



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES EN EL DERECHO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :

JEHOVA

MEÑEZ OLEA

ASESOR: DR. ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE



CIUDAD UNIVERSITARIA,

2005

M 343929



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE:

JEHOVA MENDEZ OLEA

FECHA:

9 mayo 2005

FIRMA:

Jehova



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"  
FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE  
AMPARO.**

Cd. Universitaria, D. F., marzo 1° de 2005.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **MÉNDEZ OLEA JEHOVÁ**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES EN EL DERECHO MEXICANO"**.

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

**"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad"**.

**ATENTAMENTE  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"  
DIRECTOR DEL SEMINARIO**

**LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.**

\*mpm.

# **ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE**

Abogado

SR. LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI,  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO DE LA  
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM.  
Presente.

Por este conducto me dirijo a usted a fin de hacerle saber que el alumno **JEHOVÁ MÉNDEZ OLEA** ha concluido satisfactoriamente su trabajo de tesis profesional titulada "**LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES EN EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO**", bajo la dirección y asesoría del suscrito.

Ahora bien, considerando que el trabajo reúne los requisitos indispensables para su aprobación por parte del suscrito, remito la tesis de mérito para los trámites conducentes.

En efecto, el alumno **MÉNDEZ OLEA** realizó una investigación seria, de corte universitario, en que hace un estudio pormenorizado de las particularidades en torno al derecho que tienen los militantes de un partido político, para inconformarse con las resoluciones o actos de los partidos en que militan, partiendo para ello de un estudio primario acerca de la naturaleza de un partido político, pasando por el análisis del aspecto histórico de la solución de controversias en materia electoral y la forma en que se sancionan las infracciones en materia electoral, cumpliendo así con el estudio pormenorizado del tema propio del título de su trabajo de examen profesional escrito, el cual está basado en el criterio de los tratadistas que han abordado el tema en sus obras, así como en la legislación de la materia y fundando también sus afirmaciones en la jurisprudencia aplicable al caso, lo que hace de su trabajo recepcional, un estudio digno de dar pauta al examen profesional respectivo.

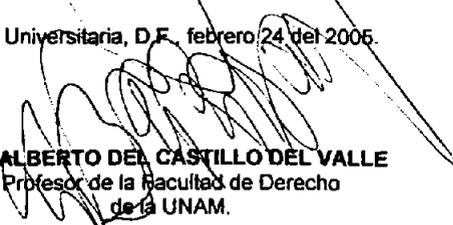
La aprobación de mérito también se hace en atención a que en el desarrollo de la tesis, el sustentante utilizó la bibliografía básica sobre Derecho Electoral y, como dejó ya asentado, habiendo citado la jurisprudencia actual y criterios del Poder Judicial, lo que enriquece tanto las ideas del sustentante, como la doctrina citada en la tesis, lo que motiva que ese trabajo recepcional sea aprobado.

Cabe señalar que de las indicaciones que se le hicieron al sustentante en las diversas horas de asesoría y análisis de la tesis que nos ocupa, se acataron las observaciones tanto por lo que hace al fondo como a la forma, por lo que considero que la misma es apta para que sirva de base para la sustentación del examen oral.

Sin otro particular por el momento, le remito la tesis de mérito para su revisión final.

**POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU.**

Cd. Universitaria, D.F., febrero 24 del 2006.

  
**DR. ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE**  
Profesor de la Facultad de Derecho  
de la UNAM.

## **AGRADECIMIENTOS**

**A MI FAMILIA, A MI ESPOSA ERLIN MOLINA, Y MI PEQUEÑIT@, CON TODO MI AMOR Y RESPETO**

**A MIS PADRES DON ANGEL MENDEZ, Y DOÑA JUANA OLEA, POR SU EJEMPLO AÚN A PESAR DE LA ADVERSIDAD.**

**A MIS HERMANOS.**

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, POR EL ORGULLO DE SER UNIVERSITARIO, POR PERTENECER A LA MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS DE AMERICA LATINA, FORMADORA DE HOMBRES Y MUJERES DE LIBRE PENSAMIENTO.**

**A MI ASESOR Y MAESTRO, DR. DON ALBERTO DEL CASTILLO DEL VALLE, POR SER UN EJEMPLO A SEGUIR.**

**AL LIC. JUAN ANTONIO ARAUJO RIVAPALACIO.**

**A LA LIC. NAHYELI ORTIZ QUINTERO.**

**A LA MEMORIA DEL LIC. OCTAVIO SENTÍES GÓMEZ.**

**A LOS HOMBRES Y MUJERES QUE CREEN Y HACEN POSIBLE UN PROYECTO ALTERNATIVO DE NACIÓN.**

**A QUIENES CON TOLERANCIA Y PACIENCIA ME HAN ACOMPAÑADO AL FINAL DE ESTE VIAJE, GRACIAS A TODOS PERO MUY ESPECIALMENTE A JAVIER, HÉCTOR, PENÉLOPE, MARY, MARGARITA, GUADALUPE, PABLO GÓMEZ, Y A TODOS LOS DEMÁS QUE NO ESTANDO EN LA HOJA DE PAPEL, TIENEN UN LUGAR ESPECIAL EN MI VIDA.**

## ÍNDICE

Introducción	1
--------------	---

### **Capítulo Primero.- Naturaleza y Fines Constitucionales de los Partidos**

1. Concepto de Partido Político.	4
2. Naturaleza Jurídica de los Partidos Políticos en México.	11
3. Atribuciones y Fines Constitucionales de los Partidos Políticos.	22
4. Actualidad de los Partidos Políticos en México.	34

### **Capítulo Segundo.- La Solución de las controversias electorales en la Historia Constitucional de México**

1. Constitución de 1812.	40
2. Constitución de 1824.	46
3. Constitución de 1836.	46
4. Acta Constitutiva y de Reformas sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de mayo de 1847. Jurada y promulgada el 21 de mayo del mismo año.	52
5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (5 de febrero de 1857).	53
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.	58

### **Capítulo Tercero.- Las Sanciones administrativas electorales dentro de la legislación electoral de 1997 a 2002**

1. Concepto de la Sanción Administrativa Electoral.	70
2. Naturaleza de la Sanción Administrativa Electoral.	73
3. La Sanción Administrativa dentro de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.	75
4. La Sanción Administrativa dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.	89

### **Capítulo Cuarto.- Medios de defensa en la normatividad interna de los Partidos Políticos**

1. Concepto y Generalidades.	107
2. Estatus jurídico de los medios de defensa dentro de la normatividad de los Partidos Políticos. Naturaleza de la Sanción Administrativa Electoral.	130
3. Alcances de las resoluciones emitidas por los órganos de control estatutario de los Partidos Políticos.	143

4. El procedimiento disciplinario administrativo en materia electoral cuando se denuncian violaciones a las normas internas de los Partidos Políticos.	166
a) Aplicación del principio de definitividad.	167
b) Aplicación del principio de legitimación procesal en la causa.	169
c) Garantía de audiencia al denunciado.	170
d) Principio de adquisición procesal.	171
e) Elementos que la autoridad debe fijar en la sanción cuando se acredite la violación reclamada.	172
<b>Conclusiones</b>	174
<b>Bibliografía</b>	179

## INTRODUCCIÓN

Dentro del campo de la administración de la justicia, pocas son las disciplinas jurídicas que han tenido una evolución tan vertiginosa como ocurre con la materia electoral. Basta recordar que el sistema tal y como lo conocemos el día de hoy, se ha desarrollado sobre la base de las reformas constitucionales de 1996, dichas transformaciones han redundado en cambios significativos a la vida política del país, pues han contribuido a la consolidación de un sistema real de competencia en la búsqueda de la integración de la representación nacional y de la participación del pueblo en la vida democrática.

Es indudable, que la aplicación de este sistema constitucional ha permitido sentar las bases de organización y calificación de los procesos electorales que cotidianamente se desarrollan en todo el país, los avances están a la vista de todos. Actualmente existen, por mandato de la Constitución Federal, organismos especializados con autonomía técnica y financiera, para organizar los procesos de renovación de cargos populares, dejando atrás los tiempos en que los Jefes Políticos o el propio gobierno realizaban esta actividad; en tanto que la calificación de los procesos electorales hoy es una actividad de tribunales jurisdiccionales especializados, reemplazando al sistema de "autocalificación" que por décadas operó en el país.

La aplicación de este sistema de organización y calificación de los procesos electorales, han permitido en gran medida superar el estigma de controversias en los resultados. No obstante lo anterior, los actores políticos y expertos han advertido que el procedimiento no está exento de algunas deficiencias, limitaciones y de asignaturas pendientes.

Las delimitaciones de estos últimos aspectos son los que permiten enriquecer los campos de la investigación y de la reflexión, los que hacen a su vez, que el quehacer legislativo encuentre su justa dimensión, por que permiten hacer perfectibles los ordenamientos que brindan certidumbre y seguridad a toda la población.

No obstante, la participación de los partidos políticos en la vida del país, no fue sino hasta la reforma de 1977 cuando se les concede un status legal concreto, pues hasta ese entonces la organización se encontraba amparada esencialmente en el Artículo 9º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema de partidos políticos se encuentra consolidado hoy, gracias a una evolución legislativa que ha redundado en reconocer a dichas organizaciones bajo la base constitucional de ser entidades de interés público, cuya función es la de organizar a los ciudadanos en las actividades democráticas y hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público. No obstante su importancia, la estructura legal que regula a dichas organizaciones tiene ausencia y deficiencias, básicamente en la forma en que deben interactuar hacia otras formas de organización y hacia sus propios afiliados, por lo que los excesos se convierte en cotidianidad, provocando el descrédito de la organización ante los ojos de la sociedad<sup>1</sup>.

Bajo este corolario, el presente trabajo realizará una retrospectiva a los orígenes del sistema de partidos políticos, desarrollando los aspectos esenciales de dichas organizaciones.

De igual manera, se abordará el aspecto de la evolución dentro del derecho mexicano en la solución de las controversias en materia electoral.

Asimismo, y bajo el supuesto que los partidos políticos, como formas reconocidas por el Estado, son titulares de derechos y obligaciones, también son sujetos de fiscalización y sanciones por parte de los órganos competentes para ello, por lo que, se abordará el tema de las sanciones administrativas electorales desde diversos ordenamientos legales que han sido vigentes en nuestro país hasta nuestros días.

---

<sup>1</sup> Al momento de realizar este trabajo, los escándalos políticos han sido tema del acontecer de la vida pública del país, los casos de los "Amigos de Fox", con el Partido Acción Nacional; "El PemexGate", con el Partido Revolucionario Institucional; el caso de "Rene Bejarano", en el Partido de la Revolución Democrática; el de tráfico de influencias del Partido Verde Ecologista de México, y el de la Familia Riojas en el Partido de la Sociedad Nacionalista, sólo por mencionar algunos.

Finalmente, se tocará el tema de la normatividad interna de los partidos políticos, en el marco de las relaciones que como organizaciones tienen con sus afiliados y de la correspondiente intervención del Estado Mexicano cuando se involucran derechos políticos electorales de los ciudadanos que militan en dichas organizaciones. Dicho análisis se realizará a la luz de las distintas ejecutorias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las que como máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, ha interpretado y delimitado los alcances de las relaciones internas y externas de los partidos políticos.

## CAPITULO PRIMERO

### NATURALEZA Y FINES CONSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1. CONCEPTO DE PARTIDO POLÍTICO.

Es difícil hablar de democracia en los tiempos que corren sin considerar a los partidos políticos, pues ellos son los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales. Para precisar su concepto podemos distinguir dos acepciones. El primer significado desde una concepción amplia de partido, nos dice, que éste es cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés;<sup>1</sup> en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada.

En segunda instancia podemos admitir la expresión partido político en su concepción restringida, que lo define como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el Estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales<sup>2</sup>. Esta acepción la encontramos en un pasado definido y reciente. Se discute, así, si los partidos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del XIX en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica. En esta acepción, por tanto, el origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente con la legislación parlamentaria o electoral.

Una de las opiniones con mayor aceptación en la teoría, afirma que los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizan, en el pleno sentido del término, a partir del siglo XIX y, concretamente, después de las sucesivas reformas electorales y

---

<sup>1</sup> Diccionario Enciclopédico Universal. Thema Equipo Editorial. 2002.

<sup>2</sup> WOLDENBERG, José, Sistemas Políticos. Partidos y Elecciones, Estudios Comparados, Primera Edición. CIIETD, México, 1993. p. 46

parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832. Los partidos modernos, aunque son producto de la peculiar relación de los grupos políticos con el parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los Estados Nacionales y por los procesos de modernización, que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX<sup>3</sup>.

Los partidos políticos son el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial. El mundo burgués, posterior a las revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización política que sustituyeran a las estamentarias<sup>4</sup> o corporativas por nuevos modos de organización, dependientes de grupos políticos organizados en el parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política. Estas reglas serían de carácter electoral y tendrían un sentido distinto al llamado mandato directo (y en ocasiones vitalicias) de los representantes respecto de sus representados; tal mandato quedó sustituido por el representativo, con el cual el diputado ya no es considerado representante exclusivo de su distrito, sino de toda la nación, y deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de sus electores.

La sociedad libre que surgió después de la quiebra de los estamentos y las corporaciones precisaba de organizaciones que fueran funcionales en el nuevo estado de cosas<sup>5</sup>. La división entre la sociedad civil como ámbito de la libertad de la persona dotada de derechos inherentes y la sociedad política o Estado exigían canales de comunicación que articularan intereses entre una y otra, así, los cauces de intercambio fueron el parlamento, los partidos políticos y la opinión pública<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Amaiz Amigo Aurora, *Ciencia Política, Estudio doctrinario de sus instituciones*, Porrúa, México, 1984. pp. 553.

<sup>4</sup> Los Estamentos, eran la clasificación de clase, estrato o grupo social, básicamente se refería a cada una de las tres clases o grupos (Nobleza, Clero, y Estado llano) que formaban la sociedad feudal y del Antiguo Régimen.

<sup>5</sup> Es indispensable repasar en este tema la disertación de la Maestra Amaiz Amigo, Op. Cit, al tratar el tema "La representación política en la historia" pp. 478-482.

<sup>6</sup> En este sentido, la Maestra Aurora Amaiz, en su libro *Ciencia Política*, establece que "...los grandes puntales del Estado moderno son: el respeto a la libre decisión mayoritaria, el

Los partidos fueron y son, los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, aunque su estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la antigüedad lanzan contra ellos sus detractores. Los partidos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero los nacionales. Su función es, por tanto, ambigua, pero indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único, que generaliza artificialmente intereses particulares. Por el contrario, los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.

Por su carácter ambiguo, en suma, los partidos políticos no siempre han sido bien aceptados, y diríamos que su inclusión en el pensamiento político se dio lentamente.

Los partidos se diferencian de las facciones y los grupos de interés o de presión, pero también de los movimientos sociales. Estos últimos son corrientes fundadas en un conjunto de valores compartidos para redefinir las formas de la acción social e influir en sus consecuencias. Los movimientos sociales permanecen en la esfera de la sociedad civil reivindicando u oponiéndose a decisiones políticas; son organizaciones informales reivindicativas, en ocasiones radicales. Los partidos, en cambio, aun originándose en la sociedad civil, actúan fundamentalmente en la esfera política a través de una organización formal y con la intención de llegar al poder a través de la competencia política y las elecciones. Los movimientos

---

*régimen parlamentario, la democracia indirecta, la representación política (mandato), el derecho de revisión frente a la ley, al decreto, a los actos de los gobernantes, así como la facultad ciudadana al veto. Gobernantes, autoridades y funcionarios públicos son colaboradores del soberano (pueblo), de acuerdo con las atribuciones conferidas por la ley. La opinión pública se manifiesta a través de los partidos políticos y de los sindicatos. Las Cámaras legislativas deberán ser integradas de acuerdo con el triunfo, en buena y limpia lid electoral, de los programas de los partidos políticos, que deberán transformarse en el plan de acción de gobierno.*

sociales, al institucionalizarse, pueden llegar a ser partidos políticos si se organizan formalmente, adoptan una estructura y participan en las contiendas electorales.

Ahora bien, en el Estado liberal, la relación entre los ciudadanos con derecho al voto y los gobernantes era directa. Por lo tanto, el control que los ciudadanos ejercían sobre sus mandatarios se agotaba en el momento electoral. En dicho Estado los partidos tenían escasa importancia, no existía aún el sufragio universal, sino el censatario, donde sólo unos cuantos podían votar, por lo que no había necesidad de grandes organizaciones que articularan y aglutinaran intereses con fines político-electorales. El Estado liberal se caracterizaba por la contraposición tajante entre Estado y sociedad, por el individualismo y la atomización del poder, y sobre todo por la idea, hoy puesta de nuevo en circulación del Estado mínimo o gendarme, encargado de vigilar el respeto de las reglas del intercambio de la propiedad y de dotar de seguridad jurídica a tales intercambios.

Los partidos fueron en él, entidades embrionarias o a lo sumo partidos de notables. Se trataba de asociaciones locales sin reconocimiento o regulación legal, promovidas por candidatos al parlamento o por grupos de la burguesía que combatían por la ampliación del sufragio, o que en ocasiones representaban grupos de interés. Tales círculos agrupaban un número restringido de personas y funcionaban casi exclusivamente durante los periodos electorales. El partido era una simple maquinaria provisional, sin programa político alguno y sin disciplina u organización de carácter permanente. La ampliación del sufragio y los procesos democratizadores de finales del siglo XIX y principios del XX trajeron consigo los partidos de masas y con ellos los procesos de su reconocimiento legal y constitucional<sup>7</sup>.

Este sistema de partidos es consecuencia principalmente de las organizaciones de masas y de las luchas políticas por la extensión del sufragio, así como de los cambios en la estructura parlamentaria y electoral

de muchos países europeos. La noción de Estado de partidos es de origen alemán, y obedece a la preocupación de algunos autores germanos por la crisis parlamentaria y por la dependencia del diputado respecto de su partido mediante el llamado mandato imperativo, que exigía del representante popular - como aún sucede en muchos países - una fuerte disciplina a las decisiones tomadas en la cúpula del partido.

Kelsen<sup>8</sup> entendió que en el Estado de partidos, la voluntad general o del Estado se mueve en la línea de conciliación entre los intereses de los distintos partidos; los partidos son órganos del Estado que exigen su constitucionalización para promover su democracia interna y rechazar toda tendencia oligárquica que se produzca en el interior de la organización partidaria. Así, la democracia real no se compone de individuos, sino de partidos, y de ellos emanan los demás órganos del Estado. Conforme a esta primicia, el rechazo al Estado de partidos viene dado más por la defensa del autoritarismo que por el individualismo a ultranza del Estado liberal. Así, el estado de partidos es la forma de Estado democrático de nuestro tiempo, y sin la mediación de organización de los partidos sería imposible la formación de la opinión y la voluntad colectivas.

Como una primera aproximación, el Maestro Alberto Del Castillo Del Valle<sup>9</sup>, señala que un partido político, es un ente jurídico que se crea a través de la asociación de personas físicas que tienen la condición de ciudadanos, persiguiendo determinados fines y ciertos lineamientos e ideales comunes, con una plataforma político-social. El partido político es una persona moral del Derecho Electoral, que tiene la condición de gobernado frente a los órganos de gobierno del Estado.

---

<sup>7</sup> Duverger, Maurice, Los Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

<sup>8</sup> Kelsen, Hans, Teoría General del Derecho y del Estado, México, 1949.

<sup>9</sup> Del Castillo Del Valle, Alberto, Diccionario de Derecho Electoral, Instituto Estatal Electoral de Hidalgo, México, 2000.

En tanto que el Maestro José Woldenberg<sup>10</sup>, citando la obra de Giovanni Sartori, "Partidos y Sistemas de Partidos"<sup>11</sup>, establece que son esencialmente tres las cualidades de los partidos políticos:

- a) *No son facciones*, por que los partidos políticos son instrumentos para lograr beneficio colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes.
- b) *Son parte de un Todo*, por que la existencia de partidos en una sociedad supone el reconocimiento de la misma como un espacio pluralista que requiere de instrumentos para que se exprese precisamente esa pluralidad, y que ofrecen gobernar para el bien de todos.
- c) *Los partidos son conductos de expresión*, es decir, los partidos pertenecen, en primer lugar, y por encima de todo, a los medios de representación; son un instrumento o una agencia para representar al pueblo en sus exigencias. Esto es, expresan, organizan y representan al pueblo, a la sociedad, a los ciudadanos, de tal suerte que se convierten en un eslabón indispensable del proceso democrático representativo. Son, así, canalizadores de los intereses sociales y puente con las esferas del poder público.

Por otro lado, los elementos de organización y procedimientos que, en un régimen democrático, los partidos deben contemplar<sup>12</sup> en sus documentos básicos son los siguientes:

- a) Igual derecho de voto y propuesta para cada miembro.
- b) Respeto de las libertades civiles, en especial la de expresión.

---

<sup>10</sup> WOLDENBERG, Karakowsky, Los Partidos Políticos en México, Serie de Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral, México, 1996. pp. 11.

<sup>11</sup> SARTORI, Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

<sup>12</sup> Se toma como base el listado enunciativo que propone el Dr. Jaime Cárdenas Gracia, en su ensayo "Partidos Políticos y Democracia", publicado en los "Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática" del Instituto Federal Electoral, México, 2000.

- c) Acceso a la información sobre todos los asuntos del partido, incluyendo los económicos.
- d) Regulación de la situación jurídica de los afiliados y dirigentes.
- e) De los miembros con base en la igualdad de derechos, para hacer posible la participación de cada uno en los asuntos del partido.
- f) Fundamentación de los rechazos de solicitudes de afiliación. Para estos casos es conveniente establecer procedimientos equitativos e imparciales, accesibles a cualquier interesado. Es necesario contar dentro del partido con un órgano neutral que decida sobre los rechazos y otras cuestiones.
- g) Tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión. La conducta punible ha de comprobarse debidamente y ha de ser conocida por un órgano neutral e imparcial que decida de acuerdo con un procedimiento previamente establecido y respetando todas las garantías constitucionales de carácter procesal del afiliado.
- h) Posibilidad de impugnación, ante órganos jurisdiccionales del Estado, de ciertas decisiones del partido relacionadas con la afiliación, castigo, expulsión, etcétera.
- i) Previsión clara de la articulación territorial y de organización del partido, de las facultades y responsabilidades de sus órganos y de las condiciones para acceder a sus cargos.
- j) Selección de los funcionarios del partido y de sus candidatos mediante un procedimiento previamente establecido por la asamblea general.
- k) Rendición periódica de cuentas por parte de los órganos responsables de administrar los bienes del partido, con total transparencia y con posibilidad de que todo militante conozca la información correspondiente y pueda impugnarla.

l) Transparencia en las reglas de financiamiento del partido.

m) Garantías para la manifestación de las diversas tendencias internas.

Debe decirse que dichos enunciados encuentran repercusión en el trabajo del legislador federal al establecer una serie de requisitos y formalidades esenciales en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>13</sup>, para declarar válida la solicitud de registro de Partido Político Nacional, elementos que serán abordados más adelante.

Con las unidades apuntadas, podemos decir que una concepción de partido político es, en opinión del suscrito, la siguiente:

**La organización de ciudadanos reconocida por el Estado, cuya finalidad esencial reside en que mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de una mayoría de ciudadanos, sea posible acceder o mantener a sus afiliados en el ejercicio del poder público, y así, hacer posible los programas, ideología y principios políticos que postulan sus documentos básicos.**

## **2. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.**

La fuente primaria de donde se desprende la naturaleza jurídica de los partidos políticos la encontramos en nuestro ordenamiento supremo, pues es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se armonizan diversos principios y derechos que tienen que ver con el derecho de asociación en materia política<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México, 1999.

<sup>14</sup> A este respecto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido la jurisprudencia identificada con la serie *J.24/2002, Tercera Época*, con la voz "DERECHO POLÍTICO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES".

El artículo 1º constitucional manifiesta que en los Estados Unidos Mexicanos todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la propia Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

En el artículo 9 de la Constitución Federal, se establece en primer lugar el derecho de asociación en general para los habitantes del país, pero asimismo establece que tratándose del derecho de asociación en materia política, será exclusivo para los ciudadanos de la República.

Por otro lado, el artículo 34 constitucional establece que tienen la calidad de ciudadanos de la República los varones y las mujeres que teniendo la calidad de mexicanos reúnan los requisitos de haber cumplido dieciocho años y tener un modo honesto de vivir.

Asimismo, la fracción III del artículo 35 del Pacto Federal, establece como derecho de los ciudadanos mexicanos, el asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Debe estimarse como aspecto vinculatorio de los partidos políticos, el hecho de que sólo los ciudadanos mexicanos tienen como parte de sus prerrogativas el votar y poder ser votado en las elecciones de renovación a cargos populares, conforme a las fracciones I y II del mismo ordenamiento<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Advierto que la vinculación del contenido de las fracciones I, II y III del artículo 35 y del artículo 41 segundo párrafo, base primera, segundo párrafo de la Constitución Federal, establecen el monopolio a favor de los partidos políticos para proponer candidaturas que hagan posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público en sus tres niveles de gobierno, lo anterior coincidiendo en el voto minoritario presentado de la sentencia recaída en el Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: SUP-JDC-037/200, el cual derivó en el criterio jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **"CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES"**, cuya votación mayoritaria estableció en sus resolutivos la procedencia constitucional de las candidaturas independientes.

En tanto el artículo 39 de la Constitución Federal deposita la soberanía nacional, esencial y originariamente, en el pueblo, señalando que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, otorgando al pueblo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el fundamento normativo de la existencia de los partidos políticos al señalar que, los partidos políticos son entidades de interés público,<sup>16</sup> cuya connotación se encuentra íntimamente ligada a la función social que envuelven sus actividades.

En la base primera del mismo artículo constitucional se establece que, los partidos políticos tienen como fin: Promover la participación del pueblo en la vida democrática, asimismo la de que contribuyan a la integración de la representación nacional y finalmente como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de conformidad con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

En este sentido, la Constitución Federal establece una serie de disposiciones, para hacer efectivos los fines para los cuales fueron

---

<sup>16</sup> El Diccionario Jurídico Mexicano, establece que el interés público es el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado. De donde se sigue, que las numerosas y diversas pretensiones y aspiraciones que son tuteladas por el derecho se pueden clasificar en dos grandes grupos. En el primero se incluyen las pretensiones que tienden a satisfacer las necesidades específicas de los individuos y grupos sociales; dichas pretensiones constituyen el "interés privado", y tienen la característica de que al ser satisfechas se producen beneficios solamente para determinadas personas. Por el contrario, en el segundo grupo se encuentran las pretensiones que son compartidas por la sociedad en su conjunto, y cuya satisfacción origina beneficios para todos los integrantes de una colectividad. Estas últimas pretensiones son garantizadas mediante la actividad constante de los órganos del Estado, y para referirse a ellas se utiliza la expresión "interés público". La protección otorgada al interés público tiene mayor alcance jurídico que la tutela concedida a los intereses privados. En efecto, el interés público es protegido por el Estado, no sólo mediante disposiciones legislativas, sino también a través de un gran número de medidas de carácter administrativo que integran una actividad permanente de los poderes públicos, dirigida a satisfacer las necesidades colectivas. En cambio, en relación al interés privado, el Estado se limita a crear las condiciones propicias para que los particulares satisfagan sus pretensiones mediante su propio esfuerzo.

contemplados, así, tenemos que entre los derechos a los cuales los partidos políticos tienen derecho se encuentran: la de participar en la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Federación y de las entidades federativas, así como de la renovación de los Ayuntamientos, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; a que se les asignen diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, siempre que alcancen el dos por ciento de la totalidad de la votación; así como la de recibir financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes y para sus campañas electorales, debiendo prevalecer este tipo de financiamiento, sobre el financiamiento que también pueden recibir de naturaleza privada. Igualmente cuentan con la posibilidad de usar en forma permanente los medios de comunicación social, así como la utilización de franquicias telegráficas, y la devolución de un porcentaje de los gastos que anualmente realicen por concepto de las actividades que lleven a cabo en materia de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, y de las actividades editoriales que desarrollen.

Dentro de los derechos procesales que tienen los partidos políticos nacionales, están los de ejercitar las acciones para impugnar las leyes de carácter electoral en los ámbitos federal y local de la República, en tanto que los partidos políticos con registro local, solo pueden impugnar aquellas de su entidad, conforme a la lectura del artículo 105 de la Constitución Federal.

