

## REFORMA ELECTORAL EN MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

La más reciente reforma electoral se adoptaron diversos criterios de la jurisprudencia electoral mexicana, aunque también se establecieron algunas novedades y trataron de cumplirse algunas inquietudes o aspiraciones de los partidos.

### **1. Análisis de constitucionalidad de leyes o normas electorales.**

La facultad del tribunal electoral para analizar cuestiones de constitucionalidad en los casos concretos, estaba prevista constitucionalmente desde la reforma de 1996. Sin embargo, en atención al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que negó su

existencia, en la última reforma constitucional electoral se estableció expresamente en el artículo 99 Constitucional, bajo la fórmula de "la no aplicación de leyes" en materia electoral, para distinguirla del control de constitucionalidad abstracto ejercido por dicha Corte, mediante las acciones de inconstitucionalidad.

Asimismo, se agregó la obligación del tribunal electoral de informar a la Suprema Corte de los casos en los cuales se resuelva dicha inaplicación de normas sin precisar la finalidad de esa información, que podría ser para que este órgano advierta las posibles contradicciones de tesis entre las sustentadas por la Corte, y el tribunal electoral, acerca de la constitucionalidad de ciertas normas, y proceda a resolver el antagonismo.

2

### **1.1 Improcedencia por declaración de constitucionalidad de normas cuya inaplicación se pide.**

En relación con la facultad analizada, entre las causas de improcedencia establecidas en el artículo 10 de la LGSMIME, se establece la siguiente:

*f) Cuando en el medio de impugnación se solicite, en forma exclusiva, la no aplicación de una norma general en materia electoral, cuya validez haya sido declarada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

3

Dicha causa de improcedencia lleva a preguntarse en qué casos puede considerarse que la Suprema Corte ha declarado la validez de una norma, en las acciones de inconstitucionalidad.

En la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la única norma que podría dar una respuesta a ese planteamiento es el artículo 43, referente a las controversias constitucionales, donde se establece que las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares,

4

agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o, locales.

Dicha norma es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del artículo 59 de la misma ley.

Probablemente la causa de improcedencia que se analiza tuvo en cuenta dicha norma, pues se refiere a la obligatoriedad de las consideraciones de sentencias que alcancen por lo menos ocho votos, sin distinguir el sentido, por lo cual, uno de ellos puede

5

ser considerar la validez constitucional de ciertas normas impugnadas en las acciones de inconstitucionalidad.<sup>1</sup>

De ser así, existiría la seria posibilidad de que la norma que prevé la causa de improcedencia en cuestión, esté en oposición con la Constitución, porque implícitamente obligaría o vincularía al Tribunal Electoral respecto de los criterios asumidos por la Suprema Corte sobre la validez de las leyes electorales, cuando dicho tribunal no aparece enlistado entre los órganos obligados en el artículo 43 citado; y si se hiciera una interpretación en el sentido de que, a pesar de su omisión, debe entenderse incluido por virtud de la citada causa de improcedencia, se vulneraría o al menos, limitaría, el ejercicio

---

<sup>1</sup> Hay que recordar que conforme al artículo 72 de la misma ley, se requieren al menos 8 votos para declarar inconstitucional una norma, o de lo contrario, se desestima la acción y se ordena su archivo.

de la facultad concedida constitucionalmente al tribunal electoral, para analizar la constitucionalidad de normas aplicadas al caso concreto, y que sus criterios pudieran estar en oposición con los sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En efecto, en la acción de inconstitucionalidad, la SCJN estima que la norma es válida, pero al venir su aplicación al caso concreto y su impugnación, el TEPJF estima que no es constitucional. En cambio, cuando la SCJN estima inconstitucional una norma, esa norma sale del orden jurídico y no puede ser aplicada a un caso concreto, como para que pueda darse posibilidad de contradicción con el TEPJF.

En esa virtud, se estima que el único supuesto en el cual podría tener lugar dicha causa de improcedencia, es cuando la SCJN declara la validez de una norma, con motivo de la resolución de una contradicción de tesis entre ella y el TEPJF, porque entonces sí sería vinculante para éste.

## **1.2 Impugnación de Estatutos de Partidos Políticos.**

Con esta adición se acogió y consolidó el criterio del Tribunal Electoral, sobre el derecho de los miembros de un partido para impugnar los actos de los órganos directivos de los partidos políticos, e inclusive de la constitucionalidad o legalidad de la normatividad interna.

