

José Alejandro Luna Ramos. 2011.  
*Sistema de justicia electoral mexicano.*  
México: Porrúa/Universidad  
Panamericana.

Fernando de la Peza Berríos\*

**E**l prólogo de este libro lo realizó Rodolfo L. Vigo, un destacado jurista argentino con obra reconocida en el ámbito internacional, quien nos da luz sobre la importancia del texto colectivo que se reseña. Dice “más allá del valor del contenido de la obra, nos interesa destacar la metodología de análisis reflejada a lo largo de la misma” (XVIII) y respecto de los autores nos menciona que no sólo cuentan con “un importante currículum académico” sino que están en la “Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que los habilita para que sus observaciones tengan el respaldo que brinda el enfrentarse cotidianamente a expedientes” (XVIII).

El coordinador de la obra, el magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), maestro José Alejandro Luna Ramos, con sencillez, en la Introducción, reconoce como uno de sus méritos rodearse “de gente joven que busca lograr cosas grandes; personas con carácter y valores infranqueables, profesionistas que como lo sugería el filósofo español Jaime Balmes, tengan: ‘una *voluntad decidida; acción vigorosa; cabeza de hielo, corazón de fuego, y mano de hierro*’” (XXII). Los coautores de la obra han sido todos secretarios de estudio y cuenta del magistrado presidente Luna Ramos.

---

\* Capacitador I del Centro de Capacitación Judicial Electoral. fernando.delapeza@te.gob.mx.

Su trabajo como coordinador se puede ver en la lógica y estructura que tiene la obra, cada autor analiza los diversos elementos teóricos, normativos y jurisprudenciales del tema tratado, a la par de expresar sus opiniones e incluso sus críticas.

Otro aspecto interesante que presenta la excelente coordinación de la obra es la distribución y elección de cada uno de los temas, los cuales recorren los aspectos más importantes y relevantes del sistema de justicia electoral mexicano.

Nuestra pretensión no es agregar conceptos ni ser exhaustivos en el ya suficiente análisis de los contenidos que hacen los autores, no obstante, en las siguientes líneas pretendemos dar al lector un esbozo panorámico que le invite a dar una lectura profunda al texto aquí reseñado. En seguida, analizaremos cada capítulo.

### *Capítulo I. La justicia electoral en México*

Enrique Martell Chávez, autor del primer capítulo, comienza por narrar la evolución de los tribunales electorales en México, desde 1917, haciendo énfasis en cómo se ha forjado la pluralidad democrática nacional con la transición de un partido hegemónico en el poder a partir de la elección presidencial de 2000, así como en el cambio de las fuerzas políticas en el Congreso federal.

Asimismo, en la evolución del TEPJF expone cómo se ha instaurado la justicia electoral en el ámbito local a través de las Salas Regionales y su permanencia.

Con referencia al TEPJF como órgano de control directo de la Constitución, señala los conflictos que ha tenido que enfrentar con otros poderes o instancias, como cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) pretendió asumirse como institución única del control de la constitucionalidad, situación que fue superada con la reforma de 2007. Así, poco a poco se ha afianzado el carácter del TEPJF como garante de los principios rectores de una elección.

Sin embargo, en opinión del autor, por una parte aún se han suscitado cuestionamientos sobre la independencia e imparcialidad del TEPJF, por ejemplo, en la elección presidencial de 2006.

Además, el autor nos comenta la integración, competencia y facultades del Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación; la integración orgánica del mismo y de sus Salas, así como atribuciones y criterios y reglas de competencia, siempre con referencia en la Constitución y en la ley, las cuales lo establecen como máxima autoridad electoral, salvo lo dispuesto por la fracción II del artículo 105 constitucional.

En general, dadas las atribuciones de la Sala Superior, por un criterio residual podemos determinar las atribuciones de las Salas Regionales; además, es importante mencionar que se establecen sendas competencias por atracción y delegación, según la importancia del asunto o la mayor carga equitativa de trabajo entre las distintas Salas del TEPJF.