A los partidos políticos también les es concedido impugnar mediante los medios de impugnación que las leyes secundarias determinen en contra de los cómputos, declaración de validez de las elecciones, así como de la entrega de la constancia y la asignación de curules por el principio de representación proporcional en que participen, conforme a la lectura de los artículos 41, 60, y 99 de la Constitución Federal.

En cuanto hace al espectro normativo legal, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los requisitos para la constitución legal de los partidos políticos en México.

En efecto, los artículos 22 al 31 del ordenamiento federal citado dispone el procedimiento de registro de un partido político nacional, en los siguientes términos:

En primer lugar, la organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político para participar en las elecciones federales deberá obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral.

Para que una organización pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir con requisitos específicos contenidos en tres documentos básicos a saber:

1. Una declaración de principios, misma que contendrá, por lo menos:

- a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;
- c) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática;
- d) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos.

2. Un programa de acción, que determinará las medidas para:

- a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;
- b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;
- c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles en ellos el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política; y
- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

3. Los estatutos que normen sus actividades, que establecerán:

- a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;
- b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;
- c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:
  - I. Una asamblea nacional o equivalente;
  - II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido;
  - III. Comités o equivalentes en las entidades federativas; y

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.

- d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;
- f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y
- g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa.

Por otro lado, la solicitante deberá contar con 3,000 afiliados en por lo menos 10 entidades federativas, o bien tener 300 afiliados, en por lo menos 100 distritos electorales uninominales; en ningún caso, el número total de sus afiliados en el país podrá ser inferior al 0.13% del Padrón Electoral Federal que haya sido utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate.

Asimismo dicha organización se compromete a celebrar asambleas constitutivas de carácter, diez estatales o cien distritales, para que sus afiliados manifiesten su intención de conformar un partido político nacional.

Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, la organización interesada, en el mes de enero del año anterior al de la elección, presentará ante el Instituto Federal Electoral la solicitud de registro, acompañándola con los siguientes documentos:

- a) La declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados por sus miembros en los términos del artículo anterior;
- b) Las listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales; y
- c) Las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva.

Una vez integrada la solicitud de la organización que pretenda su registro como partido político nacional, el Instituto Federal Electoral integrará una comisión para examinar los documentos a que se refiere el artículo anterior a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución señalados en este Código. La comisión formulará el proyecto de dictamen de registro.

El Consejo, con base en el proyecto de dictamen de la comisión y dentro del plazo de ciento veinte días contados a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro, resolverá lo conducente, expidiendo el certificado correspondiente haciendo constar el registro, cuando este proceda. En caso de negativa fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. La resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y podrá ser recurrida ante el Tribunal Federal Electoral.

El registro de los partidos políticos nacionales, cuando hubiese procedido, surtirá efectos a partir del 1° de agosto del año anterior al de la elección, teniendo en consecuencia personalidad jurídica, y gozando de los derechos y de las prerrogativas y quedan sujetos a las obligaciones que establecen la Constitución y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por otro lado, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en sus artículos 36 y 38, como catálogo enunciativo de

derechos y obligaciones, para que los partidos políticos puedan desarrollar las actividades que le son propias, las siguientes:

**Artículo 36.** 1. Son derechos de los partidos políticos nacionales:

- a) Participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en este Código, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral;
- b) Gozar de las garantías que este Código les otorga para realizar libremente sus actividades;
- c) Disfrutar de las prerrogativas y recibir el financiamiento público en los términos del artículo 41 de la Constitución General de la República y del Código Electoral Federal, para garantizar que los partidos políticos promuevan la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hagan posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo;
- d) Postular candidatos en las elecciones federales en los términos de este Código;
- e) Formar frentes y coaliciones, así como fusionarse, en los términos de este Código;
- f) Participar en las elecciones estatales y municipales, conforme a lo dispuesto en la fracción I del párrafo segundo del artículo 41 de la Constitución;
- g) Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral en los términos de la Constitución y este Código;

- h) Ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines;
- i) Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica, así como el respeto irrestricto a la integridad y soberanía del Estado Mexicano y de sus órganos de gobierno;
- j) Suscribir acuerdos de participación con las agrupaciones políticas nacionales.

**Artículo 38. 1.** Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

- a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;
- b) Abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno;
- c) Mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro;
- d) Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
- e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;
- f) Mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios;

- g) Contar con domicilio social para sus órganos directivos;
- h) Editar por lo menos una publicación mensual de divulgación, y otra de carácter teórico, trimestral;
- i) Sostener por lo menos un centro de formación política;
- j) Publicar y difundir en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate. En este caso, el tiempo que le dediquen a la plataforma no podrá ser menor del 50% del que les corresponda;
- k) Permitir la práctica de auditorías y verificaciones que ordene la comisión de consejeros a que se refiere el párrafo 6 del artículo 49 del Código Federal Electoral, así como entregar la documentación que la propia comisión les solicite respecto a sus ingresos y egresos;
- l) Comunicar al Instituto Federal Electoral cualquier modificación a su declaración de principios, programa de acción o estatutos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente por el partido. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el Consejo General del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente;
- m) Comunicar oportunamente al Instituto los cambios de su domicilio social o de los integrantes de sus órganos directivos;
- n) Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras,

organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión o secta;

- o) Utilizar las prerrogativas y aplicar el financiamiento público exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 del Código Electoral;
- p) Abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas;
- q) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;
- r) Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

### **3. ATRIBUCIONES Y FINES CONSTITUCIONALES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Los sistemas de partidos son un fenómeno relativamente reciente en el mundo político occidental. Por ese motivo, son un objeto relevante de la ciencia política actual; no obstante, su desarrollo es en cierta medida incipiente. La relativa juventud de los sistemas de partidos como objeto de estudio de la ciencia política está vinculada con la también relativa juventud de los propios partidos políticos como organización de ciudadanos.

En este sentido, los partidos políticos para serlo, deben cumplir con ciertos requisitos. En primer lugar, deben ser algo distintos de las facciones políticas.

En efecto, las facciones políticas han existido desde hace mucho tiempo y los partidos surgieron justamente como una evolución positiva de estas. Mientras las facciones persiguen el beneficio de sus miembros, los partidos persiguen el beneficio del colectivo, o por lo menos de una parte significativa de la sociedad en la que están insertos. Esto los obliga a elaborar y promover un proyecto político que satisfaga las aspiraciones tanto de sus miembros como de otros individuos y sectores que conforman la sociedad. Por otro lado, los partidos, para serlo, deben de reconocerse como parte de un todo que los supera. Los supera porque la suma de proyectos elaborados por todos y cada uno de los partidos define el proyecto de nación que una sociedad (o más específicamente, la clase política de una sociedad) adopta como rumbo. En consecuencia, cada partido está obligado a reconocer la existencia de otros partidos y a aceptar que éstos también pueden organizar y promover proyectos políticos, incluso radicalmente distintos al suyo.

Asimismo, un partido debe decidirse a ser gobierno. Aunque grupos políticos de muy diverso tipo puedan aspirar a ejercer ciertos cargos de representación política, ese hecho no basta para que lo hagan con eficiencia. Para gobernar, los partidos deben ofrecer diagnósticos de la realidad en la cual actúan, pero también propuestas viables a sus electores. La contienda por el poder debe adecuarse a mecanismos democráticos que dejen satisfechos a los actores políticos y al electorado.

Es indispensable que los partidos funjan como canal de comunicación entre los gobernados y sus gobernantes. En ese sentido tienen la tarea de articular las múltiples opiniones que expresa la sociedad para distinguir, de entre las aspiraciones de una sociedad, aquéllas que son políticamente aceptables y prácticamente aplicables.

Bajo esta perspectiva, el partido es un organizador de la opinión pública y su función es expresarla ante los que tienen la responsabilidad de adoptar las decisiones que hacen posible la gobernabilidad. Pero si esto es válido, también es cierto que los partidos son un canal de transmisión de las

decisiones adoptadas por la élite política hacia el conjunto de la ciudadanía. Como canales de expresión biunívoca, los partidos terminan por expresar ante el gobierno las inquietudes de la población y ante la población las decisiones del gobierno. De tal suerte que los partidos constituyen importantes espacios de comunicación en las sociedades democráticas.

La última característica de los partidos, y quizá la central, consiste en que están obligados a reconocerse en la contienda político-electoral como actores principalísimos de la lucha por el poder. Por eso, los partidos existen y se desarrollan en aquellas sociedades en que la lucha por el poder se procesa en el campo estrictamente electoral. Así, los partidos requieren de acuerdos básicos que les permitan preservar el espacio electoral como el ámbito privilegiado de competencia, incluso cuando resulten derrotados en las contiendas por el poder. En este sentido, los partidos son leales al sistema político cuando reconocen en el campo electoral, y sólo en él, los mecanismos básicos para la obtención del poder y su consecuente ejercicio. Esta característica de los partidos resulta de gran importancia para definir las características centrales de lo que hoy se entiende como sistema de partidos. Efectivamente, sólo donde hay partidos puede existir un sistema de partidos. Éste es el producto de la competencia leal entre los diversos partidos políticos.

Para constituir un sistema, los partidos requieren de garantías elementales que permitan su supervivencia una vez que cualquiera de los protagonistas asuma funciones de gobierno. Es por eso que la competencia de los partidos por el poder sólo puede ser entendida desde una actitud de lealtad de cada uno de ellos hacia el conjunto. No obstante, la competencia entre los partidos es un tema de la mayor complejidad, pues al mismo tiempo existen desacuerdos importantes entre ellos que los separan y confrontan constantemente. El premio de la competencia partidaria es, nada más y nada menos, que la posibilidad del ejercicio del poder por parte de aquel partido

que logra imponerse en la contienda. Así, se trata de una competencia que, aunque leal, implica un nivel de confrontación significativamente elevado.

Respecto a este tópico, el maestro Alberto Del Castillo Del Valle<sup>17</sup>, señala que si los partidos políticos son asociaciones integradas por ciudadanos que coinciden en planteamientos de tipo político, jurídico, económico y social y que se agrupan para que, por medio de la obtención de votos de los ciudadanos, accedan a los cargos públicos, a efecto de que desde ellos e implantando o aplicando sus principios y programas, desarrollen actos de gobierno que permitan la vida en común de la prosperidad y evolución social. En este orden de ideas las finalidades de los partidos políticos pueden compartirse en los siguientes criterios:<sup>18</sup>

- a) *Participar en la vida democrática del país;*
- b) *Contribuir en la integración de la representación nacional;*
- c) *Hacer posible la asunción o el acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular.*

Asimismo los partidos políticos, para el logro de los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Instituto Federal Electoral vigilará que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley.

Dichos aspectos se encuentran reconocidos dentro del marco constitucional federal en el Estado Mexicano, pues dentro del artículo 41 de la Carta Magna, se establece claramente que los partidos políticos tienen la finalidad de contribuir a la integración de la representación nacional, esto es, el reconocimiento de los diferentes substratos ideológicos, del reconocimiento

---

<sup>17</sup> Del Castillo Del Valle, Alberto. Op. Cit., pp. 304.

<sup>18</sup> Del Castillo Del Valle, Alberto, Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral Federal, Editorial EDAL, México, 1997, pp. 70-71.

de los pueblos indígenas, de clase social, de actividades, etc., en suma, del reconocimiento de las diferencias entre iguales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, el mismo artículo 41 de la Constitución Federal establece que los partidos políticos como organizaciones de ciudadanos tienen la finalidad de hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Por otro lado, otros elementos del interés público se deducen de la preocupación del Estado de garantizar a los partidos políticos los insumos financieros para la adquisición de bienes y la contratación de personal para el cumplimiento de los objetivos por los que fueron creados. Asimismo, la Constitución Federal mandata, que para el debido cumplimiento de sus actividades, los partidos políticos tendrán derecho al uso permanente de los medios de comunicación social, pues sólo así es posible que la ciudadanía tenga opciones reales de elección, respecto a diversas propuestas políticas, y así opte por alguna y haga posible la relación ejecutiva de los documentos básicos que postula cada organización.

De todos estos dispositivos se reconoce el carácter del interés público de los partidos políticos, pues la sociedad en su conjunto esta interesada en la estabilidad del sistema de elecciones, como forma renovadora de los poderes públicos y por ende de la legitimación del Estado mismo, quien encuentra su esencia en la renovación de sus integrantes, todo mediante el sistema de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Ahora podemos ofrecer una simple exposición de los fines del sistema de partidos: en primer lugar debe decirse que el mismo se desarrolla dentro del espacio de competencia leal entre los partidos, orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político.

De manera específica, las funciones sociales que tienen los partidos políticos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas se puede destacar: a) La socialización política; b) La movilización de la opinión pública; c) La representación de intereses; y d) la legitimación del sistema político.

La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia.

Esto es, los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

Con la crisis del parlamento, que en la tesis clásica de la democracia liberal era el lugar idóneo para que un público razonador e informado (los diputados) discutiera los asuntos públicos, los partidos, por lo menos en el inicio de este siglo, fueron los espacios para canalizar la opinión pública. En efecto, corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, algunos críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere. Otros, en cambio, actualizan y reformulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

La función social de los partidos también debe ser visto desde la óptica de la representación de intereses.

En efecto, en su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centristas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o derecha. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El por qué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevalencia interna de los integrantes del partido, lo que redundará en los equilibrios de los intereses a representar y proteger.

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político.

Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la

aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder. Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y las instituciones democráticas y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticas, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales. De donde se sigue, que el sistema de partidos es básicamente el marco de la competencia que entabla este tipo de organizaciones para obtener y ejercer el gobierno, sus funciones resultan de vital importancia en las democracias representativas. Por esta razón, el sistema de partidos funciona como una cámara de compensación de intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia, haciendo posible el ejercicio legítimo del gobierno. El sistema de partidos y los partidos en él incluidos, juegan el papel de instancia mediadora de comunicación entre la sociedad y su gobierno.

De éste carácter de mediación se derivan las principales funciones de un sistema de partidos: pugna de opciones, lucha democrática por el poder, obtención legítima de cargos de representación y de gobierno y finalmente, ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas. La capacidad que el sistema de partidos tiene para satisfacer las anteriores funciones es, en definitiva, el parámetro para evaluar su funcionamiento. Un sistema de partidos que no es capaz de satisfacer todas estas funciones deja de ser un medio efectivo de comunicación entre gobernados y gobernantes. En cambio, un sistema de partidos que sí las satisface es un buen canal de comunicación entre sociedad y gobierno.

Esta comunicación se produce en un doble sentido. El sistema de partidos eleva hacia las instancias políticas las inquietudes y aspiraciones de diversos grupos de la sociedad. A su vez, el sistema de partidos transmite a la sociedad el procedimiento de la toma de decisiones gubernativas, las propias decisiones y, en cierta medida, las consecuencias esperadas por la aplicación de las políticas decididas.

De esta forma, el sistema de partidos comunica a los gobernados con sus gobernantes. En ambos sentidos el proceso de comunicación tiene su punto culminante en la competencia electoral. Ocurre así porque la competencia por los cargos de representación y de gobierno es el momento y el espacio en el que los partidos mejor condensan las aspiraciones e intereses de los sectores sociales que pretenden representar. Es, también, el espacio en el que los ciudadanos pueden calificar la acción gubernativa de los diversos partidos políticos.

En suma los artículos 39, 40 y 41 del Pacto Federal, establecen los fines constitucionales de los partidos políticos.

En efecto, el Artículo 39 del ordenamiento invocado establece que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

En tanto, el artículo 40 constitucional instituye que, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por otro lado, el artículo 41, en su primer párrafo erige que: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece este mecanismo como punto esencial de la competencia política a través del sistema de partidos políticos, pues al establecer en su artículo 41, que los mismos son entidades de interés público, pero, además, los mismos tienen como finalidad esencial de su existencia las siguientes:

- a) La de promover la participación del pueblo en la vida democrática;
- b) Contribuir a la integración de la representación nacional de los diferentes sustratos sociales, y;
- c) Hacer posible el acceso de los agremiados al ejercicio del poder público.

De las disposiciones referidas se puede desprender cuáles son los elementos fundamentales de una sistema democrático de partidos políticos, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que la renovación de los poderes públicos se considere producto del ejercicio popular de la soberanía, dentro del sistema jurídico-político construido en la Carta Magna del Estado, cuya esencia imperativa resulta de su naturaleza de ser normas de orden público, de obediencia inexcusable y no renunciables.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha manifestado que dichos principios son, entre otros, las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto y directo; que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezcan los recursos públicos sobre los de origen privado; la

organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principio rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.<sup>19</sup>

Lo anterior significa que los partidos políticos han de ajustarse a pautas determinadas para que los procesos de competencia en que participen puedan calificarse como democráticos, pautas que parten de una condición previa: la universalidad del sufragio.

La universalidad del sufragio se funda en el principio de: un hombre, un voto. Con la misma, se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden de asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público.

La libertad de sufragio, cuyo principal componente es la vigencia efectiva de las libertades políticas, se traduce en que el voto no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. La fuerza organizada y el poder del capital no deben emplearse para influir al elector, porque destruyen la naturaleza del sufragio.

En efecto, la elección es el mecanismo por el cual se logra la expresión de la voluntad popular, orientada a la renovación de los poderes públicos, mediante el sistema de partidos políticos.

El significado ontológico de “elecciones” se basa en vincular el acto de elegir con la existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes y con la vigencia efectiva de normas

---

<sup>19</sup> Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. JRC-487/2000. Dentro de la sentencia que dió motivo a la nulidad de la elección de Gobernador en el Estado de Tabasco, la Sala Superior del Tribunal Electoral, desarrolló dichos principios como parte argumentativa de su resolución.

jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos; lo cual constituye su esencia.

El sistema de partidos, debe efectuarse siguiendo diferentes principios (procedimientos) formalizados. La garantía de esos principios constituye el presupuesto esencial para que se reconozcan las decisiones sobre personas postulantes y contenidos políticos a través de las elecciones, que son vinculantes para el electorado, por parte de los propios electores.

Entre estos principios que procuran la capacidad legitimadora de las elecciones, y que gozan al mismo tiempo de una importancia normativa para una elección libre son:

- 1. La propuesta electoral, que, por un lado, está sometida a los mismos requisitos de la elección (debe ser libre, competitiva) y por otro, no puede sustituir a la decisión selectiva de electorado;*
- 2. La competencia entre candidatos, los cuales se vinculan en una contienda entre posiciones y programas políticos;*
- 3. La igualdad de oportunidades en el ámbito de la candidatura (candidatura y campaña electoral);*
- 4. La libertad de elección que se asegura por la emisión secreta del voto;*
- 5. El sistema electoral (reglas para la conversión de votos en escaños) no debe provocar resultados electorales peligrosos para la democracia o que obstaculicen la dinámica política;*
- 6. La decisión electoral limitada en el tiempo sólo para un período electoral.*

Así las atribuciones y fines de los partidos políticos, se constituyen en el mecanismo vinculante de otro derecho constitucional, el del sufragio, además de ser un derecho subjetivo, en el doble sentido, es sobre todo un principio, el más básico de la democracia, o hablando en términos más precisos del Estado democrático. La solidez de este aserto parece indiscutible en la medida en que si se reconoce que la soberanía reside en el pueblo, no hay otra forma más veraz de comprobación de la voluntad popular, que mediante el ejercicio del voto.

Para llegar a él, como se dijo, el elector debe elegir, cuando menos entre dos alternativas, entre ofertas políticas que otorga el sistema de partidos políticos.

Estas son los fines inherentes que debe tener un verdadero sistema de partidos, pues el mismo debe cumplir con el principio fundamental de que los poderes públicos sean renovados a través del sufragio universal, tal como lo establece la Constitución Federal; que se cumpla con la voluntad pública de constituirse y seguir siendo un Estado democrático, representativo, en donde la legitimidad de los que integran los poderes públicos, derive de la propia intención ciudadana.

#### **4. ACTUALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO.**

Los profundos cambios sociales, económicos, tecnológicos y políticos que se viven en los inicios del siglo XXI han transformado a los partidos políticos en México. Del desarrollo de los partidos de masas *ideologizado*, consolidados en el "Partido de Estado", se han transformado en nuestros días en partidos de corte más pragmático, en búsqueda permanente -casi todos ellos- del llamado centro político. Los modelos racionales de política han provocado en muchas sociedades un menor interés por los temas políticos, y quienes se interesan por la participación lo hacen sobre temas concretos e identificables. Al no existir ya las grandes ideologías que buscaban explicarlo todo, la

política y los partidos han perdido capacidad de atracción, y ello hace a algunos pensar que los partidos pudiesen ser desplazados por los movimientos sociales.<sup>20</sup>

Las consideraciones anteriores, junto con los antiguos problemas de los partidos, han hecho que sus críticos presenten un cuadro alarmante, dando a entender que asistimos a los últimos momentos de esas organizaciones. Sin embargo, si prescindimos de los partidos para organizar la vida política ¿Qué sustitutos tenemos con mejores garantías para la vida democrática y su desarrollo? En las actuales circunstancias no contamos con organizaciones de reemplazo que continúen realizando las funciones de los partidos políticos. Amén, de que desde mi perspectiva algunos de ellos se han convertido en obsoletos, pero sin partidos que organicen y estructuren en alguna medida la competencia por el poder en todos los niveles del gobierno, la democracia, especialmente en las grandes sociedades urbanas, será imposible.

En principio, debemos situar el problema en el contexto del futuro de la democracia. Además, una respuesta así debe ser capaz de distinguir a los regímenes, pues no todos tienen el mismo grado de desarrollo y características, en tanto que algunos son democráticos y otros no.

En países democráticos con sociedades homogéneas, la respuesta tiene que ver con el desarrollo de la democracia y la profundización en ella. Los partidos tienen que cambiar de estrategia de acuerdo con las pautas que presenta la nueva sociedad tecnológica e informática; su apuesta está en fomentar alianzas con los movimientos sociales, ser capaces de avanzar en las propuestas de estas organizaciones y mejorar sus mecanismos de democracia interna. En especial, el cuidado debe residir en la renovación

---

<sup>20</sup> A manera de ejemplo, basta decir que en los últimos cincuenta años, solo dos partidos políticos han mantenido estabilidad dentro del sistema de partidos políticos mexicano, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Acción Nacional, y que dentro del proceso electoral federal del año 2003, fueron diez partidos políticos los que participaron.

constante de sus élites dirigentes y en mantener frente a la sociedad una gran transparencia en sus líneas políticas y en el uso de sus recursos.

En los regímenes políticos democráticos con sociedades heterogéneas la tarea consiste en perfeccionar los mecanismos institucionales de la democracia consociativa, para que los diversos grupos sociales y partes de la nación reciban un trato de equidad que haga factible la unidad en la diversidad y procure un desarrollo armónico e igualitario. Ciertamente, esta tarea es más delicada que en los regímenes democráticos homogéneos, por lo que es conveniente que los distintos mecanismos de relación política sean fluidos y transparentes y cuenten con importantes garantías de respeto a las minorías, de suerte que ninguna de ellas sucumba a la tentación de acercarse a la tiranía de las mayorías.

En los regímenes no democráticos la tarea es precisamente construir la democracia, pero sin partidos reales no es fácil arribar a ella. La tarea es, pues, crear el sistema de partidos y el ambiente para que la lucha política se dé en igualdad de condiciones y con imparcialidad; pero, al mismo tiempo, se debe fomentar en todos los partidos una labor de liderazgo responsable y en alto grado pedagógico frente a la ciudadanía. El cometido y el papel histórico de los partidos en los procesos de transición a la democracia son tal vez la mejor justificación para su existencia, pero al tratarse de funciones tan elevadas siempre se corre el riesgo de no estar a la altura de las circunstancias.

Para que no pierda legitimidad el proceso democrático, los dirigentes de los partidos están obligados, tanto frente a sus afiliados como a sus votantes, a informar sobre el origen y destino de los recursos. Igualmente, hay que explicar al público que sin dinero no puede haber partidos, elecciones ni campañas para llegar al poder, y que es responsabilidad de los ciudadanos contribuir en este rubro al proceso democrático.

Tampoco se está a la altura de las circunstancias en un proceso de transición si se alientan posturas populistas y poco realistas, si no se reconoce que la democracia significa necesariamente mayor desarrollo económico. No se está a la altura de las circunstancias en la transición si no hay un intento serio por parte de los partidos de llegar a arreglos duraderos, de modificar las reglas del juego político para obrar, ellos en primer lugar, conforme a esas nuevas reglas, y cuando no se entiende que la transición es una revisión de la mayor parte del entramado institucional.

En los procesos de transición, los partidos son principalísimos actores conscientes de la labor que realizan. En esos momentos, su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, pues más que competir por el poder están construyendo las bases del nuevo Estado. En cierta forma, dejan de ser singularidades en búsqueda de un beneficio político directo e inmediato para transformarse en formadores y consolidadores del Estado democrático de derecho. Por tal motivo, en la transición su tarea es única y fundamental, muy diferente a la que se desarrolla dentro de las condiciones ordinarias de la competencia política en una democracia.

El panorama del sistema de partidos políticos en México, se ha transformado de un partido hegemónico o predominante a un sistema de partido pluripartidista, en donde despuntan tres grandes partidos: Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Acción Nacional y donde las competencias son muy reñidas desde 1988.

Dicha transición política ha tenido su culminación durante el proceso electoral del año 2002, en donde la ciudadanía expresa su deseo de cambio, el triunfo del Partido Acción Nacional representa la oportunidad de desmantelamiento de un gobierno, que desarrolló una serie de contradicciones económicas, sociales y políticas que fueron agravándose a medida de setenta años de ejercicio del poder público.

El futuro de los partidos políticos en México, se encuentra vinculado con el equilibrio de fuerzas políticas y su interrelación de ejercicio con los espacios de poder, la llegada de un partido político distinto al tradicional, cierran un ciclo de luchas políticas que tuvieron como objetivo común la derrota del partido de Estado, y la apertura de una etapa de expectativas asociadas al discurso de igualdad y equidad social. La derrota del partido hegemónico, puede verse como síntoma de la descomposición del sistema político que representaba, y de la dinámica de oposición de la sociedad a un régimen que se deslegitimó, con actitudes contrarias al del beneficio común de las grandes mayorías. Así, el mecanismo del cambio fue el hartazgo a la corrupción, y el autoritarismo de los últimos gobiernos neoliberales.

La actualidad de los partidos políticos en México, se encuentra inmersa en una ruta de transición incierta y compleja, pues nada asegura que la "alternancia" produzca las bases de un verdadero sistema democrático, como tampoco la atomización de un sistema de partidos, garantiza la representación de los diferentes niveles del tejido social.

La actualidad y futuro del sistema de partidos políticos en México, supone, el fortalecimiento real y formal de las estructuras institucionales de los partidos políticos, más allá de facciones y caudillismos, lo que debe de traducirse en el incremento de la representación de diversas células sociales al ejercicio del poder público.

Pero a su vez, presume la separación de los partidos políticos que sean beneficiados por la mayoría del voto popular a la estructura de gobierno y viceversa, a efecto de no repetir la formación de "partidos de Estado" o crear condiciones de inequidad entre los contendientes electorales. Lo que implica, la consolidación de la institucionalidad del sistema de partidos competitivos, conforme a un procedimiento de acceso real y equitativo a las prerrogativas constitucionales, sin el predominio o sombras de intereses privados al interés público, que permitan la representación plural y plena de todas las secciones

sociales, solo así, el sistema de partidos no perderá su vigencia y su actualidad.

Para ello, se concluye que el papel de la sociedad en sus ámbitos de interacción, debe apuntar a una reforma constitucional integral, que se encuentre inscrita en el análisis de los cambios institucionales y de la ley, que permitan un ejercicio profundo y con sentido democratizador en el tratamiento de los temas que conformen la agenda de la discusión política. Se trata, por ello, de un trabajo que permita una reforma incluyente que dé al país las garantías de elecciones transparentes, y la posibilidad real de cambio, y así, de alcanzar una estabilidad democrática y duradera.

El trabajo legislativo debe abordar, los cambios al régimen de partidos políticos; la nueva composición de los órganos encargados de organizar las elecciones y sus funciones; las garantías adicionales adquiridas por los instrumentos electorales; las nuevas condiciones de competencia, lo mismo en materia de financiamiento que en los medios de comunicación; y los cambios extensos y sustantivos en la justicia electoral de México, una vez que los cambios se encuentren impactados en la ley, esta será rica en contenido axiológico, es decir, en su manifestación de justicia y equidad.

