

Alejandro Santos
Contreras, comp. 2016.
*La creación jurisprudencial
del Tribunal Electoral del Poder
Judicial de la Federación
en la última década 2006-2016.*
México: TEPJF

María Dolores López Loza (México)*

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es una institución fundamental del Estado mexicano que cuenta con 20 años como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral y se ha caracterizado por mantener un espíritu garantista debido a que su carácter tutelar lo faculta para brindar la mayor protección posible a los derechos político-electorales de todos los ciudadanos, por lo que es una instancia indispensable para la impartición de justicia en la materia y para la conservación de una vida democrática justa y en paz.

Gracias a su solidez, el Tribunal Electoral ha coadyuvado a la consolidación de la cultura democrática en México, fomentando la legalidad, equidad, imparcialidad, objetividad, máxima publicidad, integridad y, en especial, la certeza jurídica.

Lo anterior se puede observar de modo fehaciente en la vida cotidiana, pero también en la producción jurisprudencial del TEPJF.

* Consejera electoral del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. mdlopezloza@hotmail.com.

La obra *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016* reúne de manera sintética todo el trabajo elaborado por dicho órgano jurisdiccional a lo largo de los últimos 10 años.

La Comisión de Jurisprudencia del TEPJF —que durante el periodo al que alude la obra fue encabezada por el exmagistrado Pedro Esteban Penagos López, y que también integró el exmagistrado Flavio Galván Rivera— fue artífice en la formación, compilación y divulgación de los criterios que ahora enmarcan este importante acervo.

Dicha obra está compuesta por 13 tomos, que reúnen un total de 718 criterios relevantes alcanzados mediante la interpretación de la ley, los cuales sistematizan 339 jurisprudencias y 379 tesis, además de contar con las partes considerativas de sus precedentes y las citas de los instrumentos internacionales aplicables en la materia.

En esta colección se pone énfasis en el compromiso adquirido por la integración de magistrados del TEPJF, durante el periodo 2006-2016, de promover, salvaguardar y garantizar la protección más amplia de los derechos mediante la interpretación de la ley y de acuerdo con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

Los magistrados destacan, sobre todo, que tuvieron que observar a la persona y reconocer que el valor fundamental de la democracia radica en la posibilidad de participar en los asuntos públicos por medio de procesos democráticos justos y transparentes.

En la obra se señala que la justicia electoral debía reconocer que en una noción adecuada de la política estaban sentadas las posibilidades de hacer viables muchas de las libertades individuales y los anhelos inacabados de los mexicanos, con el fin de participar de forma activa en los asuntos públicos.

Así, la interpretación jurídica tenía que dirigir su atención hacia la persona y reconocer que el corazón de la democracia radica en ella y en la posibilidad real de participar de manera activa en los asuntos públicos mediante los procesos democráticos.

En 2006 —después de haber experimentado durante seis años la alternancia política—, permeaba en la opinión pública y en los espacios académicos un debate serio y plural en torno a los alcances y las posibilidades que podía ofrecer la justicia electoral de cara a la preservación del modelo democrático, en especial, por la desconfianza de la sociedad respecto a que dicha justicia tuviera la capacidad de asegurar la autenticidad y el valor del sufragio.

Ante ello, hay que reconocer el trabajo de los magistrados, por ejemplo, en la construcción de un catálogo más amplio de derechos políticos en el que se anexaron el derecho de réplica, la paridad de género, las candidaturas independientes, los principios de equidad y neutralidad en las contiendas electorales, así como la maximización del debate político y la transparencia, que, por supuesto, se ven reflejados en estos 13 tomos.

En tal sentido, es necesario reconocer el trabajo de la exmagistrada María del Carmen Alanis Figueroa y los exmagistrados Flavio Galván Rivera, Manuel González Oropeza, José Alejandro Luna Ramos, Salvador O. Nava Gomar y Pedro Esteban Penagos López, por su creación jurisprudencial y la máxima protección de los derechos políticos de quienes acudieron al Tribunal Electoral a exigirlos.

Uno de los temas de mayor relevancia en la obra es la referencia a la protección de principios y tutela de los derechos humanos, que contribuye, sin duda, a la estabilidad política del país y a la consolidación de la democracia.

