 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, exige que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades. En consecuencia, para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes: 1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (in situ); recepción de escritos de terceros en calidad de «amigos del tribunal» (*amicus curiae*), entre otras; 2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales; 3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad; 4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto; 5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de

lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y 6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

Jurisprudencia 11/2018

PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES. De la interpretación sistemática y funcional de los arts. 1º, párr. quinto, 4º y 41, Base I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, numeral 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 4, inciso j), 6, inciso a), 7, inciso c), y 8 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; 1, 2, 4, numeral 1, y 7, incisos a) y b) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; II y III de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, se advierte que la paridad y las acciones afirmativas de género tienen entre sus principales finalidades: 1) garantizar el principio de igualdad entre hombres y mujeres, 2) promover y acelerar la participación política de las mujeres en cargos de elección popular, y 3) eliminar cualquier forma de discriminación y exclusión histórica o estructural. En consecuencia, aunque en la formulación de las disposiciones normativas que incorporan un mandato de postulación paritaria, cuotas de género o cualquier otra medida afirmativa de carácter temporal por razón de género, no se incorporen explícitamente criterios interpretativos específicos, al ser medidas preferenciales a favor de las mujeres, deben interpretarse y aplicarse procurando su +mayor beneficio. Lo anterior exige adoptar una perspectiva de la paridad de género como mandato de optimización flexible que admite una participación mayor de mujeres que aquella que la entiende estrictamente en términos cuantitativos, como cincuenta por ciento de hombres y cincuenta por ciento de mujeres. Una interpretación de tales disposiciones en términos estrictos o neutrales podría restringir el principio del efecto útil en la interpretación de dichas normas y a la finalidad de las acciones afirmativas, pues las mujeres se podrían ver limitadas para ser postuladas o acceder a un número de cargos que excedan la paridad en términos cuantitativos, cuando existen condiciones y argumentos que justifican un mayor beneficio para las mujeres en un caso concreto.

Una vez, realizado el recorrido histórico-jurisprudencial, podríamos rotular las épocas de la siguiente manera, con sus respectivos desarrollos:

1. *Primera época: 1991-1993*, se puede calificar como período legalista, dado que su parámetro de control se limitaba al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y desarrollos reglamentarios de las autoridades administrativas-electorales, sin figurar el peso de las cláusulas constitucionales.

2. *Segunda época: 1994-1996*, bien puede denominarse como de ampliación del parámetro de control al incorporar como directriz interpretativa del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los derechos políticos de los ciudadanos, bajo el principio *in dubio pro cive*.

En este período, se dejaba ver la semilla de los derechos de segunda generación como elementos clave como escudos y prerrogativas para el ejercicio de los derechos-políticos electorales del ciudadano.

3. *Tercera época: 1997-2007*: Ya en la tercera época, se incorpora con claridad la fuerza normativa y directa de la Constitución a efecto de interpretar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la legislación secundaria electoral.

Incluso por reforma constitucional de 1996 se otorgó la facultad al Tribunal Electoral de declarar inconstitucionalidad de las normas electorales al caso concreto, ejerciendo de esta manera un control de difuso de constitucionalidad, actividad que aplicó en el período que va de 1996 a 2002.

Vendría a interrumpir dicho control difuso, la CT 2/2000-PL³⁹ sustentada entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral al resolver el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-159/1998, en el cual a Corte resolvió que el Tribunal Electoral carecía de competencia para realizar control de constitucionalidad de normas electorales, pues para tal efecto, solo se podían cuestionar normas electorales a través de la acción de inconstitucionalidad y no a través de los actos de aplicación, pues el plazo es de 30 días a partir de su publicación, encontrándose facultado solo para controlar actos y omisiones, es decir, excluyendo de su control las normas electorales, máxime si dichas normas rigen un proceso electoral en marcha (aquí la SCJN abrió una pequeña puerta para impugnar dichas normas si no se encontraba proceso electoral en curso). En palabras de la Corte:

Para el caso de que los entes legitimados para promover la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales no las impugnen dentro del plazo establecido

³⁹ Dicha resolución puede consultarse en el siguiente enlace: http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/3/2000/4/2_32672_0.pdf

y en la vía exclusiva para ello, deberá entenderse que las consintieron, y por ende, que tales normas gozan de firmeza y se presume su constitucionalidad (CT 2/2000-PL: 138).

[...]