## *Capítulo II. Reglas comunes a los medios jurisdiccionales de impugnación en materia electoral*

Jorge Enrique Mata Gómez comenta con detalle las formas procesales comunes a los medios de impugnación establecidos en la LGSMIME, desde la procedencia, el cómputo de plazos, el interés jurídico, la definitividad y, *per saltum*, la personería y la autoridad responsable.

Nos describe cuáles son los requisitos de la demanda y técnica de formación de agravios de acuerdo con su forma e independientemente de dónde los ubiquemos.

Asimismo, analiza la suplencia de la queja en materia electoral, como son las generalidades y sus alcances apegados a estricto derecho.

Del sistema probatorio nos señala los tipos de prueba admisibles, así como su ofrecimiento y valoración.

Además, desarrolla el trámite, la sustanciación y las actuaciones judiciales.

Por último, los efectos de las sentencias y problemas relativos a su ejecución, subrayando sobre todo la capacidad de ejecución del TEPJF, aun ante la oposición de las autoridades sujetas de acuerdo con la sentencia emitida.

### *Capítulo III. Nulidades electorales y vías de impugnación*

Fernando Ramírez Barrios desarrolla de forma sustancial con referencia en la LGSMIME y con apoyo en varias tesis jurisprudenciales las causales de nulidad en sus distintos niveles (del voto, de la votación recibida en casilla y de la elección federal en su totalidad, sea ésta del tipo que sea). En general, los elementos constantes que aparecen en su análisis son la determinancia, la gravedad de la falta y su fehaciente acreditación.

Una de las cosas más interesantes de su estudio es que no define a la nulidad como una sanción, porque ese tipo de definición conllevaría consecuencias insostenibles dentro de los principios generales del derecho y para el sistema de justicia electoral en sí.

En cuando a los medios de impugnación previstos en la normativa electoral como tal, señala sus generalidades. Sin embargo, el estudio desarrolla con mayor detenimiento tanto el juicio de inconformidad como el recurso de reconsideración al ser éstos los que mayormente se relacionan con las nulidades en materia electoral.

Por último, realiza algunas propuestas de reformas a fin de que la normativa electoral sea más precisa en ciertas lagunas que están vigentes y que dan lugar a la incertidumbre en el sistema electoral de nulidades.

### *Capítulo IV. Control de los actos de autoridad electoral federal*

En este capítulo, David Ricardo Jaime González expone en primer lugar la evolución de la materia electoral que fue en un principio considerada sim-

plemente parte de la materia administrativa y, por tanto, tenía escasos mecanismos de control, hasta alcanzar su autonomía y el desarrollo de los actuales mecanismos de control mediante una normativa que va desde la Ley Electoral para la formación del Congreso Constituyente, la Ley para la elección de Poderes Federales, de 1918; la Ley Electoral Federal de 1946; la Ley Electoral Federal de 1951; la Ley Federal de Organizaciones políticas y procesos electorales de 1977; las reformas constitucionales de 1986 y el Código Federal Electoral de 1987; la reforma constitucional y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990; las reformas constitucionales y legales de 1993 y 1994, hasta las reformas constitucionales de 1996.

Entrando en materia, el medio jurídico por el que se controlan los actos de la autoridad electoral federal está previsto en la LGSMIME, y es:

- a) El recurso de revisión.
- b) El recurso de apelación.

Para el estudio de estos medios, el autor esclarece la naturaleza jurídica de un recurso como:

el medio técnico de impugnación y subsanación de los errores de que eventualmente pueda adolecer una resolución judicial, dirigido a provocar la revisión de la misma, ya sea por el juez que la dictó o por otro de superior jerarquía (Ovalle en Luna 2011, 192).