No se debe olvidar que la labor de los exmagistrados, además de estar marcada por el dinamismo propio de la materia, también tuvo dos aspectos fundamentales: la aprobación de dos reformas constitucionales y reglamentarias en materia electoral, que implicó la inmediata actuación interpretativa del TEPJF frente al inicio, o ya en curso, de procesos comiciales federales y locales, y trabajar muy de la mano con el Instituto Nacional Electoral. Los criterios generados en esta etapa se encuentran incluidos en el texto que se reseña.

Los temas de género, libertad de expresión y propaganda electoral se encuentran de manera reiterada en la obra. Destaca el análisis de la jurisprudencia en materia de género, el cual lleva a concluir que existe un claro compromiso del Tribunal Electoral con la garantía y efectiva protección de los derechos humanos de las mujeres en su vertiente político-electoral, puesto que antes de la reforma constitucional de 2014 que reconoció el derecho y el principio de paridad, el TEPJF jugó un papel destacado para dar efectividad a las cuotas de género.

Para el tema de la libertad de expresión y la propaganda electoral, se precisa que se establecieron reglas en la jurisprudencia con el fin de garantizar la equidad en la contienda, por lo que necesariamente se establecen restricciones, justificadas constitucionalmente, a la libertad de expresión. Así, la función del Tribunal ha sido vigilar que dichas restricciones no vayan más allá de lo estrictamente necesario, así como inhibir conductas que, en apariencia, están tuteladas por el derecho fundamental a la libertad de expresión, pero que en el fondo buscan alterar la equidad en la contienda.

Las contribuciones hechas por la Sala Superior y las Salas Regionales han sido un apoyo en materia de justicia electoral y se encuentran sintetizadas en la obra citada. Otro aporte es su interpretación de la Constitución y de las leyes, que hace necesario que la jurisprudencia sea independiente de la ley, porque siempre lo ha sido, y sobre todo de la ley política que, a diferencia de otras leyes, quizá, no pretende ser exhaustiva, concreta, detallada y concisa, de modo que el juez solo aplique material y mecánicamente esa ley. No tendría razón de ser la jurisprudencia si solo repitiera la letra de la ley.

Los 13 tomos son una aportación en el sentido de que es la creación jurisprudencial del Tribunal, porque la edición tiene grandes e importantes innovaciones, como el hecho de que cada una de las tesis y jurisprudencias se acompaña de los fragmentos de las partes considerativas de la sentencia que las funda. Así, la interpretación es trascendental para la maximización de la democracia.

El juez ya no es solamente la boca de la ley, sino que el propio marco jurídico le otorga la facultad de interpretarla, llenar sus lagunas y complementarla, ya que, por la naturaleza general y abstracta de la misma, no puede dar solución de una vez por todas y para siempre a las necesidades de la sociedad, las cuales evolucionan y se tornan cada vez más complejas.

Por lo tanto, en la actualidad, la ley y la interpretación que de esta realiza el juez son un binomio indisoluble en la vigencia del sistema democrático, porque los juzgadores flexibilizan el texto de la norma sin romper su postulado esencial, con la finalidad de hacer justicia en cada caso concreto, de ahí la jurisprudencia.

El juzgador debe ver más allá de cada caso concreto y prever las posibles repercusiones que las decisiones tienen a futuro en el sistema jurídico mexicano, para adoptar la solución más adecuada, de ahí la importancia de obras como la que se presenta, misma que constituye el legado derivado de la actividad jurisdiccional de la Sala Superior durante el periodo 2006-2016.

Para los magistrados, esta obra constituye un alto adecuado en el camino para comprender la trascendencia del desempeño de la Sala Superior del TEPJF; además, condensa la labor, el esfuerzo, así como los sacrificios de quienes trabajaron en dicha Sala durante estos 10 años, y pone a consideración los criterios que han consolidado cada uno de los escalones por los cuales han hecho ascender la defensa de los derechos político-electorales y el fortalecimiento de la democracia en México.

La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016 reúne y organiza 339 jurisprudencias y 379 tesis, lo que refleja el compromiso de todos los magistrados de promover, salvaguardar y garantizar la protección más amplia de los derechos mediante la interpretación de la ley, de acuerdo con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

En esta compilación de criterios en la que confluyen jurisprudencias del TEPJF, así como tesis relevantes en materia de medios de impugnación, se descubren las tesis principales, mediante 107 jurisprudencias que abordan

aspectos procesales de gran importancia, como interés jurídico, legitimación, determinancia o definitividad, figuras que son el sustrato del derecho procesal electoral y que ayudan a orientar tanto al juzgador como al litigante en los nuevos mecanismos de acceso a la justicia.