Asimismo del sistema referido deriva que no es factible impugnar este tipo de leyes ante el Tribunal Electoral con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, dado que atendiendo a su naturaleza, en cuanto que están destinadas a regir un proceso electoral, es imprescindible partir de la firmeza de dichas leyes, pues de otra manera se vulneraría el equilibrio del propio proceso electoral; pues no resulta lógico conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos que se cuestione la constitucionalidad de una norma que rigió ese proceso con motivo de actos y resoluciones producidos en el mismo (CT 2/2000-PL: 139).

[...]

Al respecto es pertinente señalar que tratándose del juicio de amparo contra leyes, se prevén dos momentos para su impugnación, esto es, dentro de los treinta días siguientes a la iniciación de la vigencia de la norma, o bien, dentro de los quince días posteriores al primer acto de aplicación; sin embargo, estas hipótesis no operan respecto de leyes electorales, ya que por su propia y especial naturaleza, el órgano reformador de la Constitución Federal previó que la única vía para combatir las es a través de la acción de inconstitucionalidad... (CT 2/2000-PL: 139-140).

[...]

...se debe reiterar la obligatoriedad en todos sus términos de las jurisprudencias de este Alto Tribunal, antes relacionadas, para la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral las que deberán en el futuro abstenerse, de efectuar pronunciamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de las leyes, aun cuando se pretenda realizarlo, so pretexto, de buscar su inaplicación... (CT 2/2000-PL: 151-152).

Esta decisión del Pleno de la Corte, traería graves implicaciones para el sistema de justicia electoral (que antes de la reforma constitucional al art. 99, fracción IV publicada en el DOF el 27 de septiembre de 2007, complementada con la reforma al mismo precepto constitucional, fracción III que fue más expresa y publicada en el DOF el 13 de noviembre de 2007), fueron resueltas por el Tribunal Electoral a través de la interpretación conforme a los tratados internacionales, introduciendo a través de dicha directriz el control de convencionalidad al estar impedidos para realizar el control de constitucionalidad (expediente SUP-JDC-695/2007 caso *Hank Rohn* resuelto el 6 de julio de

2007: en el cual se realizó el cotejo con el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). En palabras de la Sala Superior, en aquella ocasión, dijo:

La maximización del derecho político-electoral de ser votado se inscribe en la tendencia de otras instancias nacionales e internacionales, tales como la expresada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2006 y sus acumuladas, de ampliar, en la medida de lo posible, las condiciones de ejercicio del derecho al voto pasivo; tendencia manifiesta también en el ámbito internacional, tal como lo ilustran las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México 1998.

La interpretación sistemática y funcional sostenida no contraviene el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 2/2000, por lo siguiente:

Lo que se sostuvo en esa ejecutoria, es que este órgano jurisdiccional no puede pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, pues «está fuera de las facultades de ese tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación».

En el caso, no se compara el contenido del art. 42, párrafo tercero, de la Constitución local, con norma alguna de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el significado atribuido a la disposición es producto de la interpretación sistemática del precepto con el resto de las disposiciones del sistema electoral de Baja California, de la interpretación funcional, y de la confrontación del significado obtenido con los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Además, no existe desaplicación de la disposición, porque el precepto se aplica, solo que en un sentido distinto al gramatical, que permite el respeto a los derechos fundamentales y la armonización de la legislación electoral de Baja California, según se ha razonado con antelación (SUP-JDC-695/2007: 412-414).⁴⁰

Previo a este caso, un asunto emblemático, que recordó el boquete de falta de protección judicial de los derechos político-electorales (Maldonado Sánchez, 2018: 428-429) generado por la CT 2/2000, fue el caso Jorge Castañeda Gutman quien interpuso amparo indirecto (374/2004 que se radicó ante el Juzgado Séptimo de Distrito de la Ciudad de México) mediante el cual im-

⁴⁰ Resolución que puede ser consultada en el siguiente enlace: <http://www.juriselectoral.mx/OEA/sites/default/files/SUP-JDC-0695-2007.pdf>

pugnó la omisión legislativa en materia de candidaturas independientes, y diversos artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), dicho amparo fue sobreseído por improcedencia de impugnar actos de autoridades y normas en materia electoral, dicho sobreseimiento se combatió a través del recurso de revisión que se radicó ante el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de la Ciudad de México bajo el número de expediente 391/2004, cuyo órgano jurisdiccional solicitó a la SCJN lo atrajera por su relevancia y trascendencia, formando el expediente 51/2004-PL de solicitud e facultad de atracción, en cuya resolución se determinó ejerce la facultad de atracción y se radicó el amparo en revisión con el número de expediente 743/2005. A mayor precisión, la mayoría del Pleno de la SCJN confirmó el sobreseimiento decretado por el juez de distrito, por lo que se juzgó improcedente el juicio de amparo aduciéndose que la única vía única para impugnar leyes electorales era la acción de inconstitucionalidad. La minoría de ministros que se oponía a este criterio, pensaba que impedir al quejoso cuestionar la constitucionalidad de una ley trastocaría el derecho a ser votado y lesionaría el acceso a la justicia. Por lo que, tenían toda la razón, ya que, en el estado anterior de cosas, la Corte hubiera podido remitir sin problema el asunto al TEPJF para que el quejoso no quedara en estado de indefensión.