### LA SOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS ELECTORALES EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

Señala el Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Lic. Leonel Castillo González, que el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos electorales en México se encuentran, acorde con la calidad del Estado Federal, el cual se localiza regido en proporción directa a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por diversas leyes federales, y en los Estados que conforman a la Federación, por leyes que encuentran bases comunes en preceptos de la Constitución General, y en lo demás se rige por la Constitución Local respectiva y las leyes que de ella emanan.<sup>1</sup>

Paradójicamente, el sistema de justicia electoral que hoy conocemos es muy reciente, pues dentro de un período muy largo de nuestra historia, esta función era encomendada a un sistema básico de autocontrol regulado por el sistema legislativo, como se detalla a continuación.

#### 1. CONSTITUCIÓN DE 1812.

El decreto de la Junta Central Gubernativa de Sevilla del 1º de enero de 1810, que contenía la instrucción para el nombramiento de diputados por las provincias españolas a las Cortes Generales y Extraordinarias que se instalarían en la Isla de León, el 24 de septiembre siguiente, estableció un sistema electoral de varios grados, en cada uno de los cuales las asambleas de electores se denominaban concretamente "Juntas Parroquiales", "Juntas Electorales de Partido" y "Juntas

---

<sup>1</sup> Castillo González, Leonel, Ponencia "Control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales", Sistema de Justicia Electoral: Evolución y Perspectivas, México, IFE; PNUD; UNAM; IJ; IFES; IDEA Internacional; TEPJF; 2001. p. 351.

Provinciales”. Este decreto fue inspirado al parecer por la Constitución Francesa de 1791<sup>2</sup>.

De manera concreta la Constitución de Cádiz, publicada el 18 de marzo de 1812, establecía en su artículo 34, que para la elección de diputados de Cortes se celebrarían juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia, esto implicaba un sistema de elección indirecto de cuarto grado, pues como se observa del capítulo correspondiente en la junta de parroquia los electores elegían “*compromisarios*”, los que elegían a los electores parroquiales.

El mecanismo era el siguiente: Dentro de la división territorial básica, denominada “*parroquia*” se reunían los electores con derecho a votar y formaban la junta parroquial que era presidida por el jefe político, o el alcalde de la ciudad, villa o aldea, con la asistencia del cura ó párroco. Una vez reunidos en la casa consistorial (del ayuntamiento), se pasa a la parroquia y en ella se celebraba una misa solemne de “Espíritu Santo”, en donde el cura daba un discurso correspondiente a las circunstancias y se rogaba por el éxito del acto. Concluida la misa, salían los electores, y nombraban a dos escrutadores y un secretario de entre los ciudadanos presentes, todo esto hecho de manera pública y a puerta abierta.

A partir de la siguiente etapa podemos decir que se encuentra contemplada la primera forma de solución de controversia en materia electoral. En efecto, el artículo 49 de la Constitución en comento, refería que, el Presidente de la Junta procedía a preguntar a los ciudadanos si tenían que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recayera en determinada persona, y si la hubiera debía hacerse la justificación pública y verbal en el mismo acto. Si era cierta la acusación, eran privados de voz activa y pasiva los que hubieran cometido el delito.

En tanto el artículo 50 de dicha Constitución establecía que si hubiera duda respecto de la calidad de los electores para votar, que se deducen podían ser de

---

<sup>2</sup> Raffèini, Ricardo, Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XVII, Artículo “Junta Electoral”, Editorial

dos tipos, respecto a su condición de español o de la vecindad de la jurisdicción en que participaba, en estas condiciones la junta debía decidir en el acto lo que le pareciera. De las inconformidades planteadas ante la junta no se admitía recurso alguno.

Los ciudadanos sufragaban de viva voz, pues no existía el voto secreto, señalaban tantos nombres como compromisarios fueran a nombrar (11 por Junta Parroquial), no pudiendo votar por sí mismo, bajo pena de perder el derecho de votar, los ciudadanos con mayor pluralidad de votos eran elegidos compromisarios. Los compromisarios, bajo un procedimiento similar elegían al electoral o electores de la parroquia.

Tres elementos caracterizaban este primer procedimiento. En primer lugar ningún ciudadano podía excusarse de estos encargos, por motivo o pretexto alguno. En segundo lugar, se encuentran los primeros referentes del principio de elegibilidad, relacionados con los diversos de ciudadano, vecino y residencia,<sup>3</sup> y en tercer lugar, se sostenía que una vez verificado el nombramiento de elector se disolvería la junta, por lo que cualquier acto que pretendiera mezclarse sería nulo.

Dentro de los artículos 59 a 77 de la Constitución de Cádiz, se establecía un verdadero proceso de revisión con características contenciosas de nulidad en materia electoral, cuya resolución final le correspondía a la *Junta de Partido*.

En efecto, una vez elegidos los electores de parroquia, los mismos se trasladaban en diversa fecha a las cabeceras de partido a efecto de elegir al elector o electores que concurrirían a la capital de la provincia para elegir a los diputados de las Cortes, bajo el siguiente procedimiento:

Una vez reunidos formaban una directiva bajo la vigilancia del Jefe Político de la población, integrada por un Secretario y dos Escrutadores, quienes examinarían las certificaciones de los nombramientos de los demás electores, para saber si se encontraban o no arregladas conforme a derecho. Las certificaciones de la Mesa

---

Driskill, Buenos Aires, Argentina. 1978, pp. 488 y sigs.

Directiva eran evaluadas por otra comisión formada por miembros de los mismos electores parroquiales.

Ambas comisiones presentaban al Pleno, los informes sobre las certificaciones y si hubieran hallado algún reparo o defecto sobre de ellas, la junta resolvería definitivamente y de lo que se decidiera se ejecutaría sin recurso alguno.

Una vez concluida esta fase de elegibilidad de electores, se procedía a la etapa de votación de forma secreta a los electores de partido, quedado elegido quien hubiera obtenido la mayoría de la votación, y en caso de empate decidiría la suerte. Así, terminada la votación el Secretario otorgaba al ganador la constancia o nombramiento respectivo.

Los electores elegidos de Partido, concurrían a la capital de la provincia, presentando sus nombramientos respectivos, para elegir a los Diputados de las Cortes, como representantes de la Nación. Los nombramientos eran cotejados con las certificaciones enviadas por las Juntas de Partido. En este punto se repetía la creación una comisión evaluadora de los nombramientos mostrados, quien decidía sobre la legalidad o no de los mismos, y finalmente la Junta Electoral de Provincia calificaba la validez o nulidad de las elecciones celebradas con anterioridad en el Partido.

Una vez concluida esta fase, se procedía en votación abierta de la elección de los diputados correspondientes conforme el principio de mayoría simple, y en caso de empate decidía la suerte.

Es de destacarse que es en esta etapa donde surge la figura de los *suplentes*, quienes eran elegidos por un sistema mixto de representación proporcional y de manera individual, toda vez que el artículo 90 establecía que después de la elección de diputados (propietarios) se procedería a la de los suplentes por el mismo método y forma y su número sería en cada provincia la tercera parte de los diputados que correspondan. Habiendo el caso que si una provincia no le tocara

---

<sup>3</sup> El artículo 45 de la Constitución de Cádiz, establecía que para ser nombrado elector parroquial se requería ser ciudadano, mayor de veinticinco años, vecino y residente de la parroquia.

elegir más que uno o dos diputados, se elegiría un diputado suplente. Los diputados suplentes entrarían en funciones siempre y cuando se verificaran cualquiera de las siguientes hipótesis:

1. *Muerte del propietario;*
2. *Imposibilidad a juicio de las Cortes.* Aquí debe de entenderse que la imposibilidad pudiera ser de tipo físico o mental del propietario;
3. *Accidente ocurrido después de la elección.*

Es importante destacar que dentro del sistema electoral español que se estudia era fundamental la cuestión de *elegibilidad* de quienes aspiraban a ocupar el cargo de diputados de las Cortes, pues limitaba este derecho a quienes pudieran acreditar los siguientes requisitos<sup>4</sup>:

- a) *Ser ciudadano español en ejercicio de sus derechos por nacimiento, pues esta condición estaba vedada a los extranjeros, aún cuando tuvieran carta de ciudadano;*
- b) *Ser mayor de veinticinco años;*
- c) *Haber nacido en la provincia o vecindado en ella con residencia no menor de siete años;*
- d) *De condición seglar o eclesiástica secular; y*
- e) *Tener una renta anual proporcionada procedente de bienes propios, misma que sería determinada por las Cortes;*
- f) *No ser Secretario de Despacho, Consejero del Estado, o Servidor de la Casa Real;*
- g) *No ser empleado público nombrado por el Gobierno, cuando contendiera por la provincia que ejerce su cargo.*

---

<sup>4</sup> Artículos 92 a 97 de la Constitución de Cádiz. Maestro Manuel Ferrer Muñoz, en "La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España", UNAM, México, 1993.

Otra característica lo constituye el hecho que la Constitución de Cádiz, estableciera un sistema de regulación en caso de conflictos en la designación de una sola persona al cargo de diputado por dos sistemas de elección, al establecer en el artículo 94, que en caso de que una misma persona hubiera sido elegida por la provincia de su naturaleza (nacimiento) y en la que este vecindada, subsistiría la elección por razón de la vecindad, y por la provincia de su nacimiento iría a las Cortes el suplente a quien correspondiera.

Finalmente, la calificación de la elección de los diputados se realizaría en las Cortes, bajo el siguiente procedimiento:

Se celebraría una junta preparatoria presidida por el Presidente de la Diputación Permanente, asistido por secretarios y escrutadores nombrados de entre miembros de la propia permanente.

Ante esta junta preparatoria los diputados presentaban sus poderes o nombramientos, para que dos comisiones creadas para tal fin, revisaran los mismos.

Podía existir una segunda o varias juntas preparatorias posteriores, a efecto de que las comisiones informaran sobre la legitimidad de los nombramientos presentados, revisión que debió hacerse teniendo presente las copias de las actas de las elecciones provinciales.

Esta junta o las que hubieran sido necesarias resolvían definitivamente sobre la legitimidad de las credenciales y calidades de los Diputados, constituyéndose de manera formal la renovación de las Cortes, procediendo a su apertura de sesiones ante la presencia del Rey.

De esta forma se determinó el sistema de autocalificación de las elecciones para la renovación de cargos de elección indirecta, mismo que subsistió de manera general hasta el año de mil novecientos noventa y tres, haciéndose un paréntesis

con la entrada en vigor de las Leyes Constitucionales de la Republica Mexicana del 30 de Diciembre de 1836, del que más adelante se abundará.<sup>5</sup>

## **2. CONSTITUCIÓN DE 1824.**

La Constitución de 1824, resulta ser la primera Carta Fundamental del México independiente, y fue sancionada el 31 de enero de 1824.

El acta constitutiva de la Federación de 1824, no establecía de manera expresa el sistema de calificación de las elecciones de renovación de poderes, sin embargo, diversos tratadistas reconocen que el sistema de autocalificación de las elecciones se realizaba por las propias cámaras que se renovaban.<sup>6</sup>

En este sentido, el Poder Legislativo de la Federación, estaba compuesto por una Cámara de Diputados y por una de Senadores, que componían el Congreso General.

Asimismo se establecía de manera clara que el factor para nombrar a los representantes de la Cámara de Diputados, sería el poblacional. En tanto que era facultad de cada Estado el de nombrar a dos Senadores.

## **3. CONSTITUCIÓN DE 1836.**

Bajo el sistema centralista, y ya con la unión del binomio clero-milicia,<sup>7</sup> se decretan las Leyes Constitucionales o "Constitución de las Siete Leyes" de 1836, en la cual se realizan cambios profundos al sistema de calificación de elecciones, y al sistema electoral en general, del cuál se destacan los siguientes puntos:

---

<sup>5</sup> En este tema de procesos electorales acontecidos en esta etapa de la historia de México, es fundamental consultar el trabajo del Maestro Manuel Ferrer Muñoz, en "La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España", Op.Cit.

<sup>6</sup> Duarte Rivas, Rodolfo, Antecedentes Históricos de la Justicia, p. 89 en Evolución histórica de las instituciones de la justicia electora en México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002.

<sup>7</sup> La circunstancia de que la redacción de la Constitución de las Siete leyes, solo pretendía privilegiar a estas clases sociales, provocó que existiera un desgaste mucho más profundo en la sociedad de aquél entonces. El Maestro Jesús Reyes Heróles tiene un excelente estudio al respecto en su obra "El liberalismo mexicano" Tomo II p. 229.

El capítulo segundo de la Constitución, o Segunda Ley Constitucional, que regulaba la organización de un Supremo Poder Conservador, el cual estaba integrado por cinco ciudadanos mexicanos por nacimiento, de los que se renovaban uno cada dos años, debiendo salir por sorteo uno de los integrantes originales en cada renovación. Las elecciones se realizaban a través de las juntas departamentales, quienes deberían de elegir el número de individuos que tocara renovar. Verificada en la elección la pluralidad absoluta de voto, las Juntas remitirán los resultados a la Secretaría de la Cámara de Diputados,<sup>8</sup> está última, integraba una lista de entre los individuos seleccionados, y elegía a pluralidad de votos, una terna por cada espacio a seleccionar.

Una vez integradas las ternas de candidatos, el expediente de la elección era entregado a la Cámara de Senadores, quien elegía un individuo de entre los candidatos propuestos, y daba aviso correspondiente al Supremo Poder Ejecutivo, para que notificara al elegido de su nombramiento.

Aún cuando el documento constitucional en estudio, no establecía de manera expresa la posibilidad de impugnación respecto de los resultados de las elecciones de las Juntas Departamentales, se infiere, que toda vez que este procedimiento electoral fue conformado en un sistema vertical, cada instancia a la cual proseguía el procedimiento electoral, podía revalorar los aspectos de la calificación de la propia elección. Esto es, la Cámara de Diputados podría revisar los aspectos de la elección de los individuos, que se elegían en las Juntas Departamentales; asimismo, la Cámara de Senadores, podría verificar los aspectos de vicios de origen de la elección y de elegibilidad de las ternas que la Cámara de Diputados le proponía.

En iguales términos, la Tercera Ley Constitucional, establecía en su artículo 5, que las elecciones de los diputados serían calificadas por el Senado, reservando a la propia Cámara de Diputados dos aspectos de la elección: La primera respecto de

---

<sup>8</sup> La Fracción Quinta del artículo 2, de la Segunda Ley Constitucional, establecía que, la omisión de la elección en el día prefijado, y la de envío del acta de resultados, será caso de responsabilidad para los integrantes de las Juntas Departamentales, según previniera la Ley en la Materia.

la elegibilidad de los candidatos electos,<sup>9</sup> y la segunda, respecto al pronunciamiento si en las Juntas Electorales hubo nulidad que viciara esencialmente la elección.

En el segundo párrafo de este artículo se establecen los efectos de la calificación de las elecciones, señalando que, en caso de la nulidad del cuerpo electoral, se mandaría subsanar el defecto; en el de la nulidad de los electos, se repetirá la elección, y en el de la nulidad en el propietario y no en el suplente, ocuparía el cargo el suplente.

La Cámara de Senadores, estaba compuesta con veinticuatro integrantes, nombrados conforme al artículo 8 de la Tercera Ley Constitucional, de la siguiente forma:

En cada caso de elección, la Cámara de Diputados, el gobierno en Junta de Ministros y la Suprema Corte de Justicia, elegían cada uno, a pluralidad absoluta de votos, un número de individuos al que debiera ser nuevos senadores.<sup>10</sup> Una vez integradas las listas, éstas eran remitidas en las Juntas Departamentales, quienes elegirían de entre los propuestos y enviarían la lista especificando la preferencia de su elección al Supremo Poder Conservador.

---

<sup>9</sup> Los artículos 7 y 8 de la Tercera Ley Constitucional, establecían un complejo sistema de requisitos para aspirar al cargo de Diputado, estableciendo por un lado los aspectos positivos: Ser mexicano de nacimiento o natural de la América que en el año 1810 dependiera de España, y sea independiente, si se hallaba en la República al tiempo de su emancipación, ser ciudadano mexicano; vecino o natural del departamento que se elige, treinta años cumplidos, y tener un capital (físico o moral que le produzca una renta de 1500 pesos anuales. Asimismo, dentro de los aspectos prohibitivos, se establecía, que no podrían ser diputados: El Presidente, y miembros del Supremo Poder Conservador, hasta un año después de su separación, los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y de la Marcial, los Secretarios de Despacho y oficiales de la Secretaría; los empleados generales de Hacienda; los gobernadores de los departamentos, hasta seis meses después que se separen de su cargo; los Arzobispos y Obispos, Gobernadores de Mitras, Provisores y Vicarios Generales, los jueces, comisarios y comandantes generales por los departamentos a que se extienda su jurisdicción, encargo o ministerio.

<sup>10</sup> La renovación de la Cámara de Senadores se verificaba un tercio de sus integrantes, cada dos años, saliendo, al fin del primer bienio, los ocho últimos de la lista, al fin del segundo, los ocho de en medio, y desde fin del tercero en adelante los ocho más antiguos, conforme al artículo 9 de dicha Ley.

El artículo 12, fracción XI, de esta Primera Ley Constitucional, establecía como atribución del Supremo Poder Conservador, la de calificar las elecciones de los Senadores, en tanto que el párrafo quinto de la Tercera Ley Constitucional, precisaba la forma de evaluación respectiva, pronunciándose respecto de las características de elegibilidad del electo y si en las junta electorales hubo vicios esenciales de la elección. Una vez integrados la calificación, declaraba Senadores, a los que hubieren reunido la mayoría de votos de las juntas, en orden decreciente, y decidiendo entre los de votación igual.<sup>11</sup>

Dentro de la Cuarta Ley Constitucional, que regulaba la organización del Supremo Poder Ejecutivo, se establecía en su artículo segundo que la elección del Presidente de la República, se realizaría en Junta del Consejo y Ministros, el Senado y de la Alta Corte de Justicia, quienes presentaban en lo individual una terna de individuos a la Cámara de Diputados.

Al día siguiente, la Cámara de Diputados escogía a tres individuos de entre las propuestas realizadas, para ser remitidas a las Juntas Departamentales, para su respectiva votación. Una vez realizada la votación se devolvía a la cámara de origen, quien nombraba una comisión de cinco personas para su revisión y calificación, sólo por lo respectivo a su validez y nulidad, haciendo la regulación de los votos y finalmente realizara el dictamen respectivo.

Dicho dictamen era turnado para su discusión y correspondiente aprobación ante el Congreso General, quien declaraba presidente al que hubiera obtenido mayor número de votos, y en su caso de empate al que designara la suerte.

El artículo tercero de la Cuarta Ley Constitucional, establecía un sistema de elección indirecta para el cargo de Presidente, señalando que en el caso de trastorno social que imposibilitara la reunión del Congreso, o la mayor parte de las juntas departamentales, el Congreso, con el voto de las dos terceras partes de los

---

<sup>11</sup> Aunque la Ley no era precisa, el modo de decisión respecto al empate de las elecciones, se estima que siguiendo el mismo modo de solución de controversias electorales, el desempate era al azar.

individuos presentes de cada Cámara, designará otros días, valiendo el acuerdo extraordinariamente y por única vez.

Los artículos 21 al 25 de la Cuarta Ley Constitucional, estableció una figura nunca más vista en el sistema constitucional mexicano: El Consejo de Gobierno. Esta figura, se componía de trece consejeros<sup>12</sup>, y se elegía de la siguiente forma:

El artículo 21 de la Cuarta Ley Constitucional, precisaba que el entonces Congreso formaría una lista con treinta y nueve individuos y la remitía al Presidente de la República, quien al día siguiente escogería entre los propuestos a los trece Consejeros. Una vez integrada la lista ésta era enviada al Congreso, para que nombrara al que hubiera de ser el Presidente del Consejo, y a su suplente. Dicha elección se renovarían cada dos años y se le notificaría al Presidente del Supremo Poder Ejecutivo, para su publicación. Después de ésta primera elección, el Senado propondría una terna al Presidente de la República, para que este elija y reemplace al Consejero que falte.

Al igual que para la integración de los demás poderes, para ser Consejero se requería ser mexicano por nacimiento y reunir las cualidades requeridas para ser Diputado.

La Ley no establecía un sistema de impugnación respecto a la elección de Consejeros.

Dentro de la Sexta Ley Constitucional, se estableció el Sistema de Gobierno Interior de la República, específicamente la de los gobernadores y la Junta Departamental.

Ésta Ley, de corte eminentemente centralista, mandataba la división territorial del país en Departamentos, y ésta circunscripción a su vez, era fraccionada en Distritos, y estos en Partidos. Así, el gobierno interior de los Departamentos estaba a cargo de los gobernadores, pero con sujeción al gobierno federal, estos gobernadores eran elegidos de entre una terna por el Presidente de la República,

en tanto que los Distritos estaban a cargo de los Prefectos, elegidos por el Gobernador y confirmado por el gobierno general, y en las cabeceras de Partido, estaría a cargo un subprefecto.

Estudio en particular, merece la figura de los ayuntamientos, quienes eran elegidos de forma popular, y en cuanto a la organización interior estaba conformada por Alcaldes, Regidores y Síndicos.

En los cuatro casos, existían requisitos de elegibilidad, que eran en forma general comunes, ésta circunstancia lleva a la idea, de que eran susceptible de revisión. Sin embargo, en los tres primeros casos, esto es, en la designación de Gobernador, Prefecto y subprefecto, acorde con el sistema centralista, el nombramiento respectivo es una atribución de los órganos ejecutivos (Presidente y Gobernador), de ahí que, no podemos hablar de algún medio de impugnación estructurado respecto a la designación respectiva, amén de que no existe en ninguna de las Siete Leyes Constitucionales referencia de control reglamentario en la designación, sustitución o revocación.

En el caso de los ayuntamientos,<sup>13</sup> el caso es particularmente especial, toda vez, que no obstante que se planteaba la referencia de que sus integrantes serían elegido, mediante elección popular, no existe correlación normativa directa respecto del escrutinio del proceso electoral a través de algún medio de impugnación, no obstante lo anterior, la fracción IX del artículo 7 de la Sexta Ley Constitucional, establecía como atribución del Gobernador del Departamento, el de resolver las dudas que ocurran sobre las elecciones de ayuntamiento, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos, de lo que se concluye que finalmente sería el propio Poder Ejecutivo, quien calificaría y resolvería en definitiva las elecciones correspondientes.

---

<sup>12</sup> La integración se conformaba con dos consejeros eclesiásticos; dos militares y el resto de las "demás clases de la sociedad", conforme al artículo 21 de la Cuarta Ley Constitucional.

<sup>13</sup> El artículo 23 de la Sexta Ley, establecía que los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley.

### **3. ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS SANCIONADA POR EL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEL 18 DE MAYO DE 1847. JURADA Y PROMULGADA EL 21 DE MAYO DEL MISMO AÑO.**

El acta constitutiva de 1847, promulgada por el Presidente Antonio López de Santa Anna, contenía en realidad lineamientos generales para el establecimiento de la República de corte nuevamente federal, dejando a la actividad reglamentaria la ejecución de los mandamientos que ella se contenían.

En este sentido, se reconocía el derecho de los ciudadanos a ejercer el sufragio en las elecciones populares de Presidente, Diputados y Senadores. El artículo 18 de este ordenamiento establecía que por medio de ordenamientos generales se arreglarían dichas elecciones, las bases para el cumplimiento de dichos proceso están divididas en dos mecanismos.

Era factible la elección directa, con la excepción correspondiente al nombramiento del tercio de la integración del Senado que se realizaba por elección de órgano.<sup>14</sup> Asimismo, las elecciones indirectas, a partir de electores primarios o secundarios,<sup>15</sup> con la salvedad no podrían ser nombrados como electores, los ciudadanos que ejercieran mando político, jurisdicción civil, eclesiástica o militar ó cura de almas, en representación del territorio en el cual desempeñe su cargo.

---

<sup>14</sup> El artículo 8 de este ordenamiento establecía a la letra: "Además de los senadores que cada Estado elija, habrá un número igual al de los Estados, electo a propuesta del Senado, de la Suprema Corte de Justicia y de la Cámara de Diputados, votando por diputaciones. Las personas que reunieren estos tres sufragios, quedarán electas, y la Cámara de Diputados, votando por personas, nombrarán los que faltan de entre los otros postulados. La mitad más antigua de estos senadores pertenecerán también al Consejo."

<sup>15</sup> Este sistema era por delegación del voto, de tal forma que las referencias de elector "primario" o "secundario", se refieren a las etapas en que ciertos ciudadanos tenían la encomienda de elegir a otros ciudadanos para que a su vez, participaran en el nombramiento de los cargos públicos en contienda.

El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, no establecía el procedimiento correspondiente para resolver las controversias en materia electoral, tampoco se estableció la competencia constitucional para que algún poder u órgano resolviera de la competencia electoral o de las dudas que se suscitaban respecto a la elegibilidad de los candidatos, no obstante que la norma si establecía los requisitos para acceder a los diversos cargos, conforme a la lectura de los artículos 3, 4, 7 y 10.

#### **4. CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (5 DE FEBRERO DE 1857)**

La Constitución de 1857 constituye el antecedente más acabado de la actual Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en ella se desarrollaron los conceptos esenciales del Estado mexicano, y se aprecian los más avanzados principios libero-individualistas de mediados del siglo XIX. Asimismo, el reconocimiento de los derechos del hombre en esta Constitución, reivindicó la dignidad humana como derecho fundamental del hombre. En la Constitución de 1857, se estableció un sistema de distribución de competencias entre los poderes territorialmente, de la misma forma, la división entre poderes se ajustó al marco democrático de “pesos y contra pesos”, de tal forma que se reafirmo un elemento esencial en la República, el concepto de Soberanía del Pueblo, con la garantía del sufragio universal, y de un sistema representativo lo más sencillo posible.

En este sentido, la Constitución de 1857, si bien es cierto no captaba en su totalidad la realidad mexicana de su época, si constituyó el documento base para los cimientos de la Nación, sin los albores de anarquía que se vivieron por más de cien años en nuestro país.

Ya dentro del plano de los derechos políticos-electorales, la Constitución del 1857, reconocía las condiciones universales de todos los ciudadanos tal y como las conocemos ahora. Así, el artículo 35 en sus fracciones I, II y III, establecía como prerrogativas de los ciudadanos de la República, el derecho de votar y ser votado

en las elecciones populares para los cargos públicos, y el derecho de asociarse para tratar los asuntos políticos del país. Asimismo se instituyó como obligación ciudadana, el votar en las elecciones populares,<sup>16</sup> y desempeñar los cargos de elección popular.<sup>17</sup>

El resurgimiento del sistema federal en México, fue producto del Octavo Congreso Constituyente de nuestra historia.<sup>18</sup> El Plan de Ayutla previno que la Constitución que se diera en el país respetara ante todo el sentir popular; así la Constitución introdujo los conceptos liberales de la soberanía popular, y se consigno el sufragio universal base de la inaugural democracia.<sup>19</sup> No obstante, la efervescencia por el cambio de las instituciones, introdujo la eliminación del Senado de la República, por considerarlo como una institución antidemocrática de marcada tendencia aristocrática, y que obstaculizaba la verdadera representación nacional.<sup>20</sup> Con ello, el Congreso de 1856, estableció el sistema unicamarista, estableciendo en el artículo 51 constitucional que el ejercicio del Supremo Poder legislativo se depositaría en una asamblea, que se denominaría Congreso de la Unión<sup>21</sup>.

El Congreso de la Unión, se integraba en fórmulas de representantes de propietario y suplente, elegidos en su totalidad cada dos años por los ciudadanos mexicanos. El sistema electoral se encontraba integrado mediante el método de

---

<sup>16</sup> Aún cuando el artículo 36 fracción III de la Constitución, establecía la obligación de votar en las elecciones populares, "en el distrito que le corresponda", esta situación era en realidad extensiva a las autoridades políticas, municipales y judiciales, que también eran electas popularmente, según se infiere de artículo 72 fracción VI de dicha Constitución.

<sup>17</sup> En el mismo sentido, el artículo 36 fracción III de la constitución, sólo hacía referencia a desempeñar cargos de elección popular de la federación, como obligación ciudadana.