### **Recurso de revisión**

1. La naturaleza jurídica es ser un verdadero recurso administrativo, excepcionalmente jurisdiccional, ordinario, vertical, e intermedio o provisional, cuyo objeto es garantizar la legalidad de los actos y resoluciones que provengan del secretario ejecutivo y de los órga-

- nos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia (Jaime en Luna 2011, 195).
2. En cuanto al plazo de interposición es aplicable el artículo 34 de la Ley de Medios. El recurso de revisión procede en cualquier tiempo, excepto durante la jornada electoral o contra cuestiones relacionadas a la misma (Jaime en Luna 2011, 196).
  3. En ese contexto, conforme a los elementos del párrafo en análisis, son impugnables por los partidos políticos, todos aquéllos actos o resoluciones de la autoridad electoral federal que produzcan un daño o menoscabo, material o moral, ya sea en sus derechos o prerrogativas o de intereses difusos (Jaime en Luna 2011, 197).
  4. En este medio de impugnación, la competencia corresponde a los órganos del IFE (Jaime en Luna 2011, 198).
  5. Etapas del recurso de revisión:
    - a) Trámite. Se aplican las reglas comunes de los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios.
    - b) Sustanciación. Una vez que la autoridad resolutora reciba la documentación correspondiente, su presidente turnará el expediente al secretario para que verifique si el mismo cumple con los requisitos legales de procedencia (Jaime en Luna 2011, 201).
    - c) Resolución. El secretario elabora el proyecto de resolución y lo pone a consideración del órgano al que pertenece, para lo cual cuenta con un plazo de ocho días, contados a partir de que recibió la documentación del recurso de revisión (Jaime en Luna 2011, 203).

### **Recurso de apelación**

1. La naturaleza jurídica es ser un medio de impugnación jurisdiccional, ordinario, vertical, definitivo por regla general y provisional por excepción, que tiene por objeto garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de los órganos del IFE, siem-

pre y cuando sean impugnables a través de algún otro medio, por medio de la modificación, anulación o revocación del acto o de la resolución impugnada.

2. Al igual que el recurso anterior, en cuando al plazo de interposición del recurso de apelación, se puede concluir que procede en cualquier tiempo, con la única excepción de la jornada electoral o de cuestiones relacionadas con la misma.
3. Los actos impugnables son los informes de la lista nominal de electores, las sanciones del Consejo General y las resoluciones del órgano técnico de fiscalización del IFE.
4. La competencia corresponde a la Sala Superior del TEPJF conforme a los artículos 3 y 4 de la Ley de Medios.
5. Los supuestos de legitimación y personería en el recurso de apelación están previstos en el artículo 45 de la Ley de Medios, sin embargo, de acuerdo con el autor, representan una lista enunciativa, pero no limitativa (Jaime en Luna 2011, 224).
6. Etapas del recurso de revisión
  - a) Tramitación. Se rige por los artículos 17 y 18 de la LGSMIME.
  - b) Sustanciación. Se aplican las reglas generales establecidas en los artículos 19 a 21 de la Ley de Medios.
  - c) Resolución. La gama de asuntos que se resuelven mediante este recurso es muy amplia en el sentido de confirmar, modificar o revocarlo.

### *Capítulo V. Control constitucional de los actos de las autoridades electorales locales*

De acuerdo con Adín Antonio de León Gálvez, el juicio de revisión constitucional electoral (JRC) es un medio de impugnación por el cual el TEPJF se constituye en revisor de la constitucionalidad de actos y resoluciones electorales; es decir, verifica que los mismos se hayan realizado con apego a

las normas y principios electorales básicos (León en Luna 2011, 237). A lo largo del capítulo, el autor complementa las disposiciones legales en que se fundamentan los diversos aspectos relevantes de este juicio con abundantes criterios jurisprudenciales.

Entre los aspectos relevantes de los requisitos especiales de procedibilidad del juicio de revisión en estudio, el autor señala los siguientes:

1. El acto impugnado debe ser definitivo y firme.
2. El acto impugnado debe violar algún precepto de la CPEUM.
3. Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de la elección.
4. Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.
5. Que la reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

La competencia para conocer y resolver de los JRC corresponde a la Sala Superior en única instancia tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernador y jefe de gobierno del Distrito Federal, y a las Salas Regionales de acuerdo con su jurisdicción y según el acto o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales; diputados locales, así como diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos.