Ante los resultados del litigio y agotadas las instancias nacionales, Castañeda Gutman acudió a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la que, en efecto, condenó al Estado mexicano por no contemplar un mecanismo sencillo y efectivo para combatir actos y omisiones de las autoridades electorales, especialmente por ser contrarias a la Constitución. Antes de la emisión de dicha sentencia ya se había promulgado la reforma constitucional que estableció expresamente la facultad de inaplicar al caso concreto normas electorales inconstitucionales.

4. *Cuarta época: 2007-2011.* Este período arrancaba con la renovada competencia de control difuso de constitucionalidad de leyes electorales respecto a los casos en concreto de manera incidental a cargo de las Salas Regionales y la Sala Superior del Tribunal Electoral. Asimismo, amplió jurisprudencialmente el parámetro de control conformando antes que el Pleno de la Suprema Corte un bloque de constitucionalidad conformado por la Constitución y los tratados internacionales, para muestra puede verse el contenido de la contradicción de criterios CDC-3/2011 de la cual emanó la jurisprudencia 8/2011 de la Sala Superior. Incluso con antecedentes del uso e invocación del concepto bloque de constitucionalidad en el expediente SUP-RAP-31/2006, resuelto el 23 de mayo de 2006.

5. *Quinta época: 2011-2016:* Sin duda, la reforma constitucional de junio de 2011 al capítulo I de la Carta Magna, fue un detonador para ampliar

el contenido de la Constitución al grado de reconfigurar la concepción de la Constitución formal a la Constitución material, hoy, todavía en construcción su alcance a pesar de los avances de la CT 293/2011 y 21/20011 (Maldonado Sánchez, 2019).

En tal sentido la incorporación expresa de la interpretación conforme y el principio *pro personae* derivó en la consolidación del parámetro de regularidad constitucional desarrollado jurisprudencialmente, al cual se incorporaron las leyes generales: Ley General de Partidos Políticos; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y Ley General de Delitos Electorales.

6. *Sexta época: 2017-2021*, aún abierta: Es una época que se encuentra construyendo líneas jurisprudenciales, en los siguientes rubros:

a) Acciones afirmativas en materia de incapacitados, pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes.

b) Alcances de la paridad vertical y horizontal.

c) Ajustes en los mecanismos de sobre y sub-representación, entre otros.

En esta época destaca el llamado *certiorari electoral* que derivó del expediente SUP-REC-214/2018, cuyo tema de fondo que impugnó el señor Javier Antonio Castillo de origen nahua (cultura náhuatl), era que se obligará a las autoridades electorales locales a implementar acciones afirmativas sobre cuota indígena para garantizar la representación de las comunidades y pueblos indígenas a través de un perfil con autoadscripción calificada ante el Congreso del Estado de San Luis Potosí, hoy ese precedente constituye el origen de la jurisprudencia 5/2019, que lleva por rubro: *Recurso de reconsideración. Es procedente para analizar asuntos relevantes y trascendentes*⁴¹.

V. CONCLUSIONES

PRIMERA. Sin duda la evolución del derecho procesal electoral, tiene su respectivo impacto en la construcción inicial de los precedentes o criterios, ya jurisprudenciales, o aislados. Así por ejemplo, desde la tesis Iglesias vs tesis Vallarta en materia de procedencia/improcedencia del juicio de amparo en materia electoral, pasando por el recurso de reclamación y la facultad de investigación por graves violaciones al voto público, ambos instrumentos competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hasta la instauración de un Tribunal Federal Electoral, transformado en Tribunal Contencioso

⁴¹ Dicho criterio puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=5/2019&tpoBusqueda=S&sWord=>

Electoral con una Sala Central, una Sala de Segunda Instancia y Salas Regionales temporales, hasta su conversión a Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con un Sala Superior y Salas Regionales permanentes incorporado al Poder Judicial de la Federación.

SEGUNDA. En mérito del recorrido histórico de los medios de impugnación en el ámbito electoral, pueden reconocerse diversos momentos de la jurisprudencia y criterios históricos en materia político-electoral, destacando el inicio de la primera época, puesto que en este período si bien no existió precepto constitucional expreso que otorgara al Tribunal Federal Electoral la facultad de establecer jurisprudencia obligatoria. Fue el art. 337 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de 1990 que dispuso que la Sala Central contaba con la facultad expresa y exclusiva de «definir los criterios de interpretación normativa, que deberían sostener las Salas del Tribunal».