<sup>18</sup> Primero en 1813 en la ciudad de Chilpancingo; el segundo, de 1822 y el tercero, 1823, encargado de elaborar el Acta Constitutiva y la Constitución del 4 de octubre de 1824, fueron convocados por Iturbide; el cuarto de 1835, el quinto de 1842, y el sexto de 1843, fueron convocados a efecto de expedir las siete leyes constitucionales, el de 1835, los sendos proyectos de constitución que no pasarían de ser eso: simples proyectos, el de 1842, las que instauraran las "Bases Orgánicas", en tanto que el séptimo, de 1847 dio a luz a el Acta de Reformas de ese año; y el octavo fue celebrado de 1856 a 1857, que se encargó de elaborar la Carta Magna de 1857.

<sup>19</sup> El Proyecto de dictamen, consignaba el derecho a voto a los que supiesen leer y escribir, sin embargo éste fue tachado de antidemocrático y así se consigno la universalidad del sufragio.

<sup>20</sup> Sayeg Helú, Jorge, El Constitucionalismo Social Mexicano, La integración constitucional de México (1808-1988) Fondo de Cultura Económica, México, p. 284.

<sup>21</sup> Fue hasta la reforma constitucional del 13 de noviembre de 1874, cuando se reintegró el Senado como parte del Congreso de la Unión.

elección de forma indirecta en primer grado,<sup>22</sup> en escrutinio secreto. Se nombraría un diputado por cada cuarenta mil habitantes, o por una fracción que pasara de veinte mil.<sup>23</sup> Finalmente, la Constitución establecía que existiría una ley electoral que fijaría las reglas de la elección correspondiente. En cuanto al cargo de Presidente de la República, la elección se realizaba de forma indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en términos de lo que dispusiera la ley electoral, estableciéndose que el periodo sería de cuatro años.<sup>24</sup>

Al igual, que en otras Constituciones que rigieron al país, el aspecto de la elegibilidad de los candidatos se encontraba perfectamente delimitado, de esta forma, para ser Diputado, se requería: ser mexicano en ejercicio de sus derechos,<sup>25</sup> tener veinticinco años cumplidos el día de la apertura de sesiones; ser vecino del Estado ó territorio que hace la elección<sup>26</sup> y no pertenecer al estado eclesiástico.

En el caso de Presidente de la República, los requisitos eran los siguientes, ser mexicano por nacimiento y en ejercicio de sus derechos, tener treinta cinco años cumplidos al tiempo de la elección, no pertenecer al estado eclesiástico y residir en el país al tiempo de verificarse la elección.

Ya dentro del plano de la solución de las controversias electorales, la Constitución de 1857, estableció para el Poder Legislativo la autocalificación, de tal forma que el artículo 60 de la Constitución Federal señalaba "El Congreso califica las elecciones de sus miembros, y resuelve las dudas que ocurran sobre de ellas".

---

<sup>22</sup> Es claro que la referencia atañe al sistema de electores "primarios".

<sup>23</sup> El artículo 53 de la Constitución, establecía que no obstante algún territorio tuviera menos de veinte mil habitantes, se nombraría un diputado.

<sup>24</sup> Este periodo duraría hasta la reforma constitucional del 6 de mayo de 1906, realizada por el Presidente Porfirio Díaz.

<sup>25</sup> Es muy interesante señalar que esta Constitución establecía como requisito de elegibilidad el hecho de ser "mexicano en ejercicio de sus derechos", sin precisar la calidad del nacimiento de la persona, situación que cambia, como se verá en el caso de Presidente de la República.

<sup>26</sup> Aún cuando la Constitución establecía para el cargo de diputado ser vecino del Estado ó territorio, no señalaba el tiempo que el ciudadano debía cumplir de forma efectiva en dicha demarcación, agregando que la vecindad no se perdía por la ausencia en el desempeño del cargo público de elección popular.

En cuanto a la elección del Presidente de la República, no existe referencia expresa de la calificación de la elección constitucional.

Mención aparte, lo constituye el desarrollo de las elecciones para la renovación del Poder Ejecutivo en los Estados de la República, Territorios y el Distrito Federal, así, como de las autoridades políticas, municipales y judiciales.

El artículo 109 de la Constitución establecía, que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular, de la redacción anterior se desprende claramente la obligación de que las entidades tendrían que realizar la renovación periódica del Poder Ejecutivo. No obstante lo anterior, ninguna disposición en el texto normativo señalaba el periodo por el cual sería electo, tampoco, refería la forma de elección (directa ó indirecta), y por último es inexistente la forma de control constitucional del proceso electoral.

No obstante lo anterior, el artículo 72, fracción VI, de la Constitución, establecía que el Congreso tenía facultad: *"Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales [...]"* dicha anotación debe atenderse como la facultad de revisión de los procesos electorales.

Por último, debe registrarse que la Constitución de 1857, no obstante que reconocía a la institución del Municipio, conforme a la lectura de sus artículos 36, fracción I, y 31 fracción II, no hacía ninguna referencia formal respecto a su integración, atribuciones, facultades, organización, etc.

## **6. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.**

Para que la evolución política electoral de México tuviera que dar otro giro substancial, tuvieron que pasar varias décadas, en las que hubo diversas etapas de revueltas caudillistas, en donde se gestó una serie ininterrumpida de protestas e inconformidades para poner fin a los abusos e iniquidades que tanta sangre mexicana derramó. Una serie de reformas constitucionales tuvieron que suceder

de forma progresiva para que la transición del poder no convulsionaran al País. La supresión de la reelección para el Presidente y los Gobernadores de los Estados, establecieron dinámicas del ejercicio del poder de forma más ordenada y permitieron advertir nuevas formas en el ejercicio de dichos cargos. El retorno de la institución del Senado, permitió imprimirle mayor movimiento al sistema de división de poderes en el País.

La historia registra el año de 1913, en que las instituciones republicanas fueron degradadas por el cuartelazo de Victoriano Huerta, con ellas se inicia un nuevo período de luchas por restituir el orden constitucional. En este contexto sobresale la figura de Venustiano Carranza, entonces Gobernador de Coahuila, al hacer frente de manera decidida a la usurpación que tuvo como antecedente la muerte del Presidente Madero y del Vicepresidente Pino Suárez.

El Plan de Guadalupe, firmado el día 26 de marzo de 1913,<sup>27</sup> concreta la inconformidad de Carranza y de un reducido número de seguidores, entre los que figuraban los nombres de Jacinto B. Treviño, Lucio Blanco, Francisco J. Múgica, marcaba formalmente el enfrentamiento al gobierno encabezado por Victoriano Huerta, y se plantearon los ejes rectores de una nueva etapa de transición revolucionaria en México.

Una vez culminada la fase de la Revolución en México, el movimiento constitucionalista, estimó necesario realizar una integral revisión de la Constitución de 1857, no obstante que dicho ordenamiento permitió por 60 años, mantener con cierto orden los destinos del país. Pese a lo visionaria que fue la Constitución de 1857, la misma resultó un cuanto obsoleta para los imperativos revolucionarios, por que no permitía dar respuesta jurídica a las demandas sociales que inspiraron la participación de diversos grupos en la lucha popular.

---

<sup>27</sup> Dicho documento fue firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coahuila, situada entre Saltillo y Monclova.

En este orden de ideas, fue el Noveno Congreso Constituyente en la historia del país, quien consumó el texto de la Constitución de 1917, en la que se privilegió esencialmente los aspectos sociales y agrarios, por lo que la regulación de los aspectos políticos electorales, se fueron ajustando a partir de un largo proceso de reformas y adiciones a la Constitución a lo largo de más de setenta años. Así, la transformación de las instituciones que otorgaban la solución de las controversias electorales en México fue el siguiente:<sup>28</sup>

La Constitución de 1917, estableció en su artículo 60, el sistema de autocalificación de sus procesos electorales, bajo el sistema de los Colegios Electorales, de este modo, las elecciones del Poder Legislativo eran revisadas por sus propios integrantes. En efecto, el artículo 60 de dicha Constitución establecía, que cada Cámara calificara las elecciones de sus miembros, y resolvería las dudas que hubiese sobre de ellas, dichas resoluciones eran definitivas e inatacables.

Dichos Colegios Electorales, eran órganos internos de las Cámaras de Diputados y Senadores encargados de la calificación definitiva de los procesos electorales de renovación del Poder Legislativo, la integración de dicho órgano de resolución tuvo a lo largo de la historia constitucional una serie de variantes, la Constitución de 1917 no establecía el número de integrantes que debería realizar esta actividad, por lo que es claro que dicha actividad la realizaba la totalidad de integrantes de las Cámaras correspondientes.

El decreto de reforma al artículo 60 de la Constitución Federal, de fecha 6 de diciembre de 1977,<sup>29</sup> estableció que en la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, estarían 60 presuntos diputados que de acuerdo con las constancias de mayoría que conforme a la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos, y 40 presuntos diputados que resultarán electos

---

<sup>28</sup> El presente trabajo no entrará en detalle de cada una de las leyes secundarias en materia electoral que se establecieron en el país, sin embargo, existe un excelente trabajo del Maestro Fernando Franco González Salas, "Evolución de lo Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996", *Revista de Derecho Electoral, México*.

<sup>29</sup> Diario Oficial de la Federación.

en la o las circunscripciones plurinominales que obtuviesen votación más alta; en tanto que en la Cámara de Senadores se constituiría con la totalidad de los senadores electos de las entidades federativas.

En esta reforma electoral, se implementa el recurso de reclamación, que conocía la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Es importante señalar que los efectos de la sentencia que emitiera dicho órgano jurisdiccional solo tenía efectos *devolutivos*, esto es, acreditado que se cometieron violaciones substanciales en el desarrollo del proceso electoral ó en el procedimiento de calificación, se reenviaba a la Cámara responsable, para que emitiera una nueva resolución, misma que tendría el carácter de definitiva e inatacable.

Más adelante, mediante reforma constitucional de fecha 22 de abril de 1981,<sup>30</sup> se modificó el contenido del artículo 60, para que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados se integrara con 60 Diputados de distritos uninominales designados por el partido que hubiere obtenido mayor número de constancias de mayoría en la Comisión Federal Electoral y 40 Diputados electos por el principio de representación proporcional, designados por los partidos políticos de forma proporcional al número que para cada uno de ellos hubiera reconocido la Comisión Federal Electoral por el número de votación obtenida a cada uno de ellos, es claro que este tipo de sistema beneficiaba al partido hegemónico en la época.

En cuanto hace a la integración del Colegio Electoral de la Cámara de Senadores quedó sin ningún cambio substancial. El 15 de diciembre de 1986,<sup>31</sup> vuelve a ser modificado el artículo 60 de la Constitución Federal, para señalar que el Colegio Electoral en la Cámara de Diputados será integrado por la totalidad de los presuntos diputados electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, en esta reforma se elimina el recurso de reclamación que conocía la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra actos de los Colegios Electorales.

---

<sup>30</sup> Diario Oficial de la Federación.

<sup>31</sup> Diario Oficial de la Federación.

Es en esta reforma constitucional que se eleva a rango constitucional la obligatoriedad del contencioso electoral federal al expresar que la Ley “... establecerá [...] los medios de impugnación para garantizar que los actos de los organismos electorales se ajusten a lo dispuesto por la Constitución y las leyes que de ella emanen e instituirá un tribunal que tendrá la competencia que determine la ley, las resoluciones del tribunal serán obligatorias”. Aunque, la institución del Tribunal de lo Contencioso Electoral, constituyó desde luego un gran avance, los alcances de sus resoluciones fueron limitadas, en atención de que las mismas eran motivo de revisión por los Colegios Electorales quienes tenían la facultad de modificarlas, y por mandato de la Constitución dichas resoluciones eran definitivas e inatacables. Por otro lado, el Código Federal Electoral, establecía una característica más: su temporalidad, pues el mismo iniciaba sus funciones unos meses antes de que dieran inicio las elecciones federales ordinarias, para concluir las al término del proceso electoral que se tratara.

Producto de la elección federal de 1988 cuya característica fue la de ser una de las elecciones más controvertidas en los últimos años, las leyes y las instituciones electorales fueron duramente cuestionadas. Desde entonces, los partidos políticos de oposición hicieron el planteamiento de realizar una revisión a fondo del marco jurídico electoral.

Resultado de dicho trabajo, la Cámara de Diputados, resolvió la modificación de los artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60; y 73, fracción VI, base 3ª, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para efecto de este trabajo sólo se analizará la reforma a los artículos 41 y 60 de la Constitución en sus textos relativos al contencioso electoral y al Tribunal Electoral.

La reforma electoral del 6 de abril de 1990,<sup>32</sup> modifica el artículo 60, para determinar que el Colegio Electoral estará integrado por 100 diputados nombrados en proporción que les corresponda respecto del total de las constancias otorgadas en la elección de que se trate, debe destacarse que aquí el Colegio Electoral funcionaba como órgano revisor de las resoluciones del recién creado Tribunal Federal Electoral. Esto es, se mantuvo el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores; y la heterocalificación política de la elección presidencial hecha por la Cámara de Diputados erigida por el Colegio Electoral. Se mantuvo a los colegios electorales como la última instancia en la calificación de las elecciones.

Sin embargo la reforma de 1990, acotó la actuación de los Colegios Electorales, a los siguientes supuestos:

a) Cuando no hubiera impugnación previa ante el Tribunal Electoral:

1. Por inegibilidad del candidato;
2. Por hechos supervenientes.

b) Cuando hubiera impugnación resuelta por el Tribunal Electoral:

1. Por inegibilidad del candidato;
2. Cuando hubiese violaciones a las reglas de admisión o valoración de pruebas, en la motivación del fallo o cuando éste fuese contrario a derecho, el voto calificado de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio respectivo.

Por lo tanto, no dándose ninguno de los supuestos antes señalados, los Colegios Electorales, sólo podrían ratificar la expedición de constancias de los órganos electorales y declarar la validez de la elección; o en el segundo caso, homologar la resolución del Tribunal. Dos características distinguieron a dicho Tribunal Federal Electoral: La primera, deja de ser un órgano administrativo electoral, para

---

<sup>32</sup> Diario Oficial de la Federación.

convertirse en un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral; la segunda, el Tribunal se encontraba dividido en una Sala Central de carácter permanente y cuatro Salas Regionales que funcionaban sólo en el proceso electoral.

La reforma constitucional de 1990, remitió al artículo 41 todo lo relativo a la organización de las elecciones, contencioso electoral y al Tribunal Electoral. En este sentido, muchos de los aspectos que se regularon, ya tenían antecedentes en la reforma de 1986, pero con la última se consolidaron sus alcances. Así, los temas más relevantes fueron los siguientes:

- a) Se establece por primera vez un sistema de medios de impugnación, lo cual permitió la creación de un conjunto de instancias impugnativas ordenadas sucesivamente para garantizar el principio de legalidad que debe regir en todo acto o resolución electoral.
- b) La conformación del principio de legalidad electoral, impuso la obligación de que los actos y resoluciones estuvieran debidamente fundados y motivados por los órganos administrativos y jurisdiccionales en materia electoral, pero también impuso la carga a los actores políticos de respetar dicho principio.
- c) Se elevó a rango constitucional el principio de definitividad de cada una de las etapas del proceso electoral, de manera de que cada una de las etapas del proceso electoral quedara firme y sólo en los casos excepcionales previstos en el artículo 60 de la Constitución, pudieran ventilarse en la etapa posterior, una cuestión que debió haber quedado resuelta en la precedente.
- d) Se definió al Tribunal Electoral como un órgano jurisdiccional autónomo, lo que conlleva la determinación de su naturaleza jurídica y de su absoluta independencia.
- e) El Tribunal Electoral estaba conformado con un grupo especializado de Magistrados, jueces instructores y personal de apoyo de carácter más

permanente, y que respondían al régimen de responsabilidad constitucional, y para el caso de los Magistrados debían cumplir con los mismos requisitos que para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo cual se reconoció la jerarquía de dicho órgano jurisdiccional.

Una vez concluido el proceso electoral de 1991, los partidos políticos plantearon la necesidad de modificar las reglas, procedimientos e instituciones electorales que normaban hasta entonces, así durante los años de 1992 y 1993, se llevaron consultas que derivaron a las reformas constitucionales y a la reelaboración del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La larga vida de los Colegios Electorales llega a su fin con la reforma electoral a los artículos 41 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 3 de septiembre de 1993,<sup>33</sup> que estableció la competencia única y definitiva para dirimir los conflictos electorales a favor del Tribunal Federal Electoral.

Es así que la facultad de determinar la legalidad y validez de la elección de Diputados y Senadores pasó a ser una atribución de los órganos del Instituto Federal Electoral, y sólo en caso de controversia mediante la interposición del medio impugnativo correspondiente, el Tribunal Federal Electoral intervenía en última instancia en el procedimiento de la calificación electoral. Sin embargo, la elección de Presidente de la República continuaba siendo calificada por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral.

Con la reforma que se comenta, y ante la desaparición de los Colegios Electorales, resultó indispensable el fortalecimiento del Tribunal Federal Electoral en cuanto a su estructura y capacidad resolutoria, por lo que las reformas de los artículos 41 y 60 de la Constitución Federal, previó la creación de una Sala de Segunda Instancia, que tendría la competencia de conocer de aquellos medios de impugnación que los partidos políticos hicieran valer contra de las resoluciones de fondo de las Salas del Tribunal, recaídas a los recursos de inconformidad por los

---

<sup>33</sup> Diario Oficial de la Federación.

que se impugnara la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de Diputados y Senadores.

Acorde con el mandato de establecer un "sistema de medios de impugnación", la ley secundaria estableció una escala de recursos para cuestionar los actos de los órganos electorales, dentro de las etapas de desarrollo del proceso, de la jornada electoral y de la calificación de las elecciones. Asimismo, se estableció una serie de modificaciones al sistema de nulidades de la votación recibida en una casilla.

La reforma del 19 de abril de 1994,<sup>34</sup> constituyó un impulso más en el fortalecimiento del sistema electoral en México, pues con ella se introdujeron cambios definitivos en la organización y calificación de los procesos electorales. Básicamente la reforma constitucional apuntó al fortalecimiento del órgano administrativo electoral que organiza las elecciones en México: El Instituto Federal Electoral. Así, la función estatal de organizar las elecciones que ejercía esencialmente desde el Poder Ejecutivo, pasó a ser una actividad que realizaría un órgano autónomo y ciudadano; asimismo, la participación de los partidos políticos cambió radicalmente al suprimírsele el voto en la toma de decisiones.

Finalmente la reforma del 22 de agosto de 1996,<sup>35</sup> viene a constituirse en el aspecto más acabado del sistema electoral en México. Esta reforma consolida la judicialización de los procesos electorales federales e incorpora a los procesos electorales de las entidades federativas, así como el establecimiento por primera ocasión en nuestra historia jurídica, de los órganos y medios de impugnación para el control constitucional de Leyes, actos y resoluciones electorales.

La reforma en estudio ordenó la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, con este evento, su definición será la de ser un órgano especializado y máxima autoridad en la materia electoral, con excepción de lo dispuestos en la fracción II del artículo 105, que establece el monopolio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer de las acciones por la no

---

<sup>34</sup> Diario Oficial de la Federación.

<sup>35</sup> Diario Oficial de la Federación.

conformidad de leyes electorales.<sup>36</sup> Adicionalmente la Constitución establece un catálogo de disposiciones especiales de control constitucional, vinculadas a la materia electoral, como son:

- a) El amparo no es procedente para impugnar leyes en materia electoral, toda vez que la única vía para ello es la Acción de Inconstitucionalidad;
- b) Las leyes Electorales deben promulgarse y publicarse noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse.
- c) Las leyes electorales no pueden ser reformadas en aspectos substanciales, durante los procesos electorales y en los tres meses anteriores a su inicio;
- d) Además de los órganos del poder público señalados en el artículo 105 de la Constitución, y del Procurador General de la República, los partidos políticos con registro, a través de sus dirigencias nacionales o locales, según sea el caso, también podrán plantear la inconstitucionalidad de las leyes federales o locales en materia electoral.

Al incorporarse el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, se definió a dicho órgano jurisdiccional como la máxima autoridad en la materia y órgano especializado, en este sentido, las resoluciones que emitan en ejercicio de sus funciones gozan de definitividad e inatacabilidad, por lo que no puede existir juicio o recurso alguno en su contra.

Así, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tiene la competencia constitucional para resolver lo siguiente:

1. Impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;

---

<sup>36</sup> En este sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 2/2002, determinó que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de atribuciones para declarar la inaplicabilidad de disposiciones de Ley, pues dicha facultad esta reservada a través de la Acción de Inconstitucionalidad.

2. Impugnación en la elección presidencial, que serán resueltas en una sola instancia por la Sala Superior.<sup>37</sup>

Cabe señalar que con facultad de resolver las impugnaciones respecto a la elección presidencial, se encuentra inserta la potestad, de que sea el propio Tribunal Federal quien realice el cómputo final de las elecciones correspondientes, y una vez realizado el mismo, se proceda a la declaración de validez de los comicios y otorgue la constancia de mayoría al ganador.<sup>38</sup>

3. Las impugnaciones que se presenten en contra de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales locales, a través del Juicio de Revisión Constitucional,<sup>39</sup> siempre y cuando:
  - a) Puedan resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de la elección;
  - b) La reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
  - c) La reparación sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.
  - d) Se hayan agotado todas las instancias establecidas en las Leyes locales, por las cuales el acto o resolución pudiera haber sido modificado, revocado o anulado.

---

<sup>37</sup> La Integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se conforma con una Sala Superior y cuatro Salas Regionales, instaladas una por circunscripción electoral.

<sup>38</sup> Con esta medida, el Constituyente concluyó una larga historia tradicional de los "Colegios Electorales", que acompañaron a nuestros procesos electorales desde que el país inició su vida independiente-con excepción parcial en los regímenes centralistas del siglo pasado- hasta 1993 en que desaparecieron los de las Cámaras de Diputados y Senadores, y la comentada de 1996 en que se elimina para la elección presidencial. Por otro lado, no debe perderse de vista que la figura del Colegio Electoral subsiste como excepción en el caso de que no hubiera elección, ó cuando hubiera la necesidad de designar al Presidente sustituto, interino o provisional, cuando ya existiendo Presidente electo, se dé su ausencia definitiva antes de tomar posesión del cargo o durante su ejercicio, conforme a la lectura del artículo 73, fracción XXVI, en relación al artículo 84 y 85 de la Constitución Federal.

4. Los conflictos y diferencias laborales que surjan entre el Tribunal y sus propios servidores, así como aquellos que surjan entre el Instituto Federal Electoral y los suyos; y
5. De la revisión de la determinación e imposición de sanciones en la materia<sup>40</sup>.

Es muy importante señalar, que por primera vez la Constitución Federal estableció un catálogo de derechos y obligaciones que las Constituciones y Leyes de los Estados deben de garantizar en materia electoral; así, el artículo 116, base IV, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena a los Poderes Legislativos de los Estados de la República, a que en el aspecto electoral deban regular, que:

- a) Las elecciones de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los Ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo;
- b) En el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales sean principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia;
- c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia electoral, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones;
- d) Se establezca un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad;

---

<sup>39</sup> Artículos 86 al 93 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>40</sup> A este respecto debe decirse que conforme al esquema del sistema disciplinario en materia electoral, corresponde al Instituto Federal Electoral la investigación de irregularidades a la normatividad en la materia, y por consiguiente la determinación y aplicación de sanciones a los sujetos regulados por la ley, respecto a este tópico en el Capítulo Tercero de este trabajo se desarrollará a detalle dicho sistema de sanciones en materia electoral.

- e) Se fijen los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales;
- f) De acuerdo a las disponibilidades presupuestales, los partidos políticos reciban, en forma equitativa, financiamiento público para su sostenimiento y cuenten durante los procesos electorales con apoyos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio universal;
- g) Se propicien condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social;
- h) Se fijen los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales, así como los montos máximos que tengan las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos; se establezcan, asimismo, las sanciones por el incumplimiento a las disposiciones que se expidan en estas materias; e
- i) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse;

Finalmente, debe decirse que el cambio en la ubicación y facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, representó un cambio en la estructura orgánica. El Tribunal Electoral funcionará con Salas Regionales, quienes conocen en primera instancia los medios de impugnación de los procesos contenciosos de Diputados y Senadores,<sup>41</sup> quienes sólo funcionan durante el proceso electoral, y de una Sala Superior permanente, quien conoce del recurso de Reconsideración,<sup>42</sup> medio de revisión de la legalidad de las actuaciones de Salas Regionales del Tribunal Electoral.

---

<sup>41</sup> Artículos 49 al 60 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>42</sup> Artículos 61 al 70 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En suma, es de señalarse que la reforma Electoral de 1996, al establecer un sistema contencioso electoral integral desde el punto de vista constitucional y legal, lo cual hasta el día de hoy, ha permitido al sistema de elecciones en México mantenerse con equilibrio y sin los desordenes y manifestaciones de fraude, toda vez, que las instituciones federales han demostrado eficiencia y profesionalismo en su actuación, situación que ha llevado a los actores políticos a redescubrir a los cauces legales como los únicos legítimos para hacer posible el acceso de los ciudadanos al poder público.

Al momento de escribir estas líneas, el Honorable Congreso de la Unión se encuentra en discusión de la reforma electoral, que debe constituir el siguiente paso en la reingeniería constitucional electoral, la cual deberá recoger los avances constitucionales y legales, del derecho comparado y de aquellos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y que desde luego, si es posible engarzar el esfuerzo y posiciones de los diferentes actores, resultaran benéfica a los intereses de la democracia en México.

**LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DENTRO DE LA  
LEGISLACIÓN ELECTORAL DE 1977 A 2002.**

**1. CONCEPTO DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA ELECTORAL.**

El Derecho es un conjunto de normas que regulan de modo específico la conducta humana. El problema de la definición del Derecho es el de establecer el carácter de esa especificidad. En una primera aproximación podríamos establecer que lo característico del Derecho es el ser un conjunto de normas que se distinguen por su contenido de otras normas que tienen otros contenidos, éste sería un criterio material sobre el concepto del Derecho, e implica la idea, que pocos estarían dispuestos a suscribir, de que hay una materia específica jurídica y que hay actos humanos que no pueden estar sujetos a regulación jurídica alguna.

En una segunda connotación el Derecho puede caracterizarse por el modo o manera como regula la conducta humana, de modo bilateral o de modo coactivo. La primera tesis no se debe discutir en este lugar; la segunda es pertinente, pues se encuentra relacionada con el concepto de la sanción, se basa en un antiguo concepto sobre el ser humano y sus motivaciones. De tal manera que al afirmar que la experiencia ha mostrado al hombre que puede controlarse la conducta de un individuo por medio de la amenaza de que se le infligirá un mal en caso de que realice una conducta no deseada.

En muchas ocasiones la simple irritabilidad produce como reacción a una determinada conducta, otra dañina para el sujeto que realizó la primera. Es el principio de retribución reaccionar con un mal contra aquel que ha realizado un mal. Ojo por ojo y diente por diente, como se expresa en el Código de Hammurabi. Este es el fundamento explicativo más originario de la humanidad, que se encuentra en la base de la religión y de la filosofía natural de los griegos y en general, en las concepciones de todos los pueblos primitivos.

Sin embargo, como en muchas otras materias, los griegos definieron este tópico, fue Protágoras de Abdera<sup>1</sup> el que logró una conceptualización del castigo y la sanción que hasta la fecha no ha sido superada y señala;

*"Nadie castiga al delincuente en atención y por razón de lo que ha hecho – pues lo ocurrido no puede deshacerse- sino en razón del futuro, para que ni el propio autor vuelva a cometer desafueros, ni otro que sea testigo de su castigo... Y quien así piensa castiga como intimidación".*

La intimidación es la función del castigo, de tal manera que una persona que está bajo un deber o que tiene un deber, esta sujeta a un mal o a una molestia (que le será infligida por una autoridad soberana) en el caso de que viole su deber o desobedezca el mandato que lo impone. En razón de esta responsabilidad o perjuicio por el mal eventual o condicional, existe la probabilidad de que no desobedezca: probabilidad que es mayor o menor (independientemente de otras consideraciones ajenas) según sea el mal mismo, así como también sea mayor o menor la probabilidad de incurrir en él por desobediencia. Se llama sanción al mal eventual o condicional al que está expuesto el sujeto. Se dice que el derecho u otro mandato está sancionado con ese mal.

