



# Charla





Entrevista a la  
**Magistrada Janine M. Otálora Malassis**  
*Presidenta de la Sala Superior del TEPJF*



## Cuál es, desde su perspectiva, el panorama para la actividad jurisdiccional electoral hacia 2018?

Advierto cuatro grandes retos para la actividad jurisdiccional electoral en estas elecciones. En primer término, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación debe mantener la congruencia en la argumentación de las resoluciones que emite. La diversidad de reglas en materia electoral que existen en las entidades federativas e incluso dentro de los partidos políticos, así como la brevedad de los plazos que se imponen para la resolución de conflictos electorales, la resolución de impugnaciones. No obstante, debemos mantener la calidad de nuestras resoluciones en términos de congruencia, exhaustividad y fundamentación.

Un segundo reto consiste en encontrar un equilibrio entre los principios constitucionales que rigen el derecho electoral mexicano, particularmente el de equidad en la contienda electoral, columna vertebral de los comicios. El tercer reto se relaciona con la emisión de sentencias que garanticen una representación más paritaria, así como contribuir a la erradicación de la violencia política de género. En este sentido, el Tribunal Electoral, a través de sus resoluciones, tiene presente el deber de empoderar a las mujeres, principalmente, a partir del pleno ejercicio de sus derechos político-electorales.

Un cuarto reto se vincula con las actividades que el Tribunal Electoral desempeña para garantizar el acceso a la justicia y la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como de sus integrantes. En ese sentido, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, que ofrece servicios de defensa y asesoría gratuitos, tendrá una participación crucial en los procesos electorales.



**S**eguramente, durante este proceso electoral, serán establecidos criterios trascendentales para reformar, para reorientar la vida democrática del país ¿En qué sentido los avizora?

Cada proceso electoral es muy distinto de aquellos que le han precedido, esto es, siempre aparecen situaciones inéditas y no solamente cuando median reformas constitucionales y legales trascendentes, como ciertamente fueron las de 2014, porque cambiantes son las circunstancias políticas, sociales y económicas. Será a partir de cómo se vayan concatenando estas circunstancias con los sucesos de la contienda y aquellos con los que puedan tener relación, que se podrán advertir aquellos temas que servirán de base para la construcción de las próximas reformas.

Al margen de lo anterior, parecen existir ciertos aspectos cuya importancia es imposible desconocer, como lo es el tema de la igualdad sustantiva y los derechos de las mujeres, la eliminación de las restricciones para la reelección de legisladores y municipales, así como garantizar la existencia de condiciones de equidad en la contienda política.

Creo que estos son algunos ejemplos de temas en los que, como Tribunal; habremos de encontrar una solución adecuada a cada caso concreto, en función de las circunstancias y los hechos debidamente probados de las peticiones de las partes.

**¿**Qué líneas generales, qué metodología podría establecerse para armonizar la eventual contradicción entre los criterios de la Sala Superior, las Salas Regionales y los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral, de cara al proceso en cierne?

Ciertamente, en la medida en que en el ejercicio de la función jurisdiccional participan órganos jurisdiccionales de todo el país, existe la posibilidad de que se presenten entendimientos o interpretaciones diversas respecto de la misma disposición constitucional o legal. Por la manera en que está diseñado el sistema de justicia electoral en nuestro país, es mediante la revisión de las sentencias dictadas por los tribunales de primera instancia, que se va haciendo más homogénea la interpretación y aplicación del derecho, es decir, con la interpretación efectuada por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Desde luego, existe igualmente la posibilidad de que surjan criterios divergentes entre dos o más Salas del Tribunal Electoral. En dichos casos, la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece el mecanismo de solución de tales divergencias, que es la denuncia de contradicción de criterios, que resuelve en definitiva la Sala Superior. La denuncia puede ser presentada por cualquiera de las partes en los litigios en los que se hayan sostenido los criterios divergentes, las Salas del tribunal que se encuentren involucradas o cualquier magistrada o magistrado de la Sala Superior.

A los tribunales electorales nos corresponde resolver los conflictos electorales, a través de la vía del derecho, con el objetivo de dar legalidad y certeza a los actos propios de los procesos electorales y, con ello, mantener la congruencia en la argumentación de las sentencias, para demostrar a la ciudadanía nuestra imparcialidad y objetividad.