8

Sin embargo, esta última posibilidad quedó muy limitada, en el artículo 47 del Cofipe, ya que:

-Sólo se establece para los casos de modificación a los Estatutos. De esa manera, no se prevé para los casos en que los Estatutos se presentan por primera vez, para efectos del registro del partido, ni cuando el afiliado es de nuevo ingreso; pues es posible que, aunque se admita en lo general la normatividad del partido, y por eso se afilien en el acto fundacional, o posteriormente, los integrantes de un partido no estén conformes con ciertas normas o partes de ellas; por lo cual la exclusión de esos supuestos puede resultar atentatoria del derecho a la jurisdicción.

9

-La impugnación debe hacerse en un plazo perentorio de los 14 días naturales siguientes a la presentación de las modificaciones estatutarias ante el Consejo General del IFE para la declaratoria de constitucionalidad y legalidad, a fin de que dicho órgano resuelva simultáneamente dichas impugnaciones.

Tal situación es difícil de verificarse en la realidad, porque las modificaciones a los Estatutos, ordinariamente tienen lugar en las Asambleas Generales, y de inmediato se envían al órgano electoral, por lo cual no se tiene garantía de su conocimiento por todos los miembros del partido político.

10

-Además, la consecuencia por no impugnar la nueva normativa es su firmeza, y que sólo puedan impugnarse los actos de aplicación, porque ésta se encuentre viciada, o su interpretación sea incorrecta.

-No se prevé que se pueda impugnar los Reglamentos.

-Al parecer, los afiliados no podrían impugnar la declaratoria de procedencia constitucional y legal, porque su derecho se otorga en la etapa previa, para ser atendida simultáneamente con la revisión que haga el IFE para emitir dicha declaratoria.

11

## 2. Impugnación de actos de partidos políticos.

Este es otro de los aspectos tomados de la jurisprudencia electoral, aunque no en su totalidad.

Se establece expresamente la posibilidad de impugnar los actos definitivos y firmes de los partidos políticos. Por tanto, por virtud del principio de definitividad, se requiere agotar previamente los medios de impugnación intrapartidistas.

12

---

Existen casos en los cuales tal presupuesto no es exigible, de manera que puede acudirse a la jurisdicción *per saltum*, pero los establecidos en la reforma que se comenta revisten enorme vaguedad.

Se establecen dos normas al respecto: una, en el capítulo *De la improcedencia y del sobreseimiento*, en relación con el principio de definitividad sobre actos partidista, según la cual, puede acudirse *per saltum*, en tres supuestos:

1. Cuando se considere que los actos o resoluciones del partido político violen derechos político-electorales.
2. Los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos.

13

3. Dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso. (Art. 10, apartado 1, inciso d) LGSMÍME).

La segunda norma se encuentra en el capítulo del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y en ella, a diferencia de la anterior, sólo establece los dos últimos supuestos indicados (Art. 80, apartado 3 LGSMIME).

En principio, existe el problema de determinar si procede aplicar los tres supuestos, o solamente dos, considerando que se establecen las dos posibilidades, en dos normas distintas. Al respecto, debe tenerse en cuenta que las impugnaciones contra actos de

14

partidos, solamente tienen lugar en los JDC, por lo cual el ámbito de aplicación de ambas normas es el mismo.

Por otro lado, el primer supuesto señalado es muy general, e implicaría que en todos los casos se permitiera acudir a la jurisdicción per saltum, pues ordinariamente, las impugnaciones contra actos de partidos se hacen valer por violaciones a derechos político-electorales, y si se considerara que procede sólo en aquellos casos en que efectivamente se pruebe que hubo tal violación, implicaría prejuzgar, porque en la etapa en que debe analizarse la procedencia del juicio, sobre la base del cumplimiento del principio de definitividad, se analizaría sobre el fondo, para determinar la existencia o no de la violación reclamada.

15



El mismo problema puede advertir respecto del tercer supuesto, porque no define con claridad quién debe determinar si hay una violación grave al procedimiento que deje sin defensa al quejoso: si el tribunal o el promovente. En caso de que fuera el primero, se necesitaría un artículo de previo y especial pronunciamiento para determinar si hubo o no tal violación, a efecto de establecer si procede acudir per saltum o si debe impugnarse primero en sede partidista.

Y si corresponde al promovente, bastaría su alegato de considerar que se violaron en su perjuicio las leyes del procedimiento, lo cual ofrece poca seguridad o justificación

16

---

para no agotar los medios intrapartidistas de defensa, porque permitiría la sola afirmación del promovente, aunque a la postre no se demostrara su existencia.