En consecuencia, las notas características de la sanción son las siguientes:

- a) Es un contenido de la norma jurídica;
- b) En la proposición jurídica o regla de Derecho que formula la ciencia del Derecho, la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético;
- c) El contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que importe al sujeto infractor un mal o un daño, la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de ciertos perjuicios o dolores;
- d) En el Derecho moderno la imposición de las sanciones, así como su ejecución, la llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se le conciba

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Heder, 2000, CD.

como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos;

- e) Las finalidades de las sanciones son de tres clases: retributivas, o intimidatorias o compensatorias del daño producido por el acto ilícito.

Sanción, pena, castigo, pueden traducirse en la disminución de uno o más bienes jurídicos impuesto por una autoridad del Estado con facultades derivadas por la ley, al autor de un acto antijurídico (delito, infracción, ilícito), que no representa la ejecución coactiva, efectiva real y concreta del precepto infringido, sino su reafirmación ideal, moral y simbólica de la reivindicación del poder soberano.

Aquí se hace valer que, ya que todos estamos necesitados de corrección, es posible que el Estado pueda aplicar el "tratamiento" a sus enemigos políticos, aparte que los "asociales" tradicionales no pueden ser susceptibles de un tratamiento que corresponde mas bien a un acto aislado que a una forma de vida. Ello sin contar con que tal tratamiento podría para satisfacer cumplidamente sus propósitos, llegar a exceder la duración fija establecida para la pena. Se sostiene que la pena, de acuerdo al criterio de la prevención especial, no debería imponerse si no existe peligro de repetición del delito, con lo que habria de aprobarse la impunidad de criminales nazis que perpetraron crímenes horribos sobre personas inocentes y que hoy viven tranquila y discretamente en libertad.

Por último ¿por qué reeducar de acuerdo a patrones de una minoría a personas adultas que han escogido libremente una forma de vida conforme a sus propios valores? La adaptación social forzosa mediante una pena, no aparece jurídicamente legitimada.<sup>2</sup>

El maestro Rafael I. Martínez Morales, sostiene que: "la responsabilidad es la obligación de pagar las consecuencias de un acto; responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, el sujeto debe pagar o responder por sus actos

---

<sup>2</sup> Véase, Actualidad y Futuro de la Pena de Prisión. Dolores E. Fernandez Muñoz, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Op. Cit.

indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes".<sup>3</sup> Con esta premisa la conducta de una persona puede ser motivo de responsabilidad en diversos ámbitos de la legislación positiva.

Con los elementos apuntados con antelación, el concepto de sanción administrativa electoral, debe ser entendido como la facultad de los órganos del Estado con carácter especializado en materia electoral, tanto en su aspecto jurisdiccional y administrativo de imponer a los destinatarios de la norma positiva una consecuencia jurídica en su esfera jurídica-patrimonial, con efectos correctivos y con la posibilidad de exigir su debido cumplimiento.

## **2. NATURALEZA DE LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA ELECTORAL.**

Tratándose del incumplimiento de un deber jurídico, en tanto presupuesto normativo, y la sanción, entendida como consecuencia jurídica, es necesario subrayar que por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), incluido todo organismo público (tanto centralizado como descentralizado y, en el caso específico del Instituto Federal Electoral, autónomo) debe atenderse a los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de cierto derecho a algún sujeto, para el efecto de evitar la supresión total de la esfera de derechos políticos de los ciudadanos o sus organizaciones políticas con la consecuente trasgresión de los principios constitucionales de legalidad y certeza, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está puntualmente limitado por el aludido principio de legalidad.

Así, el referido principio constitucional de legalidad electoral en cuestiones relacionadas con el operador jurídico, que se establece en el Artículo 41, párrafo segundo, fracción II, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

---

<sup>3</sup>Martínez Morales, I. Rafael, *Derecho Administrativo Segundo Curso*, Editorial Harla, 1991, p. 369.

«La ley ... señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de ... (dichas) disposiciones»

Es la expresión del principio general del derecho *sin crimen, no hay pena, no hay pena sin ley previa*, aplicable al presente estudio en términos de los artículos 3º, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 2º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cual implica que en el régimen electoral disciplinario existe:

- a) Un principio de reserva legal (lo no prohibido está permitido), así como el carácter limitado y exclusivo de sus disposiciones, esto es, sólo las normas jurídicas legislativas determinan la causa de incumplimiento o falta, en suma, el presupuesto de la sanción;
- b) El supuesto normativo y la sanción deben estar determinados legislativamente en forma previa a la comisión del hecho;
- c) La norma jurídica que prevea una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los destinatarios (tanto ciudadanos, como partidos políticos, agrupaciones políticas y autoridades administrativas y jurisdiccionales, en materia electoral) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia, lo cual da vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad (en este caso, como en el de lo expuesto en el inciso anterior, se está en presencia de la llamada garantía de tipicidad); y;
- d) Las normas disciplinarias requieren una interpretación y aplicación estricta, porque mínimo debe ser el ejercicio de ese poder correctivo estatal, siempre acotado y muy limitado, por cuanto que los requisitos para su puesta en marcha deben ser estrechos o restrictivos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Vid. RÉGIMEN ELECTORAL DISCIPLINARIO. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES. Tesis Relevante. Sala Superior. S3EL 055/98.

### 3. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA DENTRO DE LA LEY FEDERAL DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y PROCESOS ELECTORALES.

Luego de que las elecciones presidenciales de 1976 se habían celebrado sin competencia alguna, en 1977 se emite la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales,<sup>5</sup> una reforma de enorme significado y de perdurable consecuencia política. En ella se depura la definición y los requisitos para ser partido político. Se da entrada a fuerzas hasta entonces excluidas de las contiendas electorales, gracias a la doble fórmula jurídica del registro condicionado.

Sin lugar a dudas, la reforma apuntada constituyó un paso definitivo a la evolución institucional del sistema electoral mexicano, pues se profesionalizan las áreas de estadística y geografía del territorio nacional al crearse el Registro Nacional de Electores. Asimismo se reestructura el órgano de organizar las elecciones, así, la Comisión Federal Electoral,<sup>6</sup> se conforma por el Secretario de Gobernación, un representante de la Cámara de Senadores, uno de la Cámara de Diputados, un representante por cada partido político con registro y un notario público.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, estuvo vigente hasta 1990, año en que entra en vigor el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Durante dicho período se gestaron importantes reformas electorales que redefinieron la discusión y el sentido del andamiaje legal en que se desarrollaba la vida política del País, el Presidente de la República sometió a la consideración del Congreso un proyecto de reformas constitucionales, conocidas como *reforma política de 1977*. El Maestro Alberto Del Castillo Del Valle,<sup>7</sup> señala que en dicho proceso legislativo se incorporaron dos aspectos de suma importancia al sistema de vigilancia y control del proceso electoral, a saber:

---

<sup>5</sup> Becerra, Ricardo; Salazar, Pedro; Woldenberg, José. La Reforma Electoral de 1996, Una Descripción General, Fondo de Cultura Económica, México, 1997. p.26.

<sup>6</sup> La Comisión Federal Electoral, se convierte en 1973 en un órgano administrativo autónomo y permanente, en donde todos los representantes de los partidos políticos tenían voz y voto.

- a) La competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de reclamación en contra de la determinación de los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores (artículo 60);
- b) La competencia de la Suprema Corte de Justicia para investigar la violación del voto popular (art.97).

En 1987 se escenificó una de las reformas más controvertidas al sistema electoral mexicano, se introduce el criterio de representación proporcional para los partidos políticos en la representación ante los órganos electorales.<sup>8</sup> Asimismo se crean las células de la elección y base sobre la cual se construiría la lista de electores. Por otro lado, se crea el “área técnica” de la Comisión Federal Electoral.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, introdujo una figura legal distinta a los partidos políticos, para lo cual se requerían menores requisitos. Se trató de las llamadas Asociaciones Políticas Nacionales. Eran un complemento al sistema de partidos, ya que estas agrupaciones más pequeñas y con inserción social menor a la de los partidos, debían contribuir al debate ideológico.

Es indudable que la búsqueda de la imparcialidad, de un arbitraje y de procedimientos claros e incontrovertibles, han sido los objetivos torales de la discusión electoral en México. En este sentido, el hecho de que exista la posibilidad de vigilancia de las actividades de los partidos políticos y de los órganos electorales, responde a la exigencia de garantía de un sistema democrático. En efecto, la fiscalización de todas las actividades de los partidos políticos permite que sus acciones se encuentren ajustadas a los principios de legalidad constitucional, y asimismo otorga que los involucrados se sometan a un

---

<sup>7</sup> Del Castillo Del Valle, Alberto, Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral Federal. EDAL. México. 1997. p. XIII.

<sup>8</sup> El resultado práctico fue que, para la contienda federal de 1988, el Partido Revolucionario Institucional tuvo 16 representantes, esto es, más votos que todos los partidos juntos. Y no sólo eso, el partido mayoritario tenía más votos que el conjunto de los representantes partidistas y estatales sumados (el Ejecutivo y el Legislativo junto con el resto de los partidos tenían 15 asientos). Véase el capítulo I de “La Reforma Electoral de 1996” op.cit.

procedimiento de investigación constitucional y en su caso de las respectivas sanciones que la ley establezca.

En este contexto, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, establecía en materia de irregularidades tres sistemas que se ocupan de sanciones cometidas durante el proceso electoral y son las siguientes:

- A) SISTEMA DISCIPLINARIO;
- B) SISTEMA DE NULIDADES, Y;
- C) SISTEMA PENAL.

Debe destacarse que dichos sistemas organizaron una forma más acabada de vigilancia de los actores del proceso electoral, su constitución era incipiente e inacabada, como se pasa a detallar.

En el sistema disciplinario administrativo las características esenciales eran las siguientes:

El máximo órgano de dirección electoral estaba depositado en la Comisión Federal Electoral, quien era el responsable de vigilar dos aspectos respecto de las actividades de los partidos políticos, la primera que sus acciones se desarrollaran con apego a la Ley y la segunda relativa al cumplimiento de las obligaciones a que estuvieran sujetos.

Los artículos 44 y 82, fracción I, de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales establecían la facultad de investigación de la Comisión Federal Electoral, respecto de las actividades de los partidos políticos, sin embargo la fracción XX del artículo 82 de dicho ordenamiento, ampliaba la facultad de investigación a otros ámbitos, detallando ciertos aspectos relevantes que podía investigar, el artículo mencionaba:

Artículo 82. La Comisión Federal Electoral tiene las atribuciones siguientes:

[...]

XX. Investigar por los medios legales pertinentes, cualesquiera hechos (sic) relacionados con el proceso electoral y de manera especial los que denuncien los partidos políticos contra actos violatorios de la Ley por parte de las autoridades o de otros partidos, en contra de su propaganda, candidatos o miembros.

El procedimiento de investigación, empezaba con la solicitud de un partido político para que la Comisión Federal Electoral investigara la actividad de otro partido político, por incumplimiento de alguna de sus obligaciones o ilegalidad de sus acciones, conforme al entonces artículo 45 de dicha Ley. Cabe destacar que la investigación que al efecto se realizaba era de tipo genérico, acotando tres formas específicas de irregularidades: de propaganda, por presión a sus candidatos o militantes.

Dentro del cuerpo normativo de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, no establecía forma específica como sanción para el evento de responsabilidad de los hechos denunciados dentro del proceso electoral. No obstante lo anterior, el artículo 246, párrafo primero, de la Ley establecía dentro del período de culminación del proceso electoral, que los partidos políticos podrían ser suspendidos hasta dos procesos electorales o la cancelación del registro respectivo, si aquellos acordaban que sus candidatos electos no formarían parte del Colegio Electoral,<sup>9</sup> o no desempeñaran el cargo de diputados, las mismas sanciones se aplicaban cuando un partido político no acreditara a sus comisionados ante la Comisión Federal Electoral.

Dentro de este catálogo, podemos incluir la sanción que la ley establecía a los candidatos que habiendo sido electos a un cargo de elección popular, no se presentará sin causa justificada, al Colegio Electoral a desempeñar el cargo dentro

---

<sup>9</sup> Los Colegios Electorales, eran órganos internos de las Cámaras de Diputados y Senadores encargados de la calificación definitiva de los procesos electorales de renovación del Poder Legislativo, la constitución de dicho órgano de resolución tuvo a lo largo de la historia constitucional una serie de variantes, mismas que se desarrollan en el cuerpo del presente trabajo.

del plazo señalado en el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>10</sup>

Dentro del sistema de nulidades, que básicamente se circunscriben a la anulación de la votación recibida en las casillas dentro de la jornada electoral, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales establecía un sistema con una doble oportunidad para su impugnación.

En efecto, de los artículos 90, 96, fracción VIII, 190, 215, párrafo quinto, 227, 228 y 231 de dicho ordenamiento se observa que el órgano electoral encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en los distritos uninominales eran los Comités Distritales Electorales, quienes tenían la facultad de resolver aquellos recursos que le competen en términos de Ley.

Asimismo, de una interpretación sistemática y funcional de dichos numerales se desprende que el recurso de protesta, constituía un verdadero medio de impugnación para hacer valer irregularidades que fueran susceptibles de convertirse en causales de nulidad en términos del artículo 221 de la propia Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, amén de que en términos del artículo 231 constituía un requisito de procedibilidad del Recurso de Queja, los asertos anteriores tienen su fundamento en los siguiente.

El artículo 227 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales establece que el Recurso de Protesta procedía contra los resultados contenidos en el acta final de escrutinio de las casillas, lo que en esencia se encuentra necesariamente vinculada a los hechos que se desarrollan dentro de la jornada electoral y cuyo objetivo es la anulación de la votación recibida en la casilla que se cuestiona conforme a la lectura del artículo 211, numeral quinto de dicho ordenamiento.

---

<sup>10</sup> Aunque la redacción del artículo 246 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales establecía como causa de sanción el hecho no de que el candidato electo no concurriera al Colegio Electoral a desempeñar el cargo, en realidad lo que la ley pretendía establecer es que no concurriera a asumir su cargo ante la propia cámara correspondiente, pues el artículo 63 Constitucional establece el periodo de inicio de sesión de dichos órganos.

Ahora bien, la oportunidad de interposición conjuntamente debe ser vista con los sujetos que pueden interponer dicho recurso; así, los artículos 190 y 227 del ordenamiento en cita, establecían que los electores y representantes de los partidos políticos podrían hacer valer ante el Secretario de la Casilla, el recurso de protesta adjuntando las pruebas documentales correspondientes; signado adicionalmente que dicho recurso podrá ser interpuesto dentro de las setenta y dos horas siguientes al día de la elección directamente ante el Comité Distrital correspondiente. Dentro de la etapa de cómputo de la elección correspondiente, dicho órgano podrá nulificar la votación de una casilla cuando el recurso de protesta interpuesto fuera fundado a la luz de las causales de nulidad establecidas en la propia ley.

Contra los resultados del cómputo final de la elección, procedía el recurso de queja, el cual debía ser resuelto por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, sin embargo el artículo 231 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, señalaba que dicho recurso sólo procedería cuando se hubieran hecho valer ante los órganos electorales correspondientes los recursos que en su caso la ley previniera en tiempo y forma, lo cual remite necesariamente al recurso de protesta.

Sobre este sistema debe de señalarse que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales establecía un catálogo exiguo de causales de anulación de la votación recibida en una casilla, a saber:

Artículo 221. La votación será recibida en una casilla nula:

- I. Cuando la casilla electoral se haya instalado en lugar distinto al señalado sin causa justificada;
- II. Cuando se ejerza violencia física o exista cohecho o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa de la casilla o de los electores, de tal manera que se afecten la libertad del voto y tenga relevancia en los resultados de la votación de la casilla;

- III. Por haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de votos que altere sustancialmente el resultado de la votación;
- IV. Cuando el número de votantes anotados en la lista nominal, en los artículos 185 , fracción III, de esta Ley, exceda en un 10% al número de electores que tienen derecho a votar en la casilla;
- V. Cuando sin causa justificada el paquete electoral sea entregado al Comité Distrital, fuera de los plazos que esta Ley Establece.

Finalmente respecto a este sistema de nulidades de votación recibida en casilla, cabe decir que la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales establecía la posibilidad de que una elección fuera declarada nula cuando:

Artículo 222. Una elección será nula:

- I. Cuando los motivos de nulidad a que se refiere el artículo anterior se declaren existentes en un 20% de las secciones electorales de un distrito electoral uninominal y sean determinantes del resultado de la elección;
- II. Cuando exista violencia generalizada en un distrito electoral uninominal;
- III. Cuando se hayan cometido violaciones sustanciales en la preparación y desarrollo de la elección y se demuestre que las mismas son determinantes del resultado de la elección.

Se entiende por violaciones sustanciales:

- a) La realización de los escrutinios y cómputos en locales diferentes a los señalados conforme a esta Ley;
- b) La recepción de la votación en fecha distinta a la de la elección, y;
- c) La recepción de la votación por personas u organismos distintos a los facultados por esta Ley.

IV. Cuando en un 20% de las elecciones electorales de un distrito electoral uninominal:

a) Se hubiere impedido el acceso a los representantes de los partidos políticos a las casillas; y

b) No se hubieren instalado las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recabada; y

V. Cuando en la elección por representación proporcional la suma de todas las actas de cómputo Distrital no coincida con el total del acta del cómputo circunscriptorial y este hecho sea determinante en el resultado de la votación.

La nulidad de una elección únicamente podrá ser declarada por el colegio electoral de la Cámara de Diputados.

La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, establecía otro tipo de sanción, está relacionada con la falta de requisitos constitucionales y legales vinculados a los candidatos para acceder a los cargos de elección popular o elegibilidad.

Los requisitos legales a que dicha normatividad se refería estaban considerados en sus artículos 15, 16, 17 y 18, y eran los siguientes:

**Artículo 15.** Los ciudadanos que reúnan los requisitos contenidos en los artículos 55 y 58 de la Constitución son elegibles en los términos de esta Ley, para cargos de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, respectivamente .

Los ciudadanos que reúnan los requisitos que establece el artículo 82 constitucional y se ajusten a los términos de esta Ley, son elegibles para el cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 16.** Los diputados de las legislaturas locales no son elegibles para diputados federales o senadores durante el período de su encargo.

Tampoco son elegibles los Presidentes de Ayuntamientos Municipales, o quienes en cualesquiera circunstancias ejerzan las mismas funciones:

I. De municipios que constituyan uno o más distritos electorales uninominales;

II. De municipios cuyo territorio constituya la mayor parte de un distrito electoral uninominal; y

III. De municipios que sean cabeceras de los distritos electorales uninominales;

**Artículo 17.** Los miembros de la Comisión Federal Electoral, de las comisiones locales y de los comités distritales electorales son inelegibles para los cargos de elección popular, durante el tiempo de su encargo, salvo que se separen del mismo seis meses antes de la fecha de la elección de que se trate.

**Artículo 18.** Los candidatos registrados a diputados federales para ser electos según el principio de mayoría relativa, no podrán, a la vez, figurar en las listas regionales para la elección según el principio de representación proporcional.

El artículo 223 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, establecía que cuando un diputado que hubiera obtenido la constancia de mayoría relativa o de asignación proporcional en la elección respectiva, no reuniera los requisitos de elegibilidad a que se referían la Constitución General de la República, y la propia ley secundaria, el Colegio Electoral declarará nulos los votos emitidos a su favor.

Debe decirse que la ley electoral, establecía la oportunidad de que el candidato que hubiera obtenido el segundo lugar de la votación recibida en la elección, pudiera obtener el triunfo, con el siguiente procedimiento.

El artículo 223, establecía en su redacción un texto confuso, que supuestamente interactuaba los sistemas de nulidad de votación recibida en casilla, y la inelegibilidad propiamente dicha, por lo siguiente:

En su primer párrafo, la hipótesis de inelegibilidad de un candidato, sin embargo, el segundo párrafo establecía supuestos, uno referido nuevamente a la elegibilidad del candidato, y un nuevo supuesto, referido al sistema de nulidad de casillas, la normatividad señalaba:

Artículo 223. Cuando el candidato a diputado que haya obtenido constancia de mayoría relativa o de asignación proporcional en la elección respectiva, no reúna los requisitos de elegibilidad a que se refieren la Constitución General de la República y esta Ley, el colegio electoral declarará nulos los votos emitidos en su favor.

En el caso del párrafo anterior, el colegio electoral podrá declarar diputado al candidato con votación más cercana a la del que obtuvo constancia de mayoría. Igual resolución podrá emitirse a juicio del Colegio Electoral en los demás casos previstos en el mismo precepto, siempre y cuando la diferencia de votación de los candidatos contendientes, fundamente la posibilidad de atribuir el triunfo a alguno de ellos y el presunto beneficiado con la resolución, no hubiese dado lugar a la violación motivo de la nulidad.

Como puede observarse por una falla de técnica jurídica del legislador se referenciaba en su última línea *"no hubiese dado lugar a la violación motivo de la nulidad"*, cuando el artículo 223, solo engloba actos de elegibilidad, cuya acreditación sea por aspectos negativos o positivos solo están vinculados en la esfera jurídica del propio candidato afectado, y cuando en los motivos de nulidad

están establecidos en el artículo 221, lo que hace imposible la congruencia de la parte que señala:

*“Igual resolución podrá emitirse a juicio del Colegio Electoral en los demás casos previstos en el mismo precepto”.*

En este orden de ideas, le era permitido discrecionalmente al Colegio Electoral, otorgar el triunfo a alguno de los candidatos perdedores, bajo la acreditación de dos supuestos:

1. Que la diferencia de votación de los candidatos contendientes, fundamente la posibilidad de atribuir el triunfo a alguno de ellos; y
2. El presunto beneficiado con la resolución, no hubiese dado lugar a la violación motivo de la nulidad.<sup>11</sup>

En este caso, el candidato que fuera declarado inelegible, le serían anulados los votos emitidos a su favor, lo que permitiría la recomposición de la votación de la elección y surgiera un nuevo ganador, que opino tendría que ser el candidato que en la elección correspondiente obtuviera el segundo lugar, salvo que a éste también se le declarara inelegible.

El artículo 233 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, establecía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>12</sup> conocería a través del Recurso de Reclamación, de las resoluciones que dicte el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> En el actual derecho electoral, a estas referencias normativas la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las ha denominado: Determinancia.

<sup>12</sup> Para un panorama del desarrollo de la participación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las controversias de orden electoral, véase: González Avelar, Miguel, “La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Política”, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

<sup>13</sup> Esta es la última referencia de carácter contencioso que ha conocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la reforma electoral de 1986, estableció por primera vez en el país un Tribunal especializado para garantizar los actos de las autoridades electorales.

El Recurso de Reclamación procedía en contra de la calificación de la elección de los diputados electos por mayoría relativa en los distritos uninominales, como de las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.

Es de destacarse que las sentencias que emitiera la Suprema Corte de Justicia de la Nación tenían un alcance precario, pues se establecía solo un sistema de reenvío al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados,<sup>14</sup> lo anterior con apoyo en el artículo 240 de la propia Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, que establecía:

**Artículo 240.** Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, la Cámara de Diputados emitirá nueva resolución que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

Dentro de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, existió un capítulo específico de las sanciones, pero que en realidad se trataba de un catálogo mixto de sanciones administrativas y lo que doctrinalmente se le llama delitos especiales.

Entre las de carácter administrativo se contemplaban las siguientes:

El artículo 244 establecía multa hasta de cinco mil pesos a los ministros de culto religioso que por cualquier medio, induzcan al electorado a favor o en contra de un candidato o a la abstención, en los edificios destinados al culto o en cualquier otro lugar.

Al extranjero que se inmiscuya en los asuntos políticos del país, será expulsado del territorio nacional, conforme al artículo 245.

---

<sup>14</sup> Es muy interesante el dato que presenta el Magistrado Rodolfo Terraza Salgado y el Lic. José Francisco Delgado Estévez, en su trabajo: *"Propuesta de reforma constitucional para la consolidación de la justicia electoral en México"*, en Revista Altamirano, revista del Congreso del

El artículo 246 se preveía la suspensión en sus derechos políticos, hasta por seis años, a quien habiendo sido electo diputado o senador, no se presentará, sin causa justificada, al Colegio Electoral a desempeñar el cargo dentro del plazo señalado en el artículo 63 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vinculada a esta disposición igualmente se instituía que la Comisión Federal Electoral tenía la facultad de suspender hasta por dos elecciones o cancelar el registro de los partidos políticos, cuando habiendo éstos postulado candidatos a diputados o senadores que resulten electos, acuerden que no formen parte del Colegio Electoral o no desempeñen su cargo.

No obstante lo anterior el artículo 247, implantaba que ninguna suspensión de derechos políticos, o suspensión o cancelación de registro a los partidos políticos podría acordarse sin que se le otorgara la garantía de audiencia al interesado, para lo cual deberá ser citado, a fin de que contestará los cargos y ofertara las pruebas tendientes a su justificación.

Por otro lado, este mismo artículo establecía una sanción que en opinión del suscrito era desproporcionada, al establecer que la Comisión Federal Electoral podía suspender hasta por dos elecciones o cancelar el registro de un partido político, cuando éste no acredite a sus comisionados ante la Comisión Federal Electoral, en los términos de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, o bien, previa notificación de la primera ausencia, quede sin representación durante dos sesiones consecutivas.

En cuanto hace a las sanciones penales encontramos las siguientes:

El artículo 241 de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, establecía que se dará prisión hasta de un año o suspensión de derechos políticos hasta por un año o ambas a juicio del Juez, a quien:

---

Estado de Guerrero, numero 29, México, 2004, pág.44. al señalar que: " ...en el tiempo que estuvo en vigor este pseudo recurso, la Corte jamás declaró fundado alguno de los que se interpusieron".

- a) Se niegue a desempeñar las funciones electorales que le sean encomendadas;
- b) Se presente a una casilla electoral portando armas;
- c) Vote por más de una vez, suplante u obligue a otro a votar por determinado candidato;
- d) Manifieste datos falsos al Registro Nacional de Electores o se registre más de una vez;
- e) Ejecute actos de lucro con el voto, sustraiga o presente boletas electorales falsas;
- f) Impida la instalación oportuna de la casilla electoral u obstaculice su funcionamiento o su clausura;
- g) Impida a un tercero su inscripción en el Registro Nacional de Electores, emisión de su voto o el desempeño de sus funciones electorales;
- h) Ilícitamente obtenga la inscripción o cancelación de un tercero en el Registro Nacional de Electores, e;
- i) Instale ilegalmente una casilla o usurpe funciones electorales.

En tanto que el artículo 242, estaba dirigido a los funcionarios públicos, señalando que se impondría multa hasta de cinco mil pesos o prisión hasta de dos años, o ambas sanciones a juicio del Juez y destitución del cargo o empleo en su caso, o suspensión de derechos políticos hasta por tres años, a los funcionarios electorales que:

- a) No hagan constar oportunamente las violaciones de que hayan tenido conocimiento en el desarrollo del proceso electoral;
- b) Siendo funcionarios del Registro Nacional de Electores, no admitan la solicitud de inscripción de alguna persona cuando fuera procedente o se niegue a inscribirla;

- c) Siendo funcionarios del Registro Nacional de Electores, alteren, oculten o sustraigan documentación relativa al Padrón único, expidan credencial permanente de elector a quien no corresponda, no la expidan oportunamente o las entreguen en blanco a quienes no competa tenerlas en su poder;
- d) No proporcionen oportunamente las boletas o documentación electorales a los presidentes de la mesa directiva de casilla;
- e) Siendo funcionarios de mesas directivas de casilla, consientan que la votación se lleve a cabo en forma ilegal o rehúsen admitir el voto de quien conforme a esta Ley tenga derecho al sufragio;
- f) Sin causa justificada, se nieguen a reconocer la personalidad de los representantes de los partidos políticos o de los candidatos, o bien les impidan el ejercicio de las atribuciones que les corresponden, y;
- g) Que retengan o no entreguen al organismo electoral correspondiente el paquete electoral.

De esta forma se encontraba conformado el sistema de sanciones en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales.

#### **4. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA DENTRO DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES.**

Como ya se ha dicho en el sistema federal mexicano, en materia de irregularidades, pueden distinguirse fundamentalmente tres sistemas jurídicos que se ocupan de sanciones cometidas durante el proceso electoral y son las siguientes:

- D) SISTEMA DISCIPLINARIO;
- E) SISTEMA DE NULDADES, Y;
- F) SISTEMA PENAL.