Frente al proceso electoral en marcha, los tribunales, autoridades todas, debemos actuar con estricto apego a las atribuciones que nos confiere la Constitución y la ley. En ese ejercicio colectivo de atribuciones y deberes legales es probable, porque así lo determina la naturaleza debatible del contenido de las disposiciones jurídicas, que existan disonancias, desacuerdos en el entendimiento del alcance de las normas que rigen los comicios. Pero el propio ordenamiento proporciona el mecanismo de solución para unificar la interpretación del derecho. Acudamos a él de manera fundada y ordenada.





# La reforma 2014 contempla la reelección legislativa federal hasta 2021, sin embargo, para los estados es una realidad a enfrentar, con legislación general inacabada y legislaciones locales diversas -y hasta contradictorias-. En este marco, ¿cuáles son los mayores desafíos para las autoridades jurisdiccionales en materia electoral, locales y federal? ¿Cómo enfrentarlos y remontarlos para fortalecer nuestra democracia en formación?

Muchos especialistas y conocedores del fenómeno electoral en México coinciden con la preocupación de cómo la reelección habrá de articularse con otros principios y reglas relacionados con otros bienes y valores reconocidos como valiosos por nuestro ordenamiento, comenzando por la Constitución.

Mi respuesta a esta situación no puede ser distinta a lo que recién resaltaba: el ineludible deber de las autoridades jurisdiccionales de ejercer la función de una manera comprometida, que permita, en última instancia, el dictado de sentencias congruentes y coherentes, no solo con lo argumentado por las partes, sino particularmente con las líneas jurisprudenciales que habrán de irse formando, y que servirán de parámetro para la toma de decisiones posteriores.

En este sentido, si la preocupación obedece a que, al menos en apariencia, las disposiciones existentes están incompletas o son insuficientes para cubrir adecuadamente el amplio espectro de variantes o situaciones que presentará el proceso electoral durante su desenvolvimiento, no queda sino recurrir a aquellos principios jurídicos recogidos en nuestro ordenamiento y que han servido de base para el desarrollo de las disposiciones existentes, para resolver las controversias para las cuales la ley no parezca ofrecer, de manera explícita, una solución específica.



## Desde la óptica de la Sala Superior, y en el actual contexto, ¿Resulta deseable redimensionar la libertad configurativa de los Estados en materia electoral?

La Sala Superior ha delineado, a partir de casos concretos, cómo se perfilan e interactúan entre sí los ámbitos competenciales del sistema electoral nacional resultante de las reformas constitucionales y legales de 2014. De acuerdo con el diseño constitucional, existen áreas reservadas a las instancias federales, otras que corresponden a las entidades federativas y unas más que igualmente competen a éstas, pero a partir de los lineamientos que emita la autoridad nacional.

Dentro de este marco competencial, las legislaturas locales gozan de libertad legislativa para poder expedir sus leyes en materia electoral. Ciertamente, esas facultades no resultan irrestrictas, toda vez que deben observar los principios y derechos establecidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano forma parte, cuando en éstos últimos se contengan disposiciones sobre derechos humanos.

Ese ámbito acotado no es una situación privativa para las entidades federativas, sino que también aplica a la Federación. De hecho, hoy en día difícilmente puede hablarse de libertad absoluta de configuración tanto federal como local, ya que dicha facultad está limitada por los mandatos constitucionales y el reconocimiento de los derechos humanos.

No desconozco que, en el caso de las entidades federativas, sus márgenes de apreciación al momento de legislar se han reducido en las reformas mencionadas, pero ello obedece, en buena medida, al establecimiento de órganos electorales nacionales, y a la pretensión de homologar procesos, fenómeno que no es exclusivo del ámbito electoral, sino que en los últimos años se ha manifestado, en demasía tal vez, a más segmentos del ordenamiento.



## Es prudente revisar y, eventualmente, modificar los límites constitucionales a la libertad configurativa a las entidades de nuestro país?

En una democracia, en tanto se respeten los derechos humanos fundamentales que sirven de sustento para legitimar la existencia misma de la organización estatal, siempre debe ser posible debatir el modelo existente de convivencia y de distribución del poder. En este sentido, todos los temas deben estar abiertos al debate público, esto es, susceptibles de ponderación a través de los cánones de una democracia deliberativa.

## Qué factores deben ser tomados en cuenta para interpretar los acuerdos del Consejo General del INE cuando entran en conflicto con las legislaciones locales?