Cabe indicar sobre el supuesto analizado, que en la jurisprudencia de la sala superior, se estableció la justificación de no agotar los recursos internos, cuando fuera la normatividad que los regulara, la que no ofreciera las garantías suficientes que permitieran a los interesados una adecuada defensa.

17

### **3. Facultades de ejecución.**

Se establece expresamente esta facultad inherente a la jurisdicción, en la propia Constitución, para permitir el cumplimiento cabal de las determinaciones del TEPJF.

### **4. Nueva distribución de competencias entre las Salas del TEPJF.**

Por virtud de la reforma, se establece la actuación permanente de las Salas Regionales, por virtud de una redistribución de competencias entre ellas, y la Sala Superior, en la cual se aprecian las siguientes líneas generales.

18

---

-En relación con las elecciones de cargos federales, a la Sala Superior corresponde la de Presidente y la asignación de Senadores de Representación Proporcional, así como la segunda instancia de las demás elecciones. Para las Regionales, la primera instancia de elecciones de Diputados por ambos principios y Senadores.

-Respecto a las elecciones locales. Por regla general, su revisión constitucional competará a las Salas Regionales, con excepción de la de Gobernador, que corresponderá a la Superior.

19

-Sobre la solicitud de inaplicación de alguna norma, todas las salas son competentes, pero admiten una segunda instancia ante la Sala Superior, cuando resuelvan las Regionales. (art. 62- IV Ley de medios. Reconsideración)

-En cuanto a los actos de partidos políticos, la regla de competencia se guía según la elección con la cual estén relacionados los actos. En relación con actos diferentes, la Sala Superior conocerá de los provenientes de órganos partidistas nacionales, y las Regionales, de los Estatales y Municipales.

20

-En relación con los actos del IFE, a la Sala Superior corresponden los asuntos donde se reclamen actos provenientes de órgano central, y a las Regionales, de los descentralizados.

-En los JDC con relación a violaciones al derecho de votar (credencial, lista nominal), la competencia corresponderá sólo a las salas regionales.

En todos los casos, la competencia entre las salas regionales se determina según la residencia de la autoridad responsable, para determinar a cuál de las cinco circunscripciones corresponde.

21

## 5. Facultades de atracción y delegación.

Por virtud de la nueva distribución de competencias, se confiere a la Sala Superior las facultades para atraer asuntos de la competencia originaria de las Regionales, o bien, delegar a éstas asuntos de su propia competencia.

El ejercicio de estas facultades debe ser de verdadera excepción, para que la normalidad sea la competencia que corresponde a cada sala, según la Constitución y la ley.

22

Hace remisión a la ley sobre las reglas y procedimientos para el ejercicio de estas facultades. En la LOPJF, dichas reglas son las siguientes:

-La facultad de atracción, debe determinarse por la **importancia o trascendencia** del asunto. Lo cual es muy vago, pero se insiste en que debe ser de verdadera excepción y justificado.

-La de delegación, será ejercida con fundamento en acuerdos generales que dicte la Sala Superior, sobre asuntos **donde se hubiere establecido jurisprudencia**, donde se atienda al principio de racionalidad que privilegie la pronta y expedita impartición de justicia. (Asuntos que pudiera considerarse de fácil solución porque ya existe criterio firme,

23

pero que no sea de tal manera excesiva que implique una excesiva carga para las salas regionales, en perjuicio de la pronta y expedita impartición de justicia).

#### **6. Legitimación para promover JDC a aspirantes a funcionarios electorales.**

En el artículo 79, apartado 2 de la LGSMIME, se añade la legitimación de quienes se afecte su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas.

De acuerdo con dicha norma, se admitiría o equipararía a los derechos de carácter político-electoral el de poder integrar órganos electorales de los Estados, en atención al

24

carácter ciudadano de éstos, para hacer efectivo el ejercicio soberano del pueblo de elegir a sus representantes para el ejercicio del poder público.

Curiosamente, no se establece lo mismo respecto de quienes aspiren a integrar a la autoridad electoral federal (IFE), lo cual más bien parece una medida política.

#### **7. Causas de nulidad.**

Se introduce la fórmula de que la nulidad sólo puede decretarse en los supuestos expresamente establecidos en la ley. La causa abstracta siempre ha estado prevista en la ley.

25

## 7.1. Nulidad de elección de Presidente.

Se establece la posibilidad legal de decretar la nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, pero parece limitada.

Los supuestos para pedirla son los siguientes:

1. Cuando se actualice la nulidad en casilla, en al menos 25% de las instaladas, y que no se hayan corregido en el recuento.