Cada uno de estos sistemas jurídicos fundamentalmente está circunscrito por los ordenamientos y disposiciones por lo que se refiere a los ámbitos material, espacial, temporal y personal. Ahora bien, por lo que se refiere únicamente al sistema disciplinario administrativo, la normatividad aplicable es la siguiente:

1. Artículos 14, párrafos segundo y cuarto; 16, párrafo primero; 21, párrafo primero; 41, fracción IV; 99, párrafos primero y cuarto, fracción VIII; 108, párrafo primero; 109 a 114, y 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Artículos 186, fracción V; 189, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;
3. Artículos 1; 3; 4, párrafo 3; 38; 39; 40; 40; 49, párrafo 6; 49B, párrafo 4; 66, párrafo 1, inciso f); 69, párrafo 2; 82, párrafo 1, inciso h), i), k), t), w) y z); 86, párrafo 1, incisos i), j) y l); 168; párrafo 8; 169, párrafo 1, inciso f), y 2, incisos g) y h); 170, párrafo 2; 264 a 272, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,
4. Artículos 1; 3, párrafo 2, inciso b); 4; 6, párrafo 1 y 3; 32; 33; 40 a 48 de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral;

Es en este sistema disciplinario administrativo electoral que a su vez podrían distinguirse cinco subsistemas:

- a) Un primero en el que están comprendidos los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, ciudadanos, observadores y organizaciones de observadores;
- b) Un segundo en el que están incluidos los extranjeros, ministros de culto religioso y notarios;
- c) Un tercero en el que están comprendidas las autoridades encargadas de la organización de los procesos electorales federales, o sea, los servidores del Instituto Federal Electoral;

- d) Un cuarto en el que están incluidos los servidores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y
- e) Un quinto que abarca a las autoridades federales, estatales y municipales que sean distintas de las mencionadas en los dos incisos precedentes.

En este sentido, atendiendo a lo prescrito en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, puede advertirse que el subsistema principal disciplinario en materia electoral, está previsto en los artículos 82, párrafo 1, inciso t), w) y z); 86, párrafo 1, inciso l); 264; 269, 270 a 272 de este sistema se desprende que las autoridades competentes son la Junta General Ejecutiva, que es la instancia responsable de integrar el expediente por las irregularidades, presuntas infracciones o responsabilidades, una vez que se hubiere formulado una queja en contra de los sujetos precisados en el inciso a), es decir, partidos políticos nacionales, agrupaciones políticas nacionales, ciudadanos, observadores y organizaciones de observadores; en el entendido, de que la integración implica el emplazamiento al presunto responsable o infractor, la revisión de un plazo para que se produzca su contestación y aporte las pruebas, la posibilidad de solicitar información o documentación para la integración del expediente, y la formulación del dictamen correspondiente que debe ser sometido al Consejo General, salvo, que se trate de violaciones a las disposiciones jurídicas sobre las restricciones para las aportaciones de financiamiento, caso en el cual las quejas correspondientes deben ser presentadas ante el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien, a su vez, las tomará a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y Agrupaciones Políticas, a efecto de que las analice previamente a que rinda su dictamen al Consejo General, lo cual puede considerarse como una excepción en este subsistema disciplinario, que igualmente permite confirmar que la integración del expediente en materia de irregularidades electorales corresponde al órgano establecido previamente en la ley y que sus atribuciones igualmente deben estar establecidas en la ley, en estos casos siempre en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por su parte el Consejo General es la instancia responsable de conocer del dictamen que hubiere sido formulado por la Junta General Ejecutiva, después de concluida la integración del expediente correspondiente, para el efecto de determinar si se hubiere presentado alguna irregularidad, cometido una infracción o incurrido en alguna responsabilidad que fuere susceptible de ser sancionada, así como determinar al sujeto responsable de cualquiera de los objetos de sanción y señalados, debiendo tomar en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta, a efecto de fijar el *quantum* de la sanción.

Por otro lado, dentro del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece una nueva forma de sanción, consistente en la negativa de registro de candidaturas. La implementación de esta forma de sanción, está vinculada a los conceptos de acción afirmativa de género,<sup>15</sup> contempladas en los artículos 175-A, 175-B y 175-C, de dicho ordenamiento, al establecer esencialmente que de las solicitudes de registro de candidaturas a las elecciones de Senadores, Diputados, en ningún caso incluirán más de setenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género.

Ante el evento que exista sobrerrepresentación de género en las solicitudes de registro o una incorrecta inclusión de las candidaturas,<sup>16</sup> el Consejo General, hará la notificación de la irregularidad para que se subsane, en caso de contumacia en la integración de la lista, el partido político será acreedor de una amonestación pública, y volverá a ser requerido a que rectifique la lista, en caso de nueva reincidencia, el Consejo General le sancionará con la negativa del registro correspondiente.

---

<sup>15</sup> Señala el Maestro Miguel Carbonell, en su ensayo "La reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de cuotas electorales de género", en Revista Altamirano, revista del Congreso del Estado de Guerrero, número 29, México, 2004, pág. 16, que: *"Las cuotas electorales, por razón de género, son una especie dentro del concepto más amplio de las acciones afirmativas. Tales cuotas son la reserva que hace normalmente la ley electoral y excepcionalmente la Constitución para que ningún género pueda tener más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos."*

<sup>16</sup> El artículo 175-B del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto.

Por otro lado, tratándose de violación a las disposiciones jurídicas sobre restricciones a las aportaciones de financiamiento, el Consejo General del Instituto Electoral conoce del dictamen que realice la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, luego de que esta última hubiera realizado el procedimiento específico que se contempla en el artículo 49-A, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; procedimiento que es distinto al previsto en el artículo 270 del ordenamiento de referencia y que es el general en materia disciplinaria de imposición de sanciones.

Asimismo, se establecen los supuestos jurídicos que darían lugar a la determinación de una sanción, por ejemplo, los realizados por las organizaciones de observadores electorales que no hayan presentado dentro del término legal, el informe al Consejo General del Instituto Electoral, conforme a lo establecido por el artículo 49-B, párrafo 2, del código electoral, respecto del origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral; asimismo, los ciudadanos que estén acreditados como observadores electorales se substituyan u obstaculicen a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, hagan proselitismo o se manifiestan a favor de partido o candidato alguno, realicen expresiones de ofensa, difamación o calumnia en contra de algún actor electoral, y declaren el triunfo de partido político o candidato; o bien, que las autoridades federales, estatales y municipales no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea requerida por los órganos del Instituto Federal Electoral; finalmente, los partidos políticos y agrupaciones políticas, que sus conductas encuadren en los supuestos previstos en el artículo 269, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que, entre otras, serían incumplir con las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones del código invocado, incumplan con las resoluciones del Instituto Federal Electoral, o no presenten los informes anuales de campaña en los términos y plazos previstos en el ordenamiento legal citado, y aceptar donativos o aportaciones económicas superiores a los límites autorizados por la normatividad electoral.

Ahora bien, en este subsistema disciplinario que se identifica como el atinente para los partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales, ciudadanos, observadores y sus organizaciones, se pueden identificar dos procedimientos distintos que fundamentalmente están determinados por la materia o conducta que se estima susceptible de ser investigada y sancionada. Efectivamente, como ya se anticipó en los párrafos precedentes, un primer tipo de procedimiento podría llamarse genérico, corresponde a los sujetos ya mencionados en este mismo párrafo y está previsto en el artículo 270 del Código Federal Electoral, en relación con sus correlativos numerales 264, párrafos 1 y 2, y 269, por cualquier tipo de infracción administrativa que no corresponda a las cometidas por agrupaciones políticas nacionales o partidos políticos nacionales por violación a las disposiciones jurídicas sobre restricciones al financiamiento de los partidos políticos. El segundo tipo de procedimiento sería uno especializado, cuyo desarrollo y análisis, previo a la formulación del dictamen, corresponde a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, por actos cometidos por los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales, en materia de financiamiento, y está previsto en el artículo 49-A, párrafo 2 del ordenamiento invocado.

El procedimiento genérico en materia disciplinaria y de sanciones fundamentalmente comprende tres etapas.

Una primera sería la de integración de expedientes y comienza cuando se presenta la denuncia o queja, ante la Junta General Ejecutiva, sobre una presunta irregularidad o infracción administrativa que sea susceptible de ser sancionada; cuando algún órgano del Instituto Federal Electoral tiene noticia, con motivo del ejercicio de las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas, de que se ha cometido una irregularidad por parte de un partido político, una agrupación política, cierto ciudadano, observador o agrupación de observadores, o bien, cuando el Consejo General requiera a la propia Junta General Ejecutiva, que investigue las actividades de otro partido político o agrupación, cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática (caso en el que el Consejo General previamente recibió cierta solicitud de un partido político, que aportó

elementos de prueba), y concluye en el momento en el que se formula el dictamen por parte de la Junta General Ejecutiva.

La segunda etapa de este subsistema disciplinario inicia con el sometimiento del dictamen preparado por la Junta General Ejecutiva al Consejo General para que éste determine lo que en derecho proceda, y finaliza con el acuerdo del propio Consejo General que recaiga al mismo dictamen.

La tercera etapa se resume en la ejecución o aplicación de la sanción que, en su caso, hubiere acordado imponer el propio Consejo General, tomando en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta.

En este procedimiento disciplinario, concretamente en su primera etapa, pueden apreciarse los siguientes actos:

- a) Una vez que se presenta la queja ante la Junta General Ejecutiva, por conducto de su Secretario; o bien, cuando cierto órgano del Instituto Federal Electoral tiene noticias de una irregularidad, mismo que deberá informar a la Junta General Ejecutiva, a través del referido Secretario; igualmente, cuando el Consejo General del Instituto Federal Electoral requiere a la propia Junta General Ejecutiva, ésta emplaza al partido político, agrupación política, ciudadano, observador o agrupación de observadores, para que en un plazo de cinco días conteste por escrito lo que a su derecho convenga;
- b) En la integración del expediente se puede solicitar información y documentación necesaria; y
- c) En su oportunidad se fórmula el dictamen correspondiente y se somete al Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En la segunda etapa, el Secretario Ejecutivo del Consejo General del Instituto Federal Electoral de acuerdo con las atribuciones que le son expresamente conferidas por el artículo 89, párrafo 1, inciso d) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, somete al conocimiento y, en su caso,

a su aprobación, el dictamen correspondiente para la imposición de la sanción correspondiente.

En una tercera etapa como ya se advirtió, el Consejo General al imponer la sanción correspondiente tomará en cuenta, las circunstancias y gravedad de la falta, que repercutirán en el mínimo o máximo al individualizar la sanción, es decir, en el caso de que se trate de una multa, así como la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones por financiamiento público o la supresión total de la entrega, o en su caso, la suspensión o cancelación del registro como partido o agrupación política.

Por lo que hace al segundo tipo de procedimiento, el denominado especializado, mismo que está previsto en el artículo 49-A, párrafo 2, del Código Electoral Federal que establece que la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, tendrá en todo momento la facultad de solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido o agrupación política, la documentación para comprobar la veracidad de los informes anuales o de campaña presentados por éstos, y si de la revisión a dichos informes advierte que existen errores u omisiones técnicas notificará al partido o a la agrupación política infractora para que en el plazo de diez días presente las aclaraciones o rectificaciones conducentes. Al vencimiento del plazo aludido, la Comisión dispondrá de un plazo de veinte días para elaborar un dictamen consolidado, mismo que presentará al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión. El Consejo General del Instituto Federal Electoral, una vez que le presenten el dictamen y proyecto de resolución formulado por la Comisión de la Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, procederá a imponer, en su caso, la sanción correspondiente. El partido o la agrupación política sancionada podrá impugnar ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el dictamen y resolución emitida por el Consejo General, en los términos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ahora bien, corresponde analizar el segundo subsistema disciplinario relativo a los extranjeros, ministros de culto religioso y notarios, el cual esta previsto en los artículos 266, 267 y 268 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el primero de los artículos establece que el Instituto Federal Electoral, respecto de las infracciones en que incurran los notarios por el incumplimiento de sus obligaciones previstas en el aludido código, deberá integrar un expediente que remitirá al Colegio de Notarios o autoridad competente para que proceda en los términos de la legislación aplicable y que dichas autoridades deberán comunicar al Instituto las medidas que hayan adoptado en el caso concreto.

El artículo 267 prescribe que el Instituto Federal Electoral tomará las medidas conducentes y procederá a informar de inmediato a la Secretaría de Gobernación o, en su caso, a la Secretaría de Relaciones Exteriores para los efectos previstos por la ley cuando los extranjeros de cualquier forma se inmiscuyan en asuntos políticos del país, ya sea dentro o fuera del territorio nacional; finalmente, el artículo 268 contempla que el Instituto Federal Electoral informará a la Secretaría de Gobernación cuando los ministros de cultos, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta induzcan al electorado a votar a favor o en contra de algún candidato político, o a la abstención, en los edificios destinados o en cualquier otro lugar para que proceda en los términos señalados por la ley de culto o de asociaciones religiosas.

En relación al tercer sistema disciplinario, relativo a las autoridades encargadas de la organización de los procesos electorales federales, es decir, a los servidores del Instituto Federal Electoral, la normatividad aplicable se encuentra contenida tanto por lo dispuesto en el artículo 265 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como por los artículos 178 a 202 del Estatuto del Servicio Profesional Electoral, los cuales establecen las sanciones administrativas a que se pueden hacer acreedores los servidores del Instituto o funcionarios electorales por el incumplimiento de sus obligaciones previstas por el código electoral o por el propio estatuto. Asimismo, el procedimiento para sancionar a sus servidores y los medios ordinarios de defensa para combatir las sanciones impuestas, a través del recurso de reconsideración, que es un requisito de

procedibilidad para la interposición del medio de impugnación previsto por el artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para la procedencia del Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales del Instituto Federal Electoral ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por lo que hace el cuarto subsistema que comprende al de los servidores del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, éste se encuentra regulado por lo dispuesto en los artículos 209, fracciones IX y XIV, 219, 220, 221, y 241, en relación con lo dispuesto por el Título Octavo relativo a la responsabilidad de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, el quinto subsistema que comprende a las autoridades federales, estatales y municipales, en los casos que no proporcionen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos del Instituto Federal Electoral, éste integrará un expediente que será remitido al superior jerárquico, para que éste proceda en los términos de la ley respectiva, en el entendido que dicho superior jerárquico deberá comunicar al Instituto las medidas que se hayan adoptado en el caso.

El segundo sistema jurídico electoral se encuentra relacionado a la nulidad de la votación recibida en las casillas instaladas en la jornada electoral y de la nulidad de las elecciones correspondientes, esto es, aquí la sanción esta vinculada a la violación de los principios rectores en materia electoral y a los preceptos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Como se había observado, este sistema tiene su origen desde la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales, sin embargo, con el establecimiento en 1986 de tribunales contenciosos especializados en materia electoral -dejando atrás al sistema de autocalificación- las causales de nulidad se han ido incrementando hasta el día de hoy, en el siguiente cuadro comparativo se observan las incorporaciones:

<p align="center"><b>Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos ElectORAles</b></p>	<p align="center"><b>Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral</b></p>
<p><b>Artículo 221.</b> La votación será recibida en una casilla nula:</p> <p>I. Cuando la casilla electoral se haya instalado en lugar distinto al señalado sin causa justificada;</p> <p>II. Cuando se ejerza violencia física o exista cohecho o presión de alguna autoridad o particular sobre los funcionarios de la mesa de la casilla o de los electores, de tal manera que se afecten la libertad del voto y tenga relevancia en los resultados de la votación de la casilla;</p> <p>III. Por haber mediado error grave o dolo manifiesto en la computación de votos que altere sustancialmente el resultado de la votación;</p>	<p><b>Artículo 75.</b> La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales:</p> <p>a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente;</p> <p>i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación;</p> <p>f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación;</p>

<p>IV. Cuando el número de votantes anotados en la lista nominal, en los artículos 185 , fracción III, de esta Ley, exceda en un 10% al número de electores que tienen derecho a votar en la casilla;</p> <p>V. Cuando sin causa justificada el paquete electoral sea entregado al Comité Distrital, fuera de los plazos que esta Ley Establece.</p>	<p>b) Entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital, fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale;</p> <p>c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo;</p> <p>d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección;</p> <p>e) Recibir la votación personas u</p>
--	---

	<p>órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;</p> <p>g) Permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en el artículo 85 de esta ley;</p> <p>h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada;</p> <p>j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación; y</p> <p>k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las</p>
--	--

	<p>actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma.</p>
--	---

El sistema de nulidades en materia electoral, tiene cuatro ejes fundamentales:

- a) La nulidad de votación recibida en una casilla, sólo opera a petición de parte de los partidos políticos que participaron en la elección respectiva, debiendo identificar la causa o irregularidad generadora de la nulidad.<sup>17</sup>
- b) La nulidad de votación recibida en una casilla, es respecto a toda la votación recibida favor de todos y cada uno de los partidos políticos, quedando prohibido la nulidad de votos en lo particular.<sup>18</sup>
- c) La nulidad de la votación recibida en una casilla, solo afecta a la elección impugnada, sin que sea posible trascender el fallo, a otras impugnaciones cuando no fueron recurridas las casillas.<sup>19</sup>
- d) La nulidad de la votación recibida en una casilla, solo será procedente cuando se acredite:
  - I. En su aspecto cuantitativo, que la irregularidad reclamada (votos depositados de manera anormal) son superiores a la diferencia de

<sup>17</sup> TESIS DE JURISPRUDENCIA J.09/2002. Tercera Época, Sala Superior. Materia Electoral, NULIDAD DE VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA, DEBE IDENTIFICARSE LA QUE SE IMPUGNA, ASÍ COMO LA CAUSAL ESPECÍFICA DE.

<sup>18</sup> Sala Superior. S3EL 053/99. VOTOS EN LO INDIVIDUAL. EL TRIBUNAL LOCAL CARECE DE FACULTADES PARA ANULARLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA).

<sup>19</sup> TESIS DE JURISPRUDENCIA JD.1/98. Tercera Época, Sala Superior, Materia Electoral, PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN.

votación que existe entre el partido ganador y aquel que ocupó el segundo lugar,<sup>20</sup>

- II. En su aspecto cualitativo, que la irregularidad reclamada se desarrolló en un período tal, que se afectan de manera directa los principios constitucionales rectores de la materia electoral, consistentes en la Legalidad, Certeza, Independencia, Imparcialidad y Objetividad.<sup>21</sup>

Por lo que hace al sistema de nulidad de la elección, tenemos que la normatividad contempla lo siguiente:

**Artículo 76.**

1. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes:

a) Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el **veinte por ciento** de las casillas en el distrito de que se trate; o

b) Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o

c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

**Artículo 77**

1. Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes:

---

<sup>20</sup> Sala Superior. S3EL 032/99. NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO; *Sala Superior. S3EL 011/200. NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA.*

a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate; o

b) Cuando no se instalen las casillas en el veinte por ciento de las secciones en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida; o

c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles. En este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaren inelegibles.

Es importante destacar que este tipo de violación obedece al cuestionamiento vinculante de irregularidades concretas a alguna causa de nulidad contemplada por la ley. Este presupuesto, debe ir acompañado a un *quantum* del veinte por ciento del número de casillas en que las irregularidades se han ejecutado, con ello, el legislador ha determinado que al haberse realizado un conjunto de anomalías dentro de la elección, el proceso electoral carece de la suficiente legitimidad.

Finalmente, debe destacarse que al igual que la nulidad que se produce en la votación recibida en las casillas, es dable que la nulidad de una elección se produzca por la violación substancial en los principios rectores en la materia electoral. Al respecto la Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el Juicio de revisión constitucional electoral, SUP-JRC-487/2000 y acumulado,<sup>22</sup> que estudió la elección de Gobernador del Estado de Tabasco, sostuvo lo siguiente:

---

<sup>21</sup> Sala Superior. S3EL 041/97, NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIONES SUSTANCIALES QUE SON DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN (LEGISLACIÓN DE SAN LUIS POTOSÍ)

<sup>22</sup> **NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del Estado de Tabasco).** Sala Superior. S3EL 011/2001. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretario: Juan Manuel Sánchez Macías. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo. El Magistrado José Fernando Ojesto Martínez Porcayo no intervino, por excusa.

"Los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, establecen principios fundamentales como: el sufragio universal, libre, secreto y directo; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral; el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, así como que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales debe prevalecer el principio de equidad. Estos principios deben observarse en los comicios, para considerar que las elecciones son libres, auténticas y periódicas, tal y como se consagra en el artículo 41 de dicha constitución, propias de un régimen democrático. Esta finalidad no se logra si se inobservan dichos principios de manera generalizada. En consecuencia, si alguno de esos principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo como satisfecho cabalmente y, como consecuencia de ello, se ponga en duda fundada la credibilidad o la legitimidad de los comicios y de quienes resulten electos en ellos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir sus efectos legales y, por tanto, procede considerar actualizada la causa de nulidad de elección de tipo abstracto, derivada de los preceptos constitucionales señalados.

Como puede observarse en el estudio de este tipo de nulidad de una elección, la causa motriz, es la violación directa a los principios rectores de la materia electoral de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, cuya afectación debe estar vinculada a las condiciones en que se desarrolló el proceso electoral, esto es, el menoscabo en las condiciones de equidad, del financiamiento de los partidos, del control de la legalidad de los actos de los órganos electorales, de las

condiciones de las campañas electorales, etc., puesto que dichos presupuestos son fundamentales en todo proceso electoral por convertirse en directrices constitucionales para tener por creíbles y legítimos los comicios y de quienes resulten electos en ellos.

### MEDIOS DE DEFENSA DE LA NORMATIVIDAD INTERNA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

#### 1. CONCEPTO Y GENERALIDADES.

El equilibrio del Estado moderno, está vinculado al hecho de que todo sujeto o tipo de organización que se encuentre dentro de su soberanía, goza de una serie de prerrogativas y obligaciones que una norma suprema le otorga o le mandata, así que todos los órganos del poder público y otros sujetos se encuentran sometidos a respetar el orden establecido, para ello, el Estado dota a una serie de órganos especializados de facultades para controlar y decidir tanto en el plano formal como sustancial el derecho de unos y otros, a este conglomerado se le conoce como sistema de justicia.

El Magistrado Jesús Orozco Henríquez, señala que los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en expectativas negativas de no interferencia (como, por ejemplo, el derecho de libertad de expresión), establecen "límites", es decir prohibiciones de afectación, cuya violación produce contradicciones normativas; igualmente, los derechos fundamentales consisten en expectativas positivas (como los derechos sociales) imponen "vínculos", es decir, obligaciones prestacionales cuya inobservancia acarrea "lagunas".<sup>1</sup>

En este sentido, dicho sistema está conformado con una serie de procedimientos o pasos concatenados que el sujeto titular de la prerrogativa, ante la eventual trasgresión de su patrimonio, puede ejercitar ante el órgano prevenido por el Estado, para que éste, en uso de las atribuciones que el Estado le confiere, decida

---

<sup>1</sup> OROZCO Henríquez, Jesús, "La Función Garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación" p. 6.

el derecho mediante una resolución que funde y motive su actuar, a este mecanismo le denominaremos conceptualmente: medio de defensa.

Las democracias constitucionales plantean la necesidad de la creación de normas, esencialmente de leyes, que cumplan con parámetros de procedimiento para su validez formal; además, éstas deben tener una vinculación que sea congruente con los principios y reglas que se encuentren insertas en la Constitución de la República.

Orozco Henríquez, citando a Ferrajoli, señala que el concepto de democracia constitucional está vinculado, con un modelo multidimensional constituido por cuatro vertientes, correspondiente a los cuatro tipos de derechos fundamentales que el mismo autor distingue: Los derechos políticos; los derechos civiles; los derechos de libertad y los derechos sociales, que conducen a su vez, a las nociones de democracia política; democracia civil; democracia liberal y democracia social respectivamente,<sup>2</sup> destacando que la contribución de Bovero, es la de señalar que en la democracia política descansa la presunción de la existencia de la democracia civil, de la democracia liberal y de la democracia social; y no inversamente, porque la democracia política es una condición necesaria para que pueda hablarse de democracia en cualquier sentido, en tanto que las cuatro dimensiones, necesarias por sí mismas, tomadas conjuntamente, son condiciones suficientes del modelo de democracia constitucional.

En este sentido, México participa en su sistema de justicia, con condiciones políticas mínimas para poder hablar de un modelo de democracia constitucional, en donde existen mecanismos de control recíprocos entre los poderes, que permiten el equilibrio entre ellos, de tal suerte que en cuanto hace al sistema de control jurisdiccional, existe una dicotomía respecto a la forma de resolver los conflictos; por un lado, la idea de sujeción a la ley, ó más bien, la letra de la ley, que realizan de forma cotidiana los jueces y tribunales como aspecto toral del

---

<sup>2</sup> Op.Cit. p. 6.

principio de legalidad;<sup>3</sup> y por otro, la idea de la sujeción a la ley válida, es decir conforme con la Constitución, actividad que realizan los tribunales constitucionales, cuya tarea es la reinterpretación de la ley a la luz de la propia Constitución, y en caso de la contradicción entre una norma inferior y la norma constitucional, el juzgador deberá inaplicar o declarar la invalidez de la primera cuando tenga facultades para ello, o, ante una eventual laguna legislativa, aplicar directamente la Constitución, o bien, ante una cuestión interpretativa en la que están en juego diversas posibilidades, resolver a favor de aquella que se encuentre conforme con la Constitución.

En este orden de ideas, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal establece la facultad exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para decretar la inconstitucionalidad de normas de carácter general en materia electoral, decretada por las legislaturas de los Estados y de la propia Federación, cuando se plantean contradicciones con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otro lado, de la interpretación de los artículos 41, fracción IV, 60, y 99 de la Constitución Federal, en relación al artículo 3 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende de manera integral los medios de defensa que tienen los actores políticos para hacer que los actos y resoluciones de las autoridades electorales tanto de carácter federal y local, se ajusten a los principios rectores en materia electoral, esencialmente los referidos a la constitucionalidad y legalidad.

Así, el artículo 41, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece expresamente que: *“Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de*

---

<sup>3</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 2/2000, reitero el monopolio que tiene para sí respecto a la inaplicabilidad de normas de carácter general, reiterando que el control difuso de la Constitución sólo puede realizarse a través de los medios de control constitucional establecidos específicamente en la Constitución.

*los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución”.*

Por su parte el artículo 60, del Pacto Federal señala que: *“Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley”.*

En tanto que el tercer párrafo de dicho artículo indica que: *“Las resoluciones de las Salas a que se refiere el párrafo anterior (Regionales) podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala Superior serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación”.*

El párrafo cuarto del artículo 99 de la Constitución Federal establece diversos supuestos que determinan la competencia y jurisdicción de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad en materia electoral,<sup>4</sup> de tal suerte que le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido dentro de la ejecutoria de la contradicción de tesis 2/2000, que, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene la elevada encomienda constitucional de salvaguardar el respeto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con actos y resoluciones electorales y que en esa función tiene el carácter de órgano terminal, puesto que sus sentencias son definitivas e inatacables inclusive también para ella.

<sup>5</sup> Esta fracción es el fundamento de los Juicios de Inconformidad y Reconsideración contemplados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.<sup>6</sup>

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;<sup>7</sup>
- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;<sup>8</sup>
- V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de

---

<sup>6</sup> En el caso de la elección de Presidente de la República, el juicio de inconformidad es en única instancia, el medio de defensa idóneo para cuestionar los resultados, otorgamiento de constancia y declaratoria de validez.

<sup>7</sup> Éste es artículo base para la procedencia del recurso de apelación contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>8</sup> El Juicio de Revisión Constitucional es el medio de defensa de carácter extraordinario que regula esta disposición constitucional, y se encuentra regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;<sup>9</sup>

- VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;
- VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;<sup>10</sup>
- VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia.<sup>11</sup>

En cuanto hace a la regulación secundaria, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en su artículo 3, establece que los medios de impugnación tienen el objeto de garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; así, para determinar la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos electorales.