En las más de 60 tesis relevantes, que van de 2006 a 2016, se definen los elementos de procedencia y la naturaleza de los distintos juicios y recursos que se sustancian ante la Sala Superior, los cuales, gracias a que los criterios favorecen los derechos políticos, se han ido multiplicando y haciendo más flexibles para obtener en la justicia electoral una mayor protección de los derechos políticos, para que la democracia definida en los artículos 3 y 41 constitucionales sea mediante el Estado de Derecho.

Se presentaron alrededor de 23 medios de impugnación implementados en esta década; algunos de estos se encuentran en el cuadro 1.

Cuadro 1. Medios de impugnación sustanciados, 2006-2016

Medio de impugnación	Expedientes sustanciados
AG	1,018
ASA	5
CDC	57
CLT	21
COMP	2
JDC	39,225
JE	222
JIN	426
JLI	383
JRC	3,677
OP	186
RAP	3,827
RDJ	6
REC	3,111
REP	783
RRV	120
SFA	5,548
IMP	6
TE-SUP-RRT	0

Continuación.

Medio de impugnación	Expedientes sustanciados
TE-SUP-QRA	0
AES	11
EEP	1
TE-CT-REVT	42

Nota: AG, asuntos generales; ASA, apelación por imposición de sanciones administrativas; CDC, contradicción de criterios; CLT, conflicto o diferencia laboral entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus servidores; COMP, conflicto competencial; JDC, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; JE, juicio electoral; JIN, juicio de inconformidad; JLI, juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Nacional Electoral; JRC, juicio de revisión constitucional electoral; OP, opinión solicitada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de acciones de inconstitucionalidad; RAP, recurso de apelación; RDJ, ratificación de jurisprudencia planteada por la Sala Regional; REC, recurso de reconsideración; REP, recurso de revisión del procedimiento especial sancionador; RRV, recurso de revisión; SFA, solicitud de ejercicio de la facultad de atracción de la Sala Superior; IMP, impedimentos de magistrados electorales; TE-SUP-RRT, recurso de reconsideración en materia de transparencia; TE-SUP-QRA, queja por responsabilidad administrativa competencia de la Sala Superior; AES, asunto especial; EEP, expediente de elección presidencial, y TE-CT-REVT, recurso de revisión en materia de transparencia.

En el tomo 1, *Autoridades administrativas y tribunales electorales locales*, se refleja el trabajo de las Salas del TEPJF, las cuales, al resolver los asuntos de su competencia, se vieron en la necesidad de aplicar las disposiciones de aquellos tratados internacionales suscritos por el gobierno mexicano, lo que se considera muy importante debido a que México pertenece al grupo de naciones que han asumido la tesis monista para la incorporación de los tratados internacionales a su derecho interno, esto es, que dichos tratados se han adoptado de forma automática, por lo que sus disposiciones se convierten en normas jurídicas internas, perfectamente exigibles y aplicables por los órganos del Estado.

En el tomo 2, *Candidaturas independientes*, se puede observar el nuevo modelo de participación política en México, que ha transitado hacia una dialéctica de progresividad, como lo evidencian la inclusión y la transformación que han tenido las candidaturas independientes en el ámbito normativo y material.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el TEPJF han reconocido en su jurisprudencia el mandato constitucional que acepta esta forma de candidaturas; sin embargo, en cuanto a su viabilidad y concretización, se siguen encontrando enormes dificultades.

El tomo 3 de esta colección se titula *Constitucionalidad, convencionalidad y derechos fundamentales*. En este, los criterios jurisprudenciales generados por la Sala Superior del TEPJF entre 2006 y 2016 se encuentran inmersos en una etapa relevante de la evolución de la protección integral de derechos, particularmente ante la enmienda constitucional de 2011, lo que generó una nueva forma de interpretación de los derechos a favor del principio propersona.

En el tomo 4, *Financiamiento y fiscalización*, se aborda la relevancia constitucional de los mecanismos de control y vigilancia de los recursos de los partidos políticos y, en general, de los recursos utilizados por las personas que intervienen en las contiendas electorales. Las líneas jurisprudenciales del Tribunal Electoral en la materia se han orientado al resguardo de los bienes jurídicos tutelados mediante la fiscalización, de tal forma que la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad sean los ejes rectores en el proceso interpretativo, así como la tutela efectiva de los derechos de los entes fiscalizados, en particular, de sus garantías procesales.