TERCERA. De manera panorámica, podemos afirmar que en la primera época que va de 1991 a 1993 el parámetro de control fue el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; para la segunda época que abarca del período de 1994 a 1996 el parámetro de control, siguió siendo en términos generales el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se incorporaron con vigor los derechos políticos de los ciudadanos, bajo el principio *in dubio pro cive*, vendría la tercera época que comprende de 1997 a 2007 en la cual el parámetro de control evolucionó para asentarse en la Constitución y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Ya para la cuarta época en los años de 2007 a 2011 aunado a la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, el parámetro de control se integró por la Constitución y tratados internacionales, denominado parámetro de regularidad constitucional, como lo llamaría el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la CT 293/2011, sin perder de vista, que la Sala Superior previo a dicha reforma constitucional y su respectiva interpretación, era muy activa y proclive a utilizar instrumentos internacionales e incluso invocó desde el año 2006 la figura del bloque de constitucionalidad.

Bajo este contexto, el parámetro de control para la quinta época en el período que va de 2011 a 2016, se consolidó en la Constitución, los tratados internacionales y la aparición de las leyes generales: Ley General de Partidos Políticos; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y Ley General de Delitos Electorales. Así, en efecto, la sexta época (2017-2019, aún abierta) ha venido dando continuidad a la anterior y ha desarrollado la interpretación de las leyes generales emitidas especialmente en 2014, a pesar de haberse renovado en su totalidad la integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 20 de octubre de 2016. Esencialmente se puede afirmar, que esta época se encuentra construyendo líneas

jurisprudenciales en aspectos clave como lo son: a) acciones afirmativas en materia de incapacitados, pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes; b) alcances de la paridad vertical y horizontal; c) Ajustes en los mecanismos de sobre y sub-representación, entre otros.

Bibliografía

- Alanís Figueroa, M. del C. (2015). Itinerario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En M. A. Zavala Arredondo y F. Zertuche Muñoz (coords.), *La justicia electoral. Resoluciones primordiales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996-2011)* (p. 21). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Disponible en: https://doi.org/10.35247/buen-gob_09_01.
- Arreola Ayala, Á. (2008). *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Astudillo, C. (2018). *El derecho electoral en el federalismo mexicano*. México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Flores Mancilla, C. (2018). Los derechos políticos y el movimiento de 68. En L. Bonifaz Alfonso (coord.) *El 68 y su impacto en los derechos humanos*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Franco González Salas, J. F. (2003). Un testimonio de la conquista del control judicial en materia electoral y de su institucionalización. En *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México* (pp. 93-158). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Galeana, P., Cano, G., Vallejo, D., y Hernández, M. (2014), *La revolución de las mujeres en México*, México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.
- Galván Rivera, F. (1995). La facultad indagatoria de la Suprema Corte en materia electoral. *Revista Justicia Electoral*, 6 (4), 107-120.
- Galván Rivera, F. (2006). *Derecho procesal electoral mexicano*. México: Porrúa.
- González Avelar, M. (2016). *La Suprema Corte y la política*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- González Oropeza, M. (1989). El amparo Morelos. En *Estudios en homenaje a Jorge Barrera Graf*, tomo 2 (pp. 811-836). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerrero Lara, E. y Guadarrama López, E. (comps.) (1985). *La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Maldonado Sánchez, A. (2018). La eficacia de la jurisprudencia interamericana en México. *Anuario2018*. 413.

- (2019). *El bloque de constitucionalidad en México. Hacia su integración y aplicación*. México: Tirant Lo Blanch.
- Moctezuma Barragán, J. (1994). *José María Iglesias y la justicia electoral*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Secretaría de Gobernación (2008). *Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Secretaría de Gobernación.
- Sirvent, C. (1996). Cronología de las principales reformas en a la legislación electoral de México (1910-1994). *Estudios Políticos*, 12. 165-192. Disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.1996.12.37110>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000). *Historia constitucional del amparo mexicano*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Terrazas Salgado, R. (1996). El juicio de amparo y los derechos político-electorales. *Revista Justicia Electoral*, 8 (5), 101-102.
- Tuñón Pablos, E. (2014). Tres momentos claves del movimiento sufragista en México (1917-1953). En P. Galeana et al. *La revolución de las mujeres en México* (pp. 81-97) México: Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México; Secretaria de Educación Pública.