En este sentido los medios de defensa que tienen los actores electorales se encuentran conglomerados en un sistema de medios de impugnación integrados por:

---

<sup>9</sup> Con esta fracción se da fundamento al Juicio de Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano, a que hace mención el artículo 3 párrafo 2, inciso c) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

<sup>10</sup> Con esta fracción se da fundamento al Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus Servidores, contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha emitido criterio jurisprudencial S3LA 005/2001, bajo la voz "JUICIOS LABORALES EN MATERIA ELECTORAL RESPECTO DE SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ÚNICAMENTE LA SALA SUPERIOR DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUEDE TRAMITARLOS Y RESOLVERLOS, SIN QUE LO ACTUADO Y DECIDIDO EN UN JUICIO DE GARANTÍAS LA PUEDA VINCULAR" que reafirma el monopolio para conocer y resolver de este tipo de asuntos, desconociendo cualquier tipo de resolución emitido por otro tribunal o juez.

<sup>11</sup> Este tipo de actos son impugnados a través del recurso de apelación, conforme a los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estableciendo la jurisprudencia cuya voz es: "RÉGIMEN ELECTORAL DISCIPLINARIO. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES".

a) El **RECURSO DE REVISIÓN**. Cuya naturaleza es de autocontrol de la autoridad electoral, esto es, es un medio de defensa puramente administrativo.

La procedencia de este recurso ocurre, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales y dentro de un proceso electoral exclusivamente en la etapa de preparación de la elección, el recurso de revisión procederá para impugnar los actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, y que provengan del Secretario Ejecutivo y de los órganos colegiados del Instituto Federal Electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia.<sup>12</sup>

Así mismo, durante el proceso electoral, en la etapa de resultados y declaraciones de validez de las elecciones, los actos o resoluciones de los órganos del Instituto que causen un perjuicio real al interés jurídico del partido político recurrente, cuya naturaleza sea diversa a los que puedan recurrirse por las vías de inconformidad y reconsideración, y que no guarden relación con el proceso electoral y los resultados del mismo, serán resueltos por la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

La sustanciación y resolución de este recurso es de carácter interno, esto es, son las propias instancias del Instituto Federal Electoral quienes dirimen la controversia planteada, de tal suerte que, durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver el recurso de

---

<sup>12</sup> El caso concreto ocurre, cuando los Consejos Distritales aprueban modificaciones a las listas de integración o ubicación de las casillas a instalarse en la jornada electoral, los días previos a está, en este sentido el artículo 37 numeral 1. inciso h) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que "Todos los recursos de revisión interpuestos dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán enviados a la Sala competente del Tribunal Electoral, para que sean resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación. El promovente deberá señalar la conexidad de la causa. Cuando los recursos a que se refiere este inciso no guarden relación con algún juicio de inconformidad serán archivados como asuntos definitivamente concluidos", la razón de dicha disposición es que el Tribunal Electoral tenga posibilidad de resolver si la integración o ubicación de una casilla cuestionada influyó en los resultados de la votación recibida, el día de la jornada electoral.

revisión la Junta Ejecutiva jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnado.

Durante el proceso electoral, es competente para resolver el recurso de revisión la Junta Ejecutiva o el Consejo del Instituto jerárquicamente superior al órgano que haya dictado el acto o resolución impugnada.

Finalmente, el recurso de revisión que se interponga en contra de actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo será resuelto por la Junta General Ejecutiva. En estos casos, el Presidente designará al funcionario que deba suplir al Secretario para sustanciar el expediente y presentar el proyecto de resolución al órgano colegiado.

Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión tendrán como efecto la confirmación, modificación o revocación del acto o resolución impugnada.

b) El **RECURSO DE APELACIÓN**. Cuya naturaleza ya es de tipo contencioso judicial.<sup>13</sup>

La procedencia del recurso de apelación, se otorga para combatir:

- I. Las resoluciones que recaigan a los recursos de revisión;
- II. Los actos o resoluciones de cualquiera de los órganos del Instituto Federal Electoral que no sean impugnables a través del recurso de revisión y que causen un perjuicio al partido político o agrupación política con registro, que teniendo interés jurídico lo promueva;
- III. El informe que rinda la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del Instituto, relativo a las observaciones hechas por los partidos políticos a las listas

---

<sup>13</sup> Es importante destacar que aunque la presente investigación tiene como base el estudio del sistema electoral en el ámbito federal, el esquema funcional de los recursos se reproducen en las diversas entidades. En este sentido, vale la observación en el sentido que no todos los tribunales electorales se encuentran integrados al Poder Judicial de las entidades, reservando su naturaleza a ser órganos autónomos de carácter administrativo, desvinculados jerárquicamente de los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

nominales de electores, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales;

- IV. Para impugnar la determinación y, en su caso, la aplicación de sanciones que en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

En cuanto a la competencia del recurso de apelación tenemos que:

Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, es competente para resolver el recurso de apelación la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Durante el proceso electoral federal son competentes para resolver el recurso de apelación:

La Sala Superior del Tribunal Electoral, cuando se impugnen actos o resoluciones del Consejero Presidente, del Consejo General del Instituto, de la Junta General Ejecutiva, así como Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Comisión Nacional de Vigilancia;

- I. La Sala Regional del Tribunal Electoral, que ejerza su jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o dictado la resolución impugnada por los órganos del Instituto, con las excepciones previstas en el supuesto anterior.

Son los partidos políticos y agrupaciones políticas con registro, los que por regla general pueden interponer los actos del órgano de dirección del Instituto Federal Electoral, sin embargo, la propia ley establece que en caso de imposición de sanciones que aplique el Consejo General del Instituto Federal Electoral, los partidos políticos, los ciudadanos, las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, y las personas físicas o morales, pueden interponer este tipo de recurso.

La ley procesal electoral también prevé que todos los recursos de apelación interpuestos dentro de los cinco días anteriores al de la elección, serán resueltos junto con los juicios de inconformidad con los que guarden relación. El promovente deberá señalar la conexidad de la causa. Cuando los recursos a que se refiere este párrafo no guarden relación con algún juicio de inconformidad serán archivados como asuntos definitivamente concluidos.

- c) El **JUICIO DE INCONFORMIDAD**. Éste es el segundo tipo de medio de defensa jurisdiccional que conoce el Poder Judicial de la Federación, y tienen las siguientes características:

Durante el proceso electoral federal y exclusivamente en la etapa de resultados y de declaraciones de validez, el juicio de inconformidad procederá para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados.

Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad los siguientes:

- I. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;
- II. Las determinaciones sobre el otorgamiento de las Constancias de Mayoría y Validez respectivas; y
- III. Los resultados consignados en las actas de cómputo distrital por error aritmético.

La Sala Superior del Tribunal Electoral, es competente para resolver los juicios de inconformidad, respecto de la impugnación de los actos señalados en la elección de Presidente de la República;

La Sala Regional<sup>14</sup> que ejerza jurisdicción sobre la circunscripción plurinominal a la que pertenezca la autoridad electoral responsable en las elecciones de Diputados y Senadores por los Principios de Mayoría Relativa y Representación Proporcional.

El juicio de inconformidad sólo puede ser promovido por:

Los partidos políticos, y;

- a) Los candidatos, exclusivamente cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría. En todos los demás casos, sólo podrán intervenir como coadyuvantes en términos de lo establecido en el párrafo 3 del artículo 12 de la presente Ley.

En cuanto a las sentencias que resuelvan el fondo de los juicios de inconformidad podrán tener los efectos siguientes:<sup>15</sup>

Confirmar el acto impugnado;

- I. Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas para la elección presidencial cuando se den los supuestos previstos en el Título Sexto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia de Impugnación y modificar, en consecuencia, el acta de cómputo distrital respectiva;

---

<sup>14</sup> Actualmente la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece en su artículo 185 que el Tribunal Electoral funcionará con una Sala Superior y con cinco Salas Regionales, estas deberán quedar instaladas a más tardar en la semana que inicie el proceso electoral federal ordinario para entrar en receso a la conclusión del mismo. Se integrarán por tres magistrados electorales y su sede será la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divida el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente son cinco circunscripciones con cabeceras en el Distrito Federal, Toluca, Guadalajara, Monterrey y Jalapa.

<sup>15</sup> Artículo 56 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- II. Declarar la nulidad de la votación emitida en una o varias casillas, por actualizarse cualquiera de las causales de nulidad establecidas en el artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa de las elecciones de diputados y senadores, según corresponda;
  - III. Revocar la constancia expedida en favor de una fórmula o candidato a diputado o senador; otorgarla al candidato o fórmula de candidatos que resulte ganadora como resultado de la anulación de la votación emitida en una o varias casillas en uno o, en su caso, de varios distritos; y modificar, en consecuencia, las actas de cómputo distrital y de entidad federativa respectivas, según la elección que corresponda;
  - IV. Declarar la nulidad de la elección de diputados o senadores y, en consecuencia, revocar las constancias expedidas.
  - V. Revocar la determinación sobre la declaración de validez u otorgamiento de constancias de mayoría y validez o de asignación de primera minoría en las elecciones de diputados y senadores, según corresponda, y;
  - VI. Hacer la corrección de los cómputos distritales o de entidad federativa cuando sean impugnados por error aritmético.
- d) **EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.** Es un recurso jurisdiccional que conoce exclusivamente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y tiene las siguientes características:

Sólo procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Para la viabilidad de reconsideración en el caso de los Diputados y Senadores por el Principio de Mayoría relativa son presupuestos los siguientes:

- I. Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal Federal Electoral, haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma por el partido político, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección;
- II. Se haya otorgado indebidamente la Constancia de Mayoría y Validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, y;
- III. Se hubiera anulado indebidamente una elección.

En el caso que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:

- I. Por existir error aritmético en los cálculos realizados por el propio Consejo; o
- II. Por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal, o;
- III. Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Las sentencias que resuelvan el recurso de reconsideración serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes:

- I. Confirmar el acto o sentencia impugnado;

- II. Modificar o revocar la sentencia impugnada cuando se actualice alguno de los presupuestos previstos en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 62, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y
  - III. Modificar la asignación de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional cuando se actualice alguno de los presupuestos previstos en el inciso b) del párrafo 1 del artículo citado en el inciso anterior.
- e) El **JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**. Es otro de los recursos que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoce en los siguientes términos:

Este recurso tutela esencialmente las violaciones a los derechos político-electorales del ciudadano, esto es, cuando la autoridad electoral viola en su perjuicio:

- a) Sus derechos de votar y ser votado en las elecciones populares;
- b) De asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos; y
- c) De afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

El juicio podrá ser promovido por el ciudadano cuando:

- a) Habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes, no hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral respectiva para ejercer el voto;

- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- c) Considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio;
- d) Considere que se violó su derecho político-electoral de ser votado cuando, habiendo sido propuesto por un partido político, le sea negado indebidamente su registro como candidato a un cargo de elección popular. En los procesos electorales federales, si también el partido político interpuso recurso de revisión o apelación, según corresponda, por la negativa del mismo registro, el Consejo del Instituto Federal Electoral o la Sala Regional, a solicitud de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, remitirán el expediente para que sea resuelto por ésta, junto con el juicio promovido por el ciudadano;
- e) Habiéndose asociado con otros ciudadanos para tomar parte en forma pacífica en asuntos políticos, conforme a las leyes aplicables, consideren que se les negó indebidamente su registro como partido político o agrupación política;
- f) Considere que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior, y;
- g) Contra actos definitivos e irreparables de los partidos políticos.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Aún cuando éste no es un supuesto que específicamente se encuentre regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-JDC-084/2003, el veintiocho de marzo de dos mil tres, incluyó esta hipótesis al revalorar la normatividad electoral y considero que los partidos políticos pueden ser sujetos pasivos o demanda en este tipo de juicios, aspecto que abundaremos más adelante.

El juicio sólo será procedente cuando el actor haya agotado todas las instancias previas y realizado las gestiones necesarias para estar en condiciones de ejercer el derecho político-electoral presuntamente violado, en la forma y en los plazos que las leyes respectivas establezcan para tal efecto<sup>17</sup>.

En cuanto a la competencia del Tribunal Electoral para resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano:

a) Durante los procesos electorales federales:

- I. La Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los supuestos que tengan que ver con la expedición y exclusión de la credencial para votar o del listado nominal, cuando sean con motivo de procesos electorales en las entidades federativas;
- II. La Sala Superior, en única instancia, cuando se traten de actos vinculados con el registro de candidatos, de formación de agrupaciones y partidos políticos ; y en el supuesto de inelegibilidad de un candidatura, cuando no existan en la legislatura local medio de defensa ordinario, o habiéndolo se estime que se persiste en la violación reclamada.
- III. La Sala Regional del Tribunal Electoral que ejerza jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya cometido la violación reclamada, en única instancia, en los supuestos que tengan que ver con la expedición y exclusión de la credencial para votar o del listado nominal, y sólo cuando sean promovidos con motivo de procesos electorales federales.
- IV. El Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales

---

<sup>17</sup> Este principio aún en el caso en se reclamen actos de los partidos políticos, de tal manera, que los militantes deberán agotar los medios de defensa que la normatividad de cada partido señala, antes de ocurrir a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo anterior conforme al texto de la jurisprudencia cuya rubro es del tenor siguiente: "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD".

federales y en los procesos electorales federales extraordinarios, la Sala Superior del Tribunal Electoral en única instancia.

- V. Cuando el acto reclamado sea derivado por acciones de los partidos políticos y el agraviado sea un militante de dicha organización, en única instancia la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En cuanto a las sentencias que resuelvan el fondo del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes:

- I. Confirmar el acto o resolución impugnado, y;
- II. Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y restituir al promovente en el uso y goce del derecho político-electoral que le haya sido violado.

f) **EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.** Es el último de los recursos jurisdiccionales de carácter judicial que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resuelve en única instancia, bajo las siguientes reglas:

El Juicio de Revisión Constitucional Electoral sólo procede para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos, siempre y cuando se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que sean definitivos y firmes;<sup>18</sup>
- b) Que violen algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

---

<sup>18</sup> *Vid.*, tesis relevante S3EL 045/97 Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-092/97. Partido del Trabajo. 25 de septiembre de 1997. REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL JUICIO. OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD.

- c) Que la violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones;
- d) Que la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales;
- e) 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; y
- f) Que se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

En cuanto a la competencia, lo es la Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, cuando se trate de actos o resoluciones relativas a las elecciones de Gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de Jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos del Distrito Federal.

Por lo que hace a las sentencias que resuelvan el fondo del juicio, podrán tener los efectos siguientes:

- I. Confirmar el acto o resolución impugnado, y;
- II. Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido.

El último juicio de carácter jurisdiccional que conoce la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es:

**g) El JUICIO PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.<sup>19</sup>**

El procedimiento de substanciación es el siguiente: El servidor del Instituto Federal Electoral que hubiese sido sancionado o destituido de su cargo o que considere haber sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales,<sup>20</sup> podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala Superior del Tribunal Electoral<sup>21</sup>, dentro de los quince días hábiles siguientes en el que se le notifique la determinación del Instituto Federal Electoral.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que el requisito de procedibilidad del juicio en estudio, lo constituye el hecho de que el servidor involucrado haya agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, instrumentos que, de conformidad con la fracción III del segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, norman las relaciones laborales del Instituto Federal Electoral con sus servidores.

Una vez presentada la demanda, se notificará de la misma al Instituto Federal Electoral, para que la conteste dentro de los diez días siguientes al que se le

---

<sup>19</sup> Dentro del expediente SUP-JLI-023/2001, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió el criterio de monopolio de jurisdicción en esta materia, emitiendo el siguiente criterio. "JUICIOS LABORALES EN MATERIA ELECTORAL RESPECTO DE SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ÚNICAMENTE LA SALA SUPERIOR DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUEDE TRAMITARLOS Y RESOLVERLOS, SIN QUE LO ACTUADO Y DECIDIDO EN UN JUICIO DE GARANTÍAS LA PUEDA VINCULAR".

<sup>20</sup> El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha resuelto que los juicios de carácter laboral no solo son procedentes para el personal contratado del Instituto Federal Electoral, pues considera que tal juicio puede extenderse válidamente a aquellos ciudadanos que participen en concursos de selección de personal, lo anterior al criterio cuya voz es la siguiente: "JUICIO LABORAL ELECTORAL, PROCEDE PARA RESOLVER LOS LITIGIOS ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LOS ASPIRANTES QUE PARTICIPEN EN CONCURSOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL".

<sup>21</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha manifestado en el expediente SUP-JLI-008/200, que cuando una demanda se presenta ante autoridad incompetente, aún así, el Tribunal debe avocarse al estudio de la demanda, puesto que en este supuesto, no opera el principio de caducidad, ve el criterio cuya voz: "DEMANDA LABORAL. SU PRESENTACIÓN DENTRO DEL PLAZO LEGAL ANTE TRIBUNAL DISTINTO AL COMPETENTE PARA RESOLVER, IMPIDE QUE OPERE LA CADUCIDAD".

notifique. Una vez fenecido el plazo, se celebrará una audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos.<sup>22</sup>

Una vez desahogada dicha etapa, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolverá de manera definitiva dentro de los diez días siguientes. En estos casos los efectos de la sentencia, pueden ser:

- a) Confirmar el acto o resolución impugnados;
- b) Modificar o revocar el acto o resolución impugnados.

En el supuesto de que la sentencia ordene dejar sin efectos la destitución del servidor del Instituto Federal Electoral, este último podrá negarse a reinstalarlo, pagando la indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, por concepto de prima de antigüedad.

Por otro lado, en materia de conflictos en materia laboral que se suscitan en los Estados, dicho tema ha sufrido una evolución substancial; ya que los antecedentes jurisdiccionales más lejanos los encontramos en la resolución del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Primer Circuito del Poder Judicial de la Federación, en la cual había sostenido dentro del amparo directo 1931/2001, y que dio lugar a la tesis I.11o.T.4.L,<sup>23</sup> que toda vez que las resoluciones que dirime un Tribunal Electoral Local en los conflictos laborales con servidores dependientes de los órganos electorales, son de naturaleza laboral y son definitivas, podían ser impugnadas a través de juicio de amparo directo, de

---

<sup>22</sup> La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece en su artículo 103, una situación de excepción en el desahogo de la prueba confesional tratándose del Presidente o Secretario del Instituto Federal Electoral, al señalar que: "De ofrecerse la prueba confesional a cargo del Consejero Presidente o del Secretario Ejecutivo del Instituto, sólo será admitida si se trata de hechos propios controvertidos que no hayan sido reconocidos por el Instituto y relacionados con la litis. Su desahogo se hará vía oficio y para ello el oferente de la prueba deberá presentar el pliego de posiciones correspondiente. Así, una vez calificadas de legales por la Sala Superior del Tribunal Electoral las posiciones, remitirá el pliego al absolvente, para que en un término de cinco días hábiles lo conteste por escrito, dicha regla procesal es acorde a la jerarquía de los funcionarios en cuestión.

<sup>23</sup> Cfr. El rubro jurisprudencial: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS O QUE PONEN FIN AL JUICIO, DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES RELATIVOS A CONFLICTOS LABORALES ENTRE EL PROPIO TRIBUNAL Y SUS SERVIDORES, SON IMPUGNABLES A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO"

conformidad con lo previsto por el artículo 37, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que en su opinión dichas resoluciones tienen la misma naturaleza que un laudo o resolución emitido por un tribunal del trabajo.<sup>24</sup>

Sin embargo, dicho Tribunal Colegiado se retiró del criterio sustentado en este tópico al apoyarse al contenido del criterio número 2a. XXVI/2002,<sup>25</sup> sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al sostener esta última, que de una interpretación de los artículos 116 fracción IV, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Federal, el Tribunal Electoral del Distrito Federal, es el encargado de resolver de forma definitiva las controversias en dicha materia con independencia en sus decisiones, cuando surjan controversia en materia laboral entre los servidores del Instituto Electoral del Distrito Federal ó de los propios servidores del Tribunal, siendo improcedentes en consecuencia cualquier medio de defensa que tenga por objeto modificarlas o revocarlas, incluso, el juicio de amparo, puesto que en virtud de la prevención textual señalada en las disposiciones jurídicas ya señaladas, sus actos no requieren ser revisadas en cuanto a su legalidad o constitucionalidad por otro órgano de control.<sup>26</sup>

Finalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de la tesis relevante *S3LA 005/2001*, ha sustentado lo siguiente:

---

<sup>24</sup> El criterio sustentado habla de las controversias que se suscitan entre el Tribunal Electoral del Distrito Electoral y sus servidores, sin embargo puede tomarse como referencia general.

<sup>25</sup> Cfr. Jurisprudencia: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIEN EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUCITEN ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES, SON DEFINITIVAS E INATACABLES RESULTANDO IMPROCEDENTE CUALQUIER MEDIO DE DEFENSA, INCLUSO EL JUICIO DE AMPARO".

<sup>26</sup> De este análisis el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, sustentó el siguiente criterio jurisprudencial: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN LOS PROCEDIMIENTOS RELATIVOS A CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUCITEN ENTRE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS SERVIDORES, SON DEFINITIVAS E INATACABLES RESULTANDO IMPROCEDENTE, INCLUSO EL JUICIO DE AMPARO".

*“El artículo 99, fracción VII, de la Constitución Política, instituye de manera exclusiva al Tribunal Electoral, como órgano encargado de resolver en forma definitiva e inatacable los conflictos o diferencias laborales suscitados entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; además, en términos de lo previsto en el artículo 94 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, compete únicamente a la Sala Superior del citado Tribunal, resolver ese tipo de controversias; en esa tesitura debe estimarse que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no está sujeto a la jurisdicción de ningún tipo de órgano, como se advierte de la lectura del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual, en su párrafo primero, lo define como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, además de atribuirle la calidad de máxima autoridad jurisdiccional en la materia con excepción de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la propia Constitución. La mencionada naturaleza jurídica del Tribunal Electoral, excluye, sin excepción y como principio constitucional, cualquier pretensión de sujetarlo al control de otra autoridad, independientemente de la naturaleza de ésta. La no sujeción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a otro órgano de autoridad, así como la improcedencia de cualquier tipo de control constitucional o de legalidad, incluido indudablemente el juicio de amparo, sobre las resoluciones que emita, se corrobora por el hecho de que en el párrafo cuarto del propio artículo 99 de la Ley Fundamental, se establece que al Tribunal Electoral le corresponde resolver, en forma definitiva e inatacable, los asuntos de su competencia, en los diversos supuestos ahí previstos, entre los cuales están los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, lo cual deja en claro el propósito de que ningún otro órgano judicial o de cualquiera otra naturaleza, que no sea la expresamente señalada en el propio precepto constitucional, intervenga en el examen y resolución de los mencionados conflictos o diferencias. En consecuencia, si por mandato de la Carta Magna el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no está*

*sujeto a la jurisdicción de ningún tipo de órgano administrativo o jurisdiccional y las resoluciones que emite, conforme a sus atribuciones, no son objeto de control constitucional o legal, es obvio que en ningún caso su actuación puede estar condicionada a la sola voluntad de un particular que promueve un juicio de amparo, pues su tramitación y decisión, no pueden vincularlo jurídicamente*<sup>27</sup>.

Ahora bien, ya dentro del campo específico de las actividades de los partidos políticos, la dinámica de los medios de defensa, como aspecto de los partidos políticos dentro del campo del derecho electoral, debe ser vista desde dos puntos de vista, uno hacia fuera de la propia organización, esto es, como gobernado titular de derechos y obligaciones que las diferentes leyes expedidas en la República Mexicana les otorgan, incluido desde luego el derecho de recurrir a los tribunales expedidos por el propio Estado, para dirimir las controversias que tenga en contra de terceros y autoridades, así, como exigir que se tutelen los intereses difusos de la sociedad.<sup>28</sup> Dentro de este campo se encuentra inserta la función de las actividades de los partidos políticos como actores de los procesos electorales, en donde la factibilidad de garantías de sus derechos se pueden dirimir a través de los medios de defensa que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece,<sup>29</sup> y como aspecto excepcional, los partidos políticos tienen la calidad pasiva dentro de los juicios de

---

<sup>25</sup> Vid. La tesis relevante: JUICIOS LABORALES EN MATERIA ELECTORAL RESPECTO DE SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. ÚNICAMENTE LA SALA SUPERIOR DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, PUEDE TRAMITARLOS Y RESOLVERLOS, SIN QUE LO ACTUADO Y DECIDIDO EN UN JUICIO DE GARANTÍAS LA PUEDA VINCULAR.

<sup>28</sup> Vid., las tesis relevantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: "PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL" y "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES".

<sup>29</sup> La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral como ya se ha desarrollado establece los recursos de Revisión, Apelación, así como los Juicios de Inconformidad, Reconsideración y de Revisión Constitucional, como medios de defensa de los partidos políticos respecto de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y de las entidades.

protección de los derechos político-electorales del ciudadano,<sup>30</sup> aspecto que se abundará más adelante.

Abundando, sobre el particular, debe decirse que en términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Sistema Federal de Medios de Impugnación en Materia Electoral tiene por objeto tutelar que los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad, así como para asegurar la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar y ser votados, al igual que los de asociación y de afiliación en dicho ámbito.

Desde otra óptica, su actividad está orientada a la función de autocontrol que tienen los partidos políticos respecto a la interrelación de sus militantes entre sí, o de entre estos y los órganos internos que la conforman, de acuerdo a los derechos derivados de las disposiciones que los propios partidos establecen en su norma suprema, llamada Estatuto, en conjunción de los correspondientes reglamentos que expidan para regular su vida interna, aspecto que se tratará a continuación.

## **2. ESTATUS JURÍDICO DE LOS MEDIOS DE DEFENSA DENTRO DE LA NORMATIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Es indudable que la reforma de 1996, constituye un referente obligado dentro de la asignatura de la justicia electoral, pues uno de los puntos torales fue el establecimiento de instrumentos procesales de control judicial de la constitucionalidad de leyes y actos electorales, con los que se modificó una inercia de casi cien años, en donde los procesos electorales se autorregularon mediante el sistema de autocalificación.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> La interpretación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los expedientes SUP-JDC.084/2003, SUP-JDC.092/2003, SUP-JDC.109/2003, determinó que los partidos políticos para los efectos del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano, actúan como **autoridad**, cuando la materia de la litis es la violación de los derechos de sus propios militantes.

<sup>31</sup> Vid., Carlos Arenas Bátiz, Raúl Ávila Ortiz, J. Jesús Orozco Henríquez y Juan Carlos Silva Adaya, "El Sistema Mexicano de Justicia Electoral", México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp.25-80.

Estimo que uno de los puntos más significativos de esta reforma constitucional, lo constituye la circunstancia de reconocer los derechos políticos—electorales de los ciudadanos, como parte del sistema de justicia en México.

En efecto, conforme a una serie de criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, iniciados en el siglo XIX, en la que se empezó a realizar la distinción de los derechos civiles y los de carácter político, inspirados en la separación de derecho público norteamericano del *civil rights* y *political rights*, pero se confundió a los primeros como garantías individuales o derechos de los hombres,<sup>32</sup> y por ello se consideró que los derechos políticos no podían ser objeto de tutela por el juicio de amparo,<sup>33</sup> lo que llevó a que la protección de este tipo de derechos estuvieran fuera de la jurisdicción de los tribunales por casi un siglo.

Con las diferentes reformas efectuadas en el año de 1996, se redimensionó el papel de los actores políticos que interactúan en las democracias pluripartidistas como la de México, en donde los derechos y obligaciones tienen una referencia constitucional, de esta forma se pretendió fortalecer al sistema de partidos políticos, pero a su vez estableciendo reglas de control judicial en materia de justicia electoral.

Kelsen, señalaba que “La democracia moderna descansa (...) sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”,<sup>34</sup> acorde con este postulado el legislador ordinario determinó esencial que existiera el fortalecimiento del sistema de partidos políticos en

---

<sup>32</sup> FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano”, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Segunda Edición, 1998, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad República de Guatemala, p.112.

<sup>33</sup> DERECHOS POLÍTICOS. IMPROCEDENCIA. Jurisprudencia. Quinta Época. Tesis 219. y DERECHOS POLÍTICOS ASOCIADOS CON ACTOS VIOLATORIOS DE GARANTÍAS. Jurisprudencia. Quinta Época. Tesis 218.

<sup>34</sup> KELSEN, Hans, “Los fundamentos de la democracia” en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, p.210.