En el tomo 5, *Género*, se presentan las tesis y jurisprudencias derivadas de un claro compromiso del Tribunal Electoral con la garantía y efectiva ejecución de los derechos político-electorales de las mujeres reconocidos en los ámbitos nacional e internacional.

En el tomo 6, *Libertad de expresión*, se puntualiza que, a partir de la reforma del artículo 1 de la Constitución, el Estado mexicano está compelido a garantizar que todas las personas gocen de los derechos humanos reconocidos en esta y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

En ese sentido, la jurisprudencia internacional ha constituido una fuente primaria de conocimiento para el estudio y la comprensión del derecho

electoral en México, conjuntamente con las normas consuetudinarias, la doctrina y la práctica, de tal suerte que resultan ser la base de los principios y derechos que integran al Tribunal Electoral.

Así, las Salas que integran el TEPJF, al encontrarse frente a la ardua tarea de impartir justicia, se han dado, de manera sistemática, a la labor de emitir diversos criterios a efecto de brindar un panorama amplio y detallado de las interpretaciones que giran en torno a los artículos constitucionales que norman la libertad de expresión, tal y como se aprecia en el contenido de las tesis y jurisprudencias emitidas por el referido órgano jurisdiccional.

En el tomo 7, *Medios de impugnación*, se subraya que en la Sala Superior y las Salas Regionales uno de los temas que más se aborda es el de la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sin duda, el medio de impugnación más relevante que resuelve el TEPJF.

Por medio de este se ha garantizado la protección de los derechos políticos no solo de los ciudadanos contra actos de los partidos políticos que les afecten, sino, incluso, de los asociados a agrupaciones políticas, a quienes se les protegen sus derechos de asociación.

Los medios de impugnación electoral no son exclusivos para la protección de los derechos de militantes o de candidatos a un cargo público, sino también se han hecho valer para impugnar cualquier acto relacionado con la elección de políticas públicas, tomadas por medio del referéndum o plebiscito que se regule en las leyes electorales pertinentes.

El tomo 8 se titula *Partidos políticos y coaliciones*. En estos últimos años, el Tribunal Electoral ha tenido que entrar al cambio de paradigma en la comprensión de los derechos político-electorales como derechos humanos, y esto se ve reflejado en la jurisprudencia y las resoluciones que ha adoptado no solo con los ciudadanos sino también con los partidos políticos.

La labor jurisprudencial de la Sala Superior pronto se vio inmersa en este nuevo paradigma, tal como lo registra la jurisprudencia 3/2013, de rubro REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS O AGRUPACIONES POLÍTICAS.

GARANTÍA DE AUDIENCIA, cuyo criterio derivó, entre otros, del artículo 1 constitucional, en una aplicación amplia del principio propersona, potenciando el derecho de la libre asociación política.

En el tomo 9, *Procedimientos sancionadores*, se puede ver cómo el derecho administrativo sancionador electoral comprende las normas jurídicas relativas a las infracciones administrativo-electorales, las cuales atañen a la parte sustantiva, aunque también, en un sentido más amplio, se incluyeron las normas adjetivas y ejecutivas que regulan dichos procedimientos e, inclusive, las normas orgánicas relacionadas con las autoridades sancionadoras, especialmente en lo que corresponde a la potestad sancionadora.

Es aquí cuando la labor del TEPJF adquiere especial relevancia, pues, debido al escaso desarrollo en la ley y la doctrina, respecto al procedimiento sancionador electoral y el desarrollo jurisdiccional, ha definido los principios y aspectos singulares de las reglas que los rigen, según se constata en las tesis de jurisprudencia relevantes que en este tomo se presentan.

En el mismo tomo se incluyen 47 jurisprudencias y 35 tesis relevantes, en conjunto con las partes considerativas de los precedentes resueltos por este órgano jurisdiccional federal, con la observancia de los instrumentos internacionales citados en aquellas, las cuales son:

- 1) Carta Democrática Interamericana.
- 2) Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 3) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- 4) Declaración Universal de Derechos Humanos.
- 5) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El tomo 10 lleva por título *Procesos electorales*. Por medio de su labor jurisprudencial, el TEPJF ha emitido diversos criterios vinculados con cada una de las etapas de dicho proceso con el objeto de precisar su sentido y alcances para que los participantes en la contienda electoral se involucren,

con pleno conocimiento de las reglas a las que se sujetarán, en la dimensión de sus derechos para ejercerlos a plenitud y exigir su respeto frente a las autoridades y terceros, y para que también puedan prever las consecuencias de sus actos.