Fundamentalmente, esa clase de calificativos normativos se resuelven en función de la consideración de reglas atinentes al sistema de fuentes y a los de la distribución competencial de las autoridades electorales previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A partir de estas bases normativas debe examinarse la materia del diferendo y, cuando existan características que permitan advertir la consecuencia de intereses federales y locales, estos deben ser coordinados de tal modo en la solución del problema, de manera que todos los bienes constitucionalmente protegidos conserven su entidad.



## ¿Qué método ha desarrollado la Sala Superior para interpretar los acuerdos del INE?

Me parece que los acuerdos del Instituto Nacional Electoral no requieren de una metodología propia y diversa a las empleadas para desentrañar el sentido y alcance de otros instrumentos normativos. En este sentido, debe emplearse la técnica o método que resulte apropiado, de acuerdo con las características del problema, y que, desde luego, son de aquellos permitidos por la ley o aceptados por la comunidad jurídica. En realidad, lo importante son los argumentos empleados para sostener la aproximación empleada y la solución alcanzada.





# Atracción, asunción, delegación, tres grandes facultades para un solo INE ¿Cómo ajustarlas para atenuar excesos y evitar insuficiencias?

Mediante la satisfacción de, al menos, dos exigencias que están vinculadas entre sí. Por un lado, a través de la exigencia puntual en el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales que han sido dispuestos para el ejercicio de las atribuciones de atracción, asunción y delegación. Por otro, nunca perder de vista la finalidad pretendida por la Constitución al contemplar estas figuras en el rediseño de nuestro sistema electoral de 2014. Toda duda o inquietud referida al entendimiento de las disposiciones jurídicas reguladoras de estas atribuciones no puede resolverse adecuadamente sin que se pondere su utilidad y propósito.

## El marco legal-electoral vigente ¿nos garantiza una elección equitativa en 2018?

La evolución de la calificación de los comicios en México ha transitado por diversos mecanismos, entre ellos podemos resaltar el de los colegios electorales constituidos por legisladores, el cual implicaba la ausencia de órganos independientes. Asimismo, como sabemos, durante la mayor parte del siglo XX México tuvo un régimen de partido hegemónico y tuvieron que pasar décadas para que un candidato de oposición ganara una elección de gobernador (Baja California 1989). En síntesis, el sistema electoral no constituía un canal eficiente de participación política.

Ese contexto nos permite reflexionar sobre los grandes cambios que ha tenido la democracia electoral en nuestro país. La transición a la democracia ha implicado que, durante décadas, las reformas constitucionales y legales fueran delineando, de forma paulatina, la estructura institucional necesaria para garantizar contiendas políticas equitativas. Estas transformaciones han tenido como consecuencia la creación de un aparato institucional electoral robusto, dotado de órganos autónomos, imparciales e independientes.



En el marco de este aparato institucional es que el Tribunal Electoral juega un papel fundamental como tribunal constitucional y última instancia de la cadena impugnativa en la resolución de conflictos electorales. El Tribunal Electoral ha evolucionado y se ha fortalecido a la par del sistema democrático de nuestro país. Se ha convertido en una institución sólida, capaz de brindar tranquilidad a la ciudadanía, mediante la protección de sus derechos político-electorales.

A diferencia del pasado, ahora existen instituciones, mecanismos y procedimientos para atender las eventualidades y dar certeza sobre la voluntad expresada por la ciudadanía a través del voto. Tenemos ciertamente una ley perfectible, de ahí la importancia de la labor de los juzgadores, pero sin duda suficiente para que la ciudadanía pueda tener la tranquilidad de que su voto será respetado por todo el entramado institucional.



## Redes sociales y campañas políticas en 2018, ¿liberar o regular?

Aunque perfectible, se encuentra ya vigente el marco constitucional y legal que servirá de base para la celebración de las elecciones de este año. Con esas reglas tendremos que afrontar unas elecciones inéditas, tanto en el volumen de las mismas, como seguramente en la competitividad que las caracterizará.

En estas elecciones hemos visto cómo continúa incrementando la importancia de las redes sociales durante las campañas electorales. El Internet, en particular las redes sociales, no son en sí mismas ni buenas ni malas, esto depende del uso que se les dé. En todo caso, su funcionamiento se encuentra indudablemente amparado por la Constitución y los tratados internacionales. Y esa protección es de particular importancia porque son canales que permiten que las personas puedan difundir información y opiniones a todos los demás.