México, garantizando para ellos una serie de elementos que garantizarán sus actividades sin lazos de dependencia con grupos o factores de poder.

El establecimiento a favor de los partidos políticos de este tipo de derechos y prerrogativas que brindan un aura de autonomía y libertad para realizar las actividades inherentes a los objetivos que la Constitución Federal les señala, no se encuentran exentas tampoco de cargas u obligaciones que tienen que cumplir, amén, de que su propia naturaleza de "*entidades de interés público*" constriñe al Estado a la vigilancia permanente de sus actividades.

En este sentido, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>35</sup> contiene diversas disposiciones que obligan como requisito previo para el registro legal de constitución de los partidos políticos que dichas organizaciones contará con ciertos lineamientos esenciales dentro de su estructura operativa interna, y que una vez cumplimentadas tales exigencias el Consejo General del Instituto Federal Electoral órgano administrativo facultado por el Estado, pueda estar en condiciones de calificar constitucional y legalmente<sup>36</sup> su normatividad interna y determinar la procedencia o no de su registro.<sup>37</sup>

En la parte que nos interesa, el artículo 24 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que, para la constitución de un partido político es necesario que la organización interesada presente tres documentos básicos: una Declaración de Principios y en congruencia con ellos, su Programa de Acción y su Estatuto que norme las actividades de sus agremiados; sin

---

<sup>35</sup> Los Códigos y Leyes en materia electoral de las 31 entidades y el Distrito Federal, reproducen casi íntegramente el texto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto a los derechos y obligaciones de los partidos políticos.

<sup>36</sup> La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-RAP-001/96, señaló que: *El Instituto Federal Electoral cuenta con facultades para interpretar los estatutos de los partidos políticos*". Pág. 31.

<sup>37</sup> Aún cuando el artículo 38 párrafo 1. inciso i, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que los partidos políticos están obligados a informar al Instituto Federal Electoral de las *modificaciones* que realicen a sus declaración de principios, programa de acción o estatuto, para que el Consejo General declare –en su caso– la procedencia constitucional y legal de las mismas, esta facultad debe entenderse como un acción genérica que debe aplicarse no sólo al momento de que existan modificaciones a dichos documentos básicos, sino también al momento de la presentación de la revisión de la solicitud y documentos anexos para la constitución original como partido político.

embargo, nuevamente el legislador ordinario no dejó al capricho u arbitrio total de las organizaciones la forma de redactar dichos documentos.

En efecto, el artículo 25 de dicho ordenamiento establece que la declaración de principios contendrá, por lo menos:

- a) La obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen;
- b) Los principios ideológicos de carácter político, económico y social que postule;
- c) La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o, en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que este Código prohíbe financiar a los partidos políticos;<sup>38</sup> y
- d) La obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

En tanto que en el artículo 26, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se establece que el programa de acción determinará las medidas para:

- a) Realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios;
- b) Proponer políticas a fin de resolver los problemas nacionales;
- c) Formar ideológica y políticamente a sus afiliados infundiéndoles el respeto al adversario y a sus derechos en la lucha política, y;

- d) Preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

Por lo que respecta a los Estatutos de los partidos políticos, el artículo 27, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ordena que los mismos contengan:

- a) La denominación del propio partido, el emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos políticos. La denominación y el emblema estarán exentos de alusiones religiosas o raciales;
- b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;<sup>39</sup>
- c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:
  - I. Una asamblea nacional o equivalente;
  - II. Un comité nacional o equivalente, que sea el representante nacional del partido; y
  - III. Comités o equivalentes en las entidades federativas.
  - IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de

---

<sup>38</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de fecha 24 de septiembre de 1993.

<sup>39</sup> Reforma publicada en el Diario Oficial de fecha 22 de noviembre de 1996.

ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.<sup>40</sup>

- d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos;
- e) La obligación de presentar una plataforma electoral, para cada elección en que participe, sustentada en su declaración de principios y programas de acción;
- f) La obligación de sus candidatos de sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen; y
- g) Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y **los correspondientes medios y procedimientos de defensa.**

En tanto que los artículos 25 y 26 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen una serie de lineamientos de tipo ideológicos, económicos y sociológicos, que los partidos políticos pueden desarrollar, y que deben ser enfocados a su participación política en el panorama del ejercicio del poder público, en este sentido, el artículo 27 de dicho ordenamiento, fija los límites de la actividad de la vida interna de los partidos, en este punto dichas organizaciones están obligadas a respetar ciertos parámetros plasmados en una norma suprema de su propio sistema interno, así, el Estado mandata que la organización tenga la vigilancia de sus agremiados, exige disciplina de los socios y el castigo a los infractores, exigiendo de cada partido político una doble actividad panóptica, la primera, respecto a las actividades de sus agremiados respecto de las mismas reglas que ellos imponen, la otra, la que el Estado realiza como vigía de las actividades de las organizaciones políticas.

Como puede observarse, el legislador ha establecido las bases orgánicas administrativas mínimas para la existencia, e incluso, en varias de éstas se ha asegurado que cada partido político cuente con un mínimo de elementos materiales de origen público para desarrollar su actividad, y así puedan alcanzar la

---

<sup>40</sup> Fracción adicionada publicada en el Diario Oficial de fecha 24 de septiembre de 1993.

misión para los que fueron fundados. Pero, por otro lado; también el legislador exige a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos que prevean ciertos lineamientos dentro de su estructura y funcionamiento interno que garanticen los derechos de sus agremiados, y sean congruentes con la de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

En términos generales, la normatividad interna de los partidos políticos en materia de medios de defensa descansa en la pretensión de equilibrar los derechos constitucionales y legales, esencialmente aquellos de naturaleza política-electoral que la Federación y las entidades de la República regulan a favor de sus ciudadanos, y por otro lado, aquellos derechos y obligaciones que los ciudadanos al participar libremente en una organización reconocida por el Estado (partido político), asumen por la adhesión a los documentos básicos de dichos partidos políticos,<sup>41</sup> que finalmente son el producto de la manifestación de un conglomerado de ciudadanos que han decidido agruparse para acceder al ejercicio del poder público en sus tres ámbitos de gobierno.<sup>42</sup>

En este sentido, el derecho de autoorganización de dichos ciudadanos, no puede considerarse que pueda partir de conceptos arbitrarios o anárquicos, pues por mandato del legislador ordinario deben de partir de ciertos lineamientos conglomerados en tres documentos básicos: Declaración de Principios, Programa de Acción y Estatutos, en ellos, se establecen el compromiso con la vida democrática del país, esto es, parámetros ideológicos de carácter político,

---

<sup>41</sup> Vid. Tesis de jurisprudencia: DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO- ELECTORAL. SU EJERCICIO NO ADMITE LA AFILIACIÓN SIMULTÁNEA A DOS O MÁS ENTES POLÍTICOS, así como en el expediente SUP-JDC-055/2002, aprobada el 11 de junio de 2002.

<sup>42</sup> Es muy importante, destacar que no desconozco el criterio mayoritario sustentado en el criterio jurisprudencial de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, "CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN Y CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES", en la que deduce que dentro del aspecto normativo del país; las candidaturas independientes ciudadanas tienen posibilidades de existir en los procesos electorales, sin embargo, mi criterio en este tópico, está orientado al voto minoritario que puede consultarse en la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-037/2001, aprobada el 25 de octubre de 2001, en el que se sostiene que dentro del sistema

económico y social que tienen la pretensión de redundar en la solución de los problemas nacionales, así, como los aspectos de identidad, procedimiento de ingreso, de selección de candidatos, de campaña política y la forma de hacer efectivos los derechos y las obligaciones que han adquirido los miembros de la organización, con esto, el derecho de autoorganización está vinculado a la existencia de un espacio ajeno de interferencias de control o injerencia de los órganos del poder público en la organización y funcionamiento interno de las organizaciones, pero, dentro de los límites fijados por el legislador, esto es, los partidos políticos no son libres, tienen autodeterminación de sus acciones.

Estas premisas tienen sustento, por que la participación en los asuntos políticos del país, es una prerrogativa exclusiva de los ciudadanos de la República, que esta puede expresarse a partir de otras garantías individuales, tales como la libre expresión de las ideas, del derecho de petición, de acceso a la información, el derecho de asociación, etcétera; pero la participación política de los ciudadanos cuando tienen como fin el acceso del poder público, esta ligada a otro tipo de mecanismos constitucionales.

En efecto, la Constitución Federal, plantea que las garantías consagradas a los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>43</sup> no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, en este sentido, los garantías afines a los derechos políticos-electorales no son un punto de excepción, porque parten de elementos concatenados para su ejercicio, de tal forma, que el establecimiento y reconocimiento de los partidos políticos nacen de la conjugación armoniosa de diversas prerrogativas constitucionales, y que tienen como fin último el acceso de los ciudadanos al poder público, como

---

jurídico mexicano existe un monopolio a favor de los partidos políticos respecto a la postulación de candidatos a los diversos cargos de elección popular.

<sup>43</sup> La teoría del Estado, establece que son tres elementos que consagran al Estado. 1) Territorio, 2) Población, 3) Gobierno, de ahí que ante la ausencia de alguno no podemos estar ante un verdadero Estado.

forma de perpetuar de manera democrática la Soberanía del pueblo mexicano, a través de los Poderes de la Unión, tanto en sus ámbitos federal como local.<sup>44</sup>

Ahora bien, debe entenderse que el hecho que un ciudadano ingrese a un partido político o participe en unión de otros ciudadanos para la creación de un partido político, de ninguna manera significa que ceda total o parcialmente sus derechos u obligaciones constitucionales o legales a favor de la organización, puesto que dichas prerrogativas y cargas son inalienables, la participación de dichos ciudadanos se da en otro espacio; cuando un grupo de ciudadanos decide la creación de una comunidad o simplemente decide de manera individual la incorporación a una ya establecida y reconocida de naturaleza eminentemente política, lo hace como aspecto preliminar para hacer efectiva su participación ordenada en el acceso del poder público, por lo que al adherirse asume las reglas del funcionamiento interior que los propios agremiados han establecido, y que el Instituto Federal Electoral ha sancionado como dentro de los parámetros constitucionales y legales para su vigencia.<sup>45</sup>

Ya concretamente, respecto del *status* jurídico de los medios de defensa dentro de la normatividad de los partidos políticos, como ya hemos dicho su fundamento legal se encuentra inserto en el artículo 27, numeral 1, inciso g) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece que los Estatutos de los Partidos deberán establecer "*Las sanciones aplicables a los miembros que infrinjan sus disposiciones internas y los correspondientes medios y procedimientos de defensa*", sin embargo, esta solo puede considerarse en la parte de procedimiento, aspecto que debe estar armonizado con los derechos sustantivos de los agremiados.

---

<sup>44</sup> Los Poderes de la Unión, deben ser entendidos a la luz de los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución Federal, conforme a que los poderes de la Federación (Unión) se dividen a su vez en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo, y Judicial, sin embargo, solo los dos primeros se renuevan a partir de elecciones populares.

<sup>45</sup> Esto no significa, de modo alguno que tales reglas sean inamovibles, pues el artículo 38 numeral 1, inciso l), establece la posibilidad de cambios a la Declaración de Principios, al Programa de Acción o a los Estatutos.

En efecto, el artículo 25 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece diversas disposiciones normativas que los afiliados de un partido político deben de respetar; las mismas pueden dividirse para su estudio, en legales y estatutarias. Dentro de los primeros tenemos aquéllas referencias normativas establecidas en la propia Constitución y demás leyes de la República, en que el asociado como parte de la organización debe observar,<sup>46</sup> por ejemplo, la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidad o partidos políticos extranjeros; así como no solicitar o en su caso, rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de los cultos de cualquier religión o secta, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales prohíbe financiar a los partidos políticos; y, la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y por la vía democrática.

Dentro de las disposiciones de tipo estatutarias tenemos que del artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se pueden desprender un grupo de derechos y obligaciones de carácter enunciativo que los estatutos de los partidos políticos deben contener a favor de sus militantes, entre otras, establecer:

- a) Un catálogo genérico de derechos y obligaciones que como militantes deben cumplir;
- b) La existencia de procedimientos de afiliación individual, libre y pacífica;
- c) La posibilidad de participar personalmente sin acuerdo o por medio de delegados y convenciones en asambleas y convenciones;

---

<sup>46</sup> Es muy importante destacar que no cualquier disposición normativa que realice el afiliado es del interés electoral, pues para su relevancia debe estar vinculado de alguna forma a las actividades que regula la materia electoral, así, por ejemplo, la infracción de un ciudadano militante de un partido a las leyes fiscales, solo tendrá relevancia si dicha actividad está ligada a la normatividad que al efecto se establezca para los actores de la materia electoral.

- d) El poder de ser integrantes de los órganos directivos;
- e) La posibilidad de ser candidato del partido en cualquiera de los órganos de gobierno;
- f) La existencia de normas democráticas que permitan la selección de dichos candidatos;
- g) Una vez con la calidad de candidato, sostener y difundir la plataforma electoral durante la campaña electoral en que participen;
- h) El derecho a que los órganos creados por el partido diriman las controversias internas, a través de procedimientos previamente establecidos para ello, cuando se alegue violaciones a la normatividad estatutaria o la normatividad legal cuando este vinculada a la interna ; y
- i) El derecho a exigir que se impongan las sanciones a otros miembros del partido, previa garantía de audiencia y con oportunidad de instaurar los mecanismos de defensa establecidos.

Respecto a este tópico, el Magistrado Leonel Castillo González,<sup>47</sup> expone con mucho acierto que:

*"Los partidos políticos, al igual que cualquiera otra entidad plural de cierta complejidad, requiere la sujeción a un conjunto de bases para su organización, estructura y funcionamiento, en las que se incluya la división de labores, funciones y responsabilidades, se creen órganos o funcionarios con poderes de decisión y ejecución que no tienen todos los miembros, y se regulen las relaciones entre órganos distintos y entre éstos y los individuos. Estas relaciones naturalmente pueden constituirse en fuentes de conflictos y desencuentros. Que no ofrezcan solución simple en la normatividad societaria, cuando ésta sea motivo de distintos criterios de interpretación o aplicación o adolezca de lagunas normativas, que lleven a la convicción de cada protagonista de tener razón y de que la posición del otro es*

*incorrecta y le afecta en sus derechos o funciones, a tal grado, [...] de violentar la voluntad mayoritaria o de transgredir las garantías de las minorías, al apartarse de las reglas vinculantes para todos, con interpretaciones sesgadas...”.<sup>48</sup>*

Con base en lo anterior, se encuentra que en el Derecho mexicano por mandato legal, la jurisdicción de tutela de los derechos constitucionales y legales de los ciudadanos en materia político-electoral, está garantizada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien conoce de los medios de defensa establecidos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, específicamente el juicio para la protección de los derechos políticos del Ciudadano, como forma de control jurisdiccional indirecta de los partidos políticos<sup>49</sup>.

Tratamiento por separado amerita las interrelaciones como asociados de un partido político, cuando se trate de la protección de sus derechos internos y en ciertos casos, por la infracción de la normatividad legal aplicable en materia electoral.

Así, el control jurisdiccional de la normatividad interna corresponde a los órganos de vigilancia de los propios partidos políticos, quienes se encuentran obligados a establecer cuando menos con los siguientes parámetros:

- a) Un catálogo de obligaciones y derechos que los militantes estén obligados a respetar;
- b) El procedimiento para dirimir las controversias respecto a los derechos y obligaciones de los militantes, que a su vez, establecerá:

1. Los formalidades esenciales del procedimiento;

---

<sup>47</sup> Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>48</sup> CASTILLO González, Leonel, “Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción” ponencia del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, Morelia, Michoacán, México 2002.

<sup>49</sup> Dicho aspecto ya fue abordado al estudiar los medios de defensa de los partidos políticos conforme a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2. La determinación de las etapas procedimentales;
  3. La determinación de las instancias internas que pueden conocer él ó los órganos de vigilancia del partido político, a efecto de determinar la fase terminal de la litis;
  4. La garantía de audiencia de todo procedimiento interno.<sup>50</sup>
- c) Un catálogo de sanciones específicas para los afiliados que infrinjan la normatividad que les sea aplicable.

Con base de los parámetros apuntados, se reglamenta en mandato de la ley, en el marco de la autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos, esto es, fuera de interferencias de cualquiera de los poderes del Estado.

Así, el legislador ordinario solo ha delineado los requisitos mínimos para que la organización de los ciudadanos denominada partido políticos, tenga de manera continua y permanente órganos de autocontrol de su vida interna, entendida esta la relación que guardan los asociados respecto a su vinculación normativa tanto exterior de la propia organización; así, como la de la interacción de los propios afiliados en el espacio de la organización, dejando a los propios ciudadanos organizados la implementación de reglas que tiendan a la vigilancia y castigo de su pares, en la búsqueda de dotarse de un razonable equilibrio interno, y evitar la eventual tutela del Estado en su organización, lo que provocaría el descrédito e inoperancia de dichas organizaciones como enlace de la participación del pueblo en la vida democrática del País ante la falta de opciones políticas, lo que provocaría, -como advierte- José Ignacio Navarro Méndez, un déficit democrático o un funcionamiento autocrático de estas organizaciones, que se traduciría en

---

<sup>50</sup> Conforme al los lineamientos del Maestro Alberto del Castillo del Valle, expuestos en su obra: *Garantías del Gobierno*, Ediciones Jurídicas Alma, México, 2003. La garantía de audiencia consiste en el condicionamiento de vigencia y validez del acto de privación a que previamente a su expedición se substancie un juicio (*stricto sensu*) o un procedimiento seguido en forma de juicio. En este juicio (*lato sensu*), deben seguirse los pasos procesales descritos por la norma aplicable al caso concreto, bajo pena de considerarse inconstitucional ese actuar, por lo que al demandarse su nulidad, ésta se declarará por el juez competente. Con ello, la idea de que *todos deben ser oídos y vencidos en juicio* antes de ser afectados en su esfera patrimonial con un acto de privación, respeta el mandamiento constitucional.

una merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático.<sup>51</sup>

### **3. ALCANCES DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL ESTATUTARIOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Los partidos políticos como formas de asociación de ciudadanos, son instrumentos que permiten reproducir y potenciabilizar las capacidades del hombre en lo individual, hacia objetivos y fines comunes.

En México, la relevancia que se les otorga a este tipo de organizaciones, es tan importante, que el marco normativo que prevé su existencia se encuentra en la Constitución General de la República, además ha delimitado la naturaleza jurídica de las mismas como "entidades de interés público",<sup>52</sup> a las que esencialmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, les ha impuesto fines muy puntuales consistentes en: promover la participación del pueblo en la vida democrática; contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, para lo cual se les garantiza el goce de ciertas prerrogativas a cargo del erario público, prerrogativas contempladas en el artículo 41, fracción II, de la Constitución General de la República; así, como todo el Título tercero del Libro Segundo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que comprende los artículos 41 a 55, en las que se regulan derechos como el otorgamiento de recursos financieros, acceso a los medios de comunicación social, exención de impuestos, franquicias postales, telegráficas, entre otros.

---

<sup>51</sup> Cfr. NAVARRO Méndez, José Ignacio. "La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España", citado por J. Jesús Orozco Henríquez, en "La Democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional."

<sup>52</sup> Ver el comentario sobre el particular inserto en el capítulo uno de este trabajo.

Como ya hemos advertido, los partidos políticos, como formas de organización compleja, necesita de la sujeción a un conjunto de reglas que determinen su estructura y funcionamiento, en las que se incluya la división de labores, funciones, jerarquías y responsabilidades; asimismo, que instituyan órganos o funcionarios con poderes de decisión y ejecución, que la mayoría de los agremiados no tienen, basado en el principio de representación, y se regulen las relaciones entre órganos distintos y entre éstos y los individuos.

Se ha advertido, que al igual que cualquier forma de organización, la interacción de estas relaciones, pueden constituirse en fuentes de conflictos y desencuentros, que no ofrezcan solución simple en la autocomposición de los afiliados ó cuando el conflicto sea motivo de distintos criterios de interpretación o aplicación o adolezca de lagunas normativas, y que tenga como resultado la expectativa ó la afectación de derechos o funciones, por apartarse de las reglas vinculantes para todos.

En ese sentido, el legislador ordinario previó que los partidos políticos deben de contener en sus estatutos una serie de disposiciones y reglas que relacionadas entre si, tienen la finalidad de buscar el equilibrio de las acciones de los asociados y la normatividad que los rige, así por mandato del artículo 27 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, deberá existir en el Estatuto de la organización política:

- a) Un catálogo de derechos y obligaciones para los afiliados;
- b) La obligación de establecer los correspondientes medios y procedimientos de defensa;
- c) Las sanciones aplicables para aquellos que infrinjan la normatividad que les sea aplicable.

Ahora bien, dentro del campo de la autorregulación de los partidos políticos, como entes en constante movilidad, los órganos estatutarios que establezcan los afiliados deben tener capacidad de tomar determinaciones en las diversas

competencias y jurisdicciones que la propia norma interna y eventualmente que la ley les imponga, asimismo dichas determinaciones deberán ser ejecutadas y de cumplimiento forzoso para sus miembros y reconocidas tales determinaciones por el Estado, por derivarse de un sujeto de derecho, una interpretación contraria llevaría a ser nula la concepción de la asociación como ente mediato a los fines de la democracia.

En este sentido, los diversos derechos y obligaciones internas contemplados en la normatividad de los partidos políticos, deben considerarse a partir de los propios procedimientos que hacen posible su nacimiento efectivo; así por ejemplo, cuando el artículo 27, numeral 1, Inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, instituye que los Estatutos de los partidos establecerán los procedimientos democráticos para la integración y renovación de lo órganos directivos, el derecho del afiliado se encuentra inserto en dos momentos, el primero en la creación misma de la norma reglamentaria y la segunda en el ejercicio efectivo de dicha normatividad, que por regla general, se realiza a partir de procedimientos de selección a realizarse de forma directa o indirecta.<sup>53</sup>

En este orden de ideas, los partidos políticos se expresan en la forma de sus decisiones y determinaciones, esencialmente en dos modalidades:

- a) Resoluciones; y
- b) Sentencias;

De manera general, la resolución es el pronunciamiento que una persona u órgano colegiado realiza sobre de una situación de hecho determinada.

---

<sup>53</sup> Las formas de elección "directa" son aquellas en que el sujeto participa directamente a partir de ciertas opciones, en la cual puede elegir una, las modalidades comunes son: elección directa por sufragio, referéndum, plebiscito, en tanto que la forma de selección "indirecta", consiste en la delegación de la voluntad uno más sujetos a favor de un tercero, para que a su nombre o representación tome decisiones en determinado sentido, las formas comunes son: Delegados al Congreso ó a Convenciones.

En tanto, que las sentencias están más en el ámbito de los pronunciamientos que realizan los jueces o tribunales, esto es, sujetos con capacidad de competencia y jurisdicción, para resolver la incompatibilidad de pretensiones entre dos partes, apoyándose en la solución de su arbitrio, en la lógica, en la experiencia, así, como de la normatividad que regule el evento a dilucidar, o en los principios generales de derecho.

En este orden de ideas, establecido el hecho que los partidos políticos tienen la obligación de crear órganos que busquen la solución armónica de diferencias jurídicas estatutarias de sus miembros, mediante procedimientos en que se cumplan las formalidades esenciales y se respeten todas las garantías de proceso legal a todos los contendientes,<sup>54</sup> en donde se pueda determinar a quién le asiste la razón, de acuerdo con la normatividad estatutaria interna, el elemento faltante lo determina la eficacia de las resoluciones que los órganos estatutarios de cada partido político.

Partiendo de la clasificación de resoluciones y sentencias como formas en que un partido político se pronuncia respecto a hechos concernientes a la operación y funcionamiento de sus órganos estatutarios, y de las actividades afines de sus afiliados con el Partido, tenemos los alcances que estas determinaciones emitidas por dichos órganos tendrán efectos domésticos ó internos y externos a la esfera jurídica de la asociación, conforme a las siguiente hipótesis:

- a) Cuando se denuncien violaciones a los derechos de partido como afiliados.

Cada afiliado tiene por la membresía que le otorga el partido político, el derecho de combatir la disminución, ataque, o cualquier afectación a dichas prerrogativa, lo

---

<sup>54</sup> a) Procedimiento previo, b) derecho de audiencia, c) derecho de defensa, d) tipificación de la infracción, e) sanciones proporcionales, f) motivación respectiva, y, g) competencia de los órganos sancionadores.

que implica por un lado, que la denuncia sea susceptible de castigo para el infractor, y por otro, la restitución del derecho afectado.<sup>55</sup>

- b) Cuando se denuncien infracciones a la normatividad del partido político por sus propios militantes, y estos produzcan la afectación de derechos estatuarios individuales.

Todo ciudadano afiliado asume la característica de vigilante del pacto normativo que ha suscrito, de tal forma que, puede realizar la denuncia correspondiente cuando estime que otro afiliado del partido se encuentra infraccionando la normatividad, y que esta conducta afecte de forma particular a otro militante, de tal forma que tal acusación debe excitar a los órganos de vigilancia del partido político para reestablecer la legalidad interna; así, un miembro de un partido político puede denunciar a un asociado, cuando este último realice conductas que le afecten de forma particular, por ejemplo actos de difamación o calumnia.<sup>56</sup>

- c) Cuando los órganos de dirección del partido, vulneren en sus actuaciones la normatividad interna ó derechos estatutarios de los afiliados.

Aún cuando se estime que esta categoría podría considerarse en el inciso anterior, se considera que, debe analizarse de forma especial, toda vez que siendo estos órganos colegiados con facultades específicas, pueden en ejercicio de su encargo tergiversar el contenido de la normatividad interna y en consecuencia mandar la ejecución de dichas acciones, situación que debe tener un mecanismo de control.

---

<sup>55</sup> Por ejemplo, el Partido de la Revolución Democrática establece en el artículo 20 de sus actuales estatutos que: "todo miembro o instancia del Partido podrá ocurrir ante las Comisiones de Garantías y Vigilancia **para hacer valer sus derechos** o exigir el cumplimiento de las normas estatutarias, cuando se estime que han sido violados o vulnerados por órganos o instancias de dirección, de representación o por alguna resolución de cualquiera de estos; por sus integrantes o cualquier miembro, mediante la presentación del escrito de queja"

<sup>56</sup> Establece el Estatuto en su artículo 20, numeral 7. Inciso b), que se harán acreedores a las sanciones establecidas, según la gravedad de la falta a quienes: "Ocasionen daño grave a la unidad e imagen del Partido con **denuncias públicas** sobre actos del partido, **de sus dirigentes**, y/o resoluciones de sus órganos de dirección, **difamando y faltando al elemental respeto y solidaridad entre los miembros del Partido.**"

- d) Cuando se denuncien infracciones a los procedimientos de integración y renovación de los órganos estatutarios.

Todos los partidos políticos se encuentran obligados a establecer en sus Estatutos procedimientos para la integración y renovación de sus órganos directivos, lo que nos lleva a la idea que dichas organizaciones se encuentran obligadas a diseñar órganos que hagan operativo dichos mecanismos de elección, de ahí, que en este tipo de procedimiento la contención se encuentra dirigida a controvertir la resolución de dicho órgano, en donde los participantes de dichos procedimientos exigen al órgano de vigilancia se respete el principio de legalidad estatutaria, como forma de hacer efectiva la obligación legal de posibilitar a los afiliados el acceso de los órganos de dirección, mediante procedimientos democráticos de integración y renovación de los órganos directivos.

Como puede observarse, los partidos políticos tienen respecto a sus afiliados actos concretos de soberanía, mismos que se materializan en la posibilidad de afectación o de restitución de derechos y obligaciones, a través de mecanismos de jurisdicción y competencia que realizan los órganos de vigilancia de la propia organización, así, el elemento faltante es el *imperio* con el cual puede exigir el cumplimiento de todas sus resoluciones.

En la doctrina jurídica mexicana, se ha establecido que la característica distintiva de la autoridad, radica en la posibilidad de coerción o uso de la fuerza, para hacer valer sus determinaciones, en este sentido, es claro que una organización de ciudadanos llamada partidos políticos, cuyos fines son estrictamente políticos-electorales, no pueden considerarse técnicamente como autoridades, por adolecer de esta nota distintiva.

Sin embargo, se estima que son distintas las formas en que los órganos de vigilancia estatutaria de un partido político pueden hacer efectivas sus resoluciones, como forma de una forma de justicia efectiva