Es importante mencionar que, en este juicio, la legitimación corresponde nuevamente a los partidos políticos mediante sus respectivos representantes, conforme al papel que desempeñen en el conflicto, sea como partes o como terceros interesados.

Finalmente, las sentencias y las notificaciones pueden tener como efectos los de confirmar, revocar o modificar el acto o resolución impugnado.

## *Capítulo VI. La protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y los militantes de un partido político*

En este capítulo, Felipe de la Mata Pizaña comienza por dar una explicación reflexiva de la improcedencia del amparo en la protección de los derechos político-electorales, haciendo una alusión histórica proveniente de la famosa Tesis Vallarta, consistente en una división de derechos subjetivos entre legitimidad —referente a una persona nombrada para determinado cargo— y competencia —otorgada a la autoridad en sí y sus facultades ejercidas dentro de su jurisdicción (véase 277)—. Para lo cual citamos el siguiente párrafo:

Establecida tal diferencia, [Ignacio Luis Vallarta] sostuvo que cada tipo de derecho tenía una forma de defensa dista de acuerdo con su naturaleza: los [derechos] comunes deben ser defendidos por vía de las acciones ante los tribunales civiles, familiares, laborales, etc.; los derechos humanos, la acción de amparo, y los políticos, las vías de igual naturaleza ante los colegios electorales (Mata en Luna 2011, 278).

Específicamente, por reforma al artículo 73, fracción VII de la Ley de Amparo, se sustrajo de la esfera del amparo la posibilidad de revisar las resoluciones de cualquier autoridad electoral. Por tanto, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (JDC) se crea como medio de control constitucional de los derechos de los ciudadanos mexicanos.

En lo sucesivo, el autor divide su exposición en dos apartados:

- a) Reglas aplicables al JDC en general:
  1. Los derechos susceptibles de protegerse por este medio están enunciados en el artículo 79 de la Ley de Medios y en consonancia con el artículo 35 de la CPEUM, sin embargo, el sen-

- tido de los derechos políticos ha sido ampliado de tal como deriva de los SUP-RAP-020/2000 y SUP-RAP-117/2001 (Mata en Luna 2011, 281).
2. Jurisprudencialmente se han establecido diversas puntualizaciones sobre la procedencia del juicio, baste mencionar que resultan impugnables los actos y resoluciones de las autoridades o los partidos políticos, o bien, omisiones del deber de las respectivas autoridades electorales.
  3. Es precisamente el ciudadano de forma personal e individual o por vía de sus representantes legítimos, quien debe promover el JDC, a diferencia de los medios de impugnación sintetizados anteriormente en los que correspondía a los partidos políticos.
  4. Los órganos del TEPJF competentes serán tanto la Sala Superior en razón de violaciones a derechos político-electorales relativas a los procesos federales, al igual que al ejercer su facultad de atracción, como las Salas regionales por las violaciones cometidas en los procesos locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones.
  5. Con el carácter de definitivas e inatacables, tienen los efectos de las sentencias de confirmar, modificar o revocar el acto impugnado.
  6. En caso necesario, se aplican incidentes de ejecución sobre las sentencias de JDC, así como las demás reglas establecidas en los diversos medios de impugnación de la materia.
- b) La defensa jurídica de los derechos del militante del partido político está apoyada además por la existencia de los JDC en ámbitos locales y su funcionalidad como medios de protección de los derechos de los militantes frente a los actos de la administración electoral, de la autoridad jurisdiccional electoral o actos y resoluciones internos de los partidos políticos; lo cual, por supuesto, se rige por reglas especiales, como pueden ser el interés jurídico de los mi-

litantes para impugnar los resultados de una elección interna, así como por el agotamiento de medios internos de solución de conflictos o intrapartidarios.