Asimismo, a partir de una interpretación constitucional y convencional, se potenció el derecho de libertad de expresión, reunión y asociación de los precandidatos únicos, al permitir la interacción con la militancia de su partido político, siempre y cuando no excedan los límites que contiene la legislación en relación con la prohibición de los actos anticipados de precampaña y campaña.

El tomo 11 se titula *Propaganda*. Está dedicado al tema de la propaganda, tanto la electoral generada por los partidos políticos, coaliciones y candidatos independientes, como la gubernamental.

La regulación de la propaganda electoral creó un ámbito de tensión entre la libertad de expresión y el principio constitucional de equidad en la contienda. La libertad de expresión es un derecho humano fundamental en todo Estado democrático, pues la libre circulación de las ideas permite a la ciudadanía contar con los elementos necesarios para formar su opinión. Por su parte, la equidad en la contienda es un principio constitucional que busca mantener el equilibrio entre los competidores en la contienda electoral, a fin de que ninguno de ellos tome una ventaja indebida.

Por lo tanto, al establecer reglas acerca de la propaganda electoral, con el fin de garantizar la equidad en la contienda, se establecen restricciones, justificadas constitucionalmente, a la libertad de expresión. El papel del Tribunal Electoral ha permitido que dichos límites no vayan más allá de lo estrictamente necesario, y también ha contribuido a inhibir conductas que, en apariencia, están tuteladas por ese derecho fundamental, pero que, en el fondo, podrían alterar tal equidad.

Sistemas normativos indígenas es el título del tomo 12. Se debe decir que los usos y costumbres de los pueblos indígenas son los cimientos en los cuales se debe edificar un porvenir próspero, en el que la forma de

organizarse evolucione para atender las necesidades sociales, educativas y económicas de quienes los integran, pues, como todo sistema de derecho, no pueden considerarse una verdad pétreo, atemporal e inamovible, ni concebirse un freno para su pleno desarrollo, porque la realidad y la vida misma se encuentran en constante cambio.

Es así que el TEPJF, al interpretar la normativa electoral, ha sustentado diversos criterios con la idea de garantizar a los pueblos originarios y a sus integrantes el pleno acceso a la justicia, atendiendo a sus circunstancias particulares, por lo que ha emitido sentencias congruentes con la realidad, esto es, evitando formalismos con el fin de impartir una justicia cada vez más sustantiva y humana.

En este compendio se puede advertir que la Sala Superior ha flexibilizado las reglas que deben regir los procedimientos jurisdiccionales en la materia, aunque no quiere decir que las ha pasado por alto, sino que así se ha hecho en aras de otorgar a los pueblos indígenas un efectivo acceso para contribuir a la construcción de una democracia incluyente, en la que tengan cabida todas las expresiones culturales.

Por último, en el tomo 13, *Transparencia, acceso a la información y protección de datos personales*, se describe cómo la jurisprudencia electoral se orientó hacia la protección de la ciudadanía, no solo de la militancia, y abrió la procedencia del juicio ciudadano para la tutela del derecho de acceso a la información en el ámbito electoral.

De igual manera, el Tribunal Electoral impulsó avances en el reconocimiento y la tutela de los derechos relacionados con la protección de datos personales, tanto de los militantes de los partidos políticos como de la ciudadanía en general, mediante la tutela de los datos contenidos en el padrón, el listado nominal o la credencial para votar, reconociendo así los derechos de autodeterminación informativa: acceso, rectificación, cancelación y oposición.

Conclusiones

Puede decirse que con la publicación de la compilación *La creación jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la última década 2006-2016* el TEPJF contribuye no solo con la reflexión de todos los temas abordados en el parámetro de la protección de los derechos humanos, sino también con su divulgación para que la sociedad en general conozca su doctrina jurisprudencial, como parte de su principio de máxima publicidad y como un elemento más hacia la conformación, con perspectiva a futuro, de un tribunal abierto a la ciudadanía y propersona.