Desde luego, las redes sociales no son espacios al margen de la Constitución y de la ley, ya que forman parte de la vida pública y, aunque sean virtuales, pueden, quienes las emplean, estar sujetos a responsabilidades ulteriores, si a través de ellas se realizan expresiones que exceden el margen de protección que el ordenamiento reconoce a la libertad de expresión.

Este Tribunal Electoral advierte la importancia y trascendencia que ha adquirido el tema de las redes sociales principalmente durante los procesos electorales. Tales herramientas han generado nuevas aristas relacionadas con la posible colisión entre el principio de equidad en la competencia entre los actores políticos y la libertad de expresión de las personas, incluidos los propios partidos políticos, candidatos, aspirantes y ciudadanos. De ahí, la imperiosa necesidad de analizar cada caso según corresponda y determinar en Derecho lo que proceda.



## 2018, la mayor concurrencia de elecciones en la historia de este país, su realización, ¿traerá conflictos?, de ser así ¿cuáles son los mayores desafíos para la función jurisdiccional en la materia, antes, durante y después de la jornada? ¿cabe la prevención?, ¿qué perfil tendría?

La democracia es el único sistema que privilegia una solución pacífica a las diferencias y a las disputas por el poder. Las elecciones son, precisamente, el mecanismo que permite dirimir esos conflictos y garantizar la representación, los derechos y las libertades de la ciudadanía.

Su funcionamiento, en ocasiones, puede generar debates intensos, procesos rípidos, altamente competidos, y con un importante grado de incertidumbre sobre sus resultados. Todos estos son fenómenos propios de una democracia sólida y deben ser vistos como algo normal. Sin embargo, una democracia, para ser funcional, requiere de autoridades independientes, sólidas, autónomas y fuertes, capaces de actuar por encima de las disputas políticas. El Tribunal Electoral, si bien resuelve conflictos políticos, no es un espacio para la continuación de la política.

Como ya mencioné, entre los retos que tendremos como Tribunal estará la coherencia y congruencia para atender y resolver los conflictos electorales.



## **E**n este momento del proceso electoral, ¿Se advierten indicios de una eventual judicialización de la elección Presidencial 2018?

Sin duda, tenemos un aumento de la litigiosidad en materia de justicia electoral.

La judicialización de la política es esencialmente una vía para pacificar la política, para que la disputa por el poder no se dirima por la vía de la violencia o en las calles, sino por las razones inspiradoras del Derecho vigente.

De esta forma, el Tribunal Electoral resuelve conflictos políticos, pero no es, bajo ningún aspecto, ya lo mencionaba apenas, un espacio para la continuación de la política, porque lo que impera es la regla de derecho previamente definida, al margen de las coyunturas del momento.

Nuestra misión es dar certeza a la ciudadanía de que su decisión cuenta y serán electos aquellos que hayan recibido legalmente el mayor número de votos.





## Cuáles aristas contempla la propuesta de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis para aumentar la cohesión y mejorar el desempeño de los órganos jurisdiccionales del México de hoy y del que viene?

Somos un solo sistema, si nos va bien a todos y a cada uno de los que lo integramos, OPLEs, Tribunales Estatales, INE y Tribunal Electoral, México saldrá beneficiado.

Para nosotros es muy importante y muy alentador afianzar los vínculos institucionales con todos los organismos y tribunales electorales. Por eso, compartimos los criterios jurídicos adoptados en las sentencias del Tribunal Electoral —tanto en sus salas regionales, como en la especializada y en la superior—, a fin de que puedan conocerse bien, con el objetivo de que las actuaciones electorales se apeguen a ellos.

Sin duda, frente a las elecciones de este año, tendremos que mejorar aún más la coordinación. Es importante homologar criterios, mantener abiertos los canales de comunicación y compartir información que nos ayude a tomar mejores decisiones y a dictar mejores sentencias.

En una democracia, en tanto presupuesto para la formación de la opinión pública, la ciudadanía debe estar en condiciones de juzgar a los juzgadores, en su actuación y desempeño. Es por ello que el Tribunal Electoral, nuestro Tribunal, debe encontrar mejores canales de comunicación con la sociedad, fundamentando y explicando sus decisiones, para contribuir al debate público, a una mejor comprensión de los procesos electorales y, consecuentemente, a generar confianza pública en las instituciones electorales.



**QUID IURIS**