26

Esto implica la necesidad de promover los correspondientes juicios de inconformidad contra los cómputos distritales para hacer valer y demostrar las causas de nulidad de casillas.

2. Cuando en el territorio nacional no se instale el 25% o más de las casillas; supuesto que difícilmente tiene lugar en la realidad.

3. Cuando el candidato ganador sea inelegible. Aspecto también de difícil actualización, porque generalmente se cuida que lo sea.

27

No se prevé la nulidad de la elección por violaciones generalizadas en el proceso electoral o por lo menos, el día de la jornada electoral.

De esa manera, prácticamente la única posibilidad que tendrían los partidos para impugnar y lograr la nulidad de una elección presidencial, sería mediante la impugnación de casillas, y la anulación de su votación, en la cantidad señalada, que es superior a la establecida para otras elecciones: en la de diputados y senadores se pide el 20% al menos.

Es posible que la norma persiga admitir un solo juicio de inconformidad contra los cómputos distritales de los 300 distritos electorales

28

## 7.2 Recuento de votación. (art. 21-bis de LGSMIME).

Podría pensarse que la adopción de esta medida fue para satisfacer la demanda del partido impugnante en la reciente elección presidencial, pero está lejos de tener dichos alcances, porque

-Está limitada a los resultados en cada distrito.

-Se impide hacer un recuento en sede jurisdiccional, cuando ya se hubiere practicado en la administrativa.

29

En el artículo 21-Bis de la LGSMIME se establece los supuestos de procedencia del incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo, tanto para las elecciones federales, como las locales.

En relación con estas últimas, se tiene que conforme al artículo 116, fracción IV, inciso I) de la Constitución, las leyes estatales deben señalar supuestos y reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación.

30

Dicha disposición obligaría a dar mayor amplitud a los recuentos en las elecciones locales, al preverse que pueda ser en su totalidad, a diferencia de las elecciones federales, donde no se estableció esa posibilidad.

Ahora bien, conforme a dicho precepto (art. 21 bis), para la procedencia del recuento de elecciones locales, se establece el de que *las leyes electorales locales no prevean hipótesis para el nuevo escrutinio y cómputo por los órganos competentes o previéndolas, se hayan negado sin causa justificada al recuento.*

31



Parece que los órganos competentes a que se refiere el imperativo constitucional, pueden ser tanto los administrativos como los jurisdiccionales locales, si se les autoriza para hacer el recuento.

Sin embargo, presenta dificultad el supuesto en el cual la ley no prevea hipótesis de recuento, porque entonces ¿cuáles son los que debe aplicar el TEPJF para realizarlo?

Parece que la razón de esta disposición es que, al igual que en materia federal, pueda haber recuentos en las elecciones locales, para lo cual no sea impedimento la falta de norma al respecto (que existan indicios de que la diferencia entre el primero y el segundo lugar es igual o menor al 1% de la votación; que existan errores o inconsistencias

32

evidentes; que el número de votos nulos supere la diferencia entre el primero y el segundo lugar y que todos los votos aparezcan para el mismo partido).

Sin embargo, como indicamos, por disposición constitucional las leyes locales deben ser más amplias al respecto, porque podríja haber recuento total.

En el caso del Estado de Zacatecas, sólo se prevé la posibilidad de recuento en casilla, cuando:

- Falte el acta de escrutinio y cómputo de casilla.
- Los resultados del acta no coincidan con la que obra en poder del presidente.

33

-Existencia de errores o alteraciones evidentes en el acta. (art. 222, fracción II Ley Electoral del Estado de Zacatecas)

## **8. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

Se admite para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación, a falta de disposición expresa (art. 4, apartado 2, LGSMIME).

Debe cuidarse la compatibilidad de las normas electorales, respecto de las del procedimiento civil, en lo que puedan ser útiles para lograr el objeto de las impugnaciones electorales, y sus exigencias de gran celeridad.

34

## **9. Notificaciones por medios electrónicos.**

Ahora se regulan expresamente las notificaciones en forma electrónica, con registro de firma electrónica otorgada por el tribunal, o correo electrónico con mecanismo de confirmación de envíos (debe pedirse expresamente esa forma de notificación), y surte sus efectos desde que se tenga constancia de la recepción o con el acuse de recibo.

Notificación a responsables: Por oficio. En forma inmediata y sin intermediación, si tiene su domicilio en la ciudad sede del órgano resolutor. Mediante despacho, si el domicilio se encuentra en alguna de las ciudades sede de las Salas. Por mensajería

35

especializada, si se encuentra en otro lugar; y si no hay acuse, también se publicará en estrados.