### *Capítulo VII. El control de la constitucionalidad de las leyes electorales en México*

En este capítulo, Rubén Jesús Lara Patrón nos explica el control mixto de la constitucionalidad de las leyes electorales en México. Comienza por hacer explícita la premisa de la supremacía constitucional bajo la cual se rigen todos los actos y leyes de cualquier materia y, en específico, los electorales.

La composición mixta del control constitucional en materia electoral deriva del control de las leyes que compete, por una parte, a la SCJN, pues ella se encarga del dominio abstracto de las leyes electorales con efectos *erga omnes*.

Y, por otra parte, compete a las Salas del TEPJF en cuanto se trate de un control concreto, esto es, de la no aplicación a un caso particular de una ley electoral que se estime contraria a la Constitución, con efectos restringidos a las partes en litigio; lo que en palabras del autor “se trata de la ‘cláusula Otero’ trasladada a la materia electoral” (Lara en Luna 2011, 352).

En el primer caso, el del control abstracto, no se exige la existencia de un agravio personal y directo, ni de un interés jurídico específico, pues su objeto es la defensa de la regularidad de la Constitución (Lara en Luna 2011, 367).

En el segundo caso, el del control concreto, es congruente que sólo los partidos y candidatos —tratándose de cuestiones de inelegibilidad— se encuentren legitimados para interponer el recurso de reconsideración.

Asimismo, es importante mencionar que debido al grado de control de las leyes en materia electoral, el TEPJF debe respetar la declaración de la constitucionalidad que haya hecho la SCJN de una ley determinada, en la solución de los litigios que sean de su competencia; asimismo, que

es necesaria una constante comunicación entre ambos órganos a fin de evitar la declaración de sentencias contradictorias.

### *Capítulo VIII. El procedimiento especial sancionador (PES)*

En este capítulo, Marco Antonio Zavala Arredondo nos explica el procedimiento especial sancionador —cuyo antecedente resultó ser el método especializado— seguido ante el Consejo General del IFE. Sin embargo, su perspectiva es más amplia al proponer ciertos cambios a la legislación vigente a fin de hacer más efectivo este procedimiento.

El autor procede a explicar sintéticamente la instrucción y resolución del procedimiento especial sancionador a través de la realizada por la Secretaría del Consejo General del IFE, y la resolución final por el propio Consejo, no obstante, este procedimiento también puede llevarse a cabo por los órganos distritales.

El autor justifica desde un nivel dogmático, alterno al de la corriente que denominaría atribuciones cuasi-judiciales de los órganos administrativos, la sede de este procedimiento en los términos siguientes:

A diferencia de lo que ocurre en un proceso judicial, en los procedimientos administrativos la finalidad esencial es la de asegurar la pronta y eficaz satisfacción del interés general (Zavala en Luna 2011, 407).

A continuación, Zavala Arredondo dirige sus propuestas a tres puntos concretos sobre el procedimiento especial sancionador:

1. Diferenciar sus finalidades. Arguye que lo más conveniente sería limitar dicho procedimiento a la función reparadora y que el procedimiento sancionador se tramite por separado (Zavala en Luna 2011, 411).

2. Redimensionar las materias que le son propias. En este aspecto, el autor propone:
  - a) Facultar a la autoridad jurisdiccional para el conocimiento de estos asuntos.
  - b) Reconfigurar el régimen de obligaciones de los partidos políticos.
3. Redefinir sus órganos competentes. En opinión del autor, el Consejo General del IFE no ha sido diseñado para atender el tipo de responsabilidades que conlleva dicho procedimiento, sugiere que sería necesaria la autonomía técnica en su funcionamiento como la tiene, por ejemplo, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos (Zavala en Luna 2011, 416).

Por todo lo anterior, recomendamos ampliamente la lectura y estudio cuidadoso para todas las personas interesadas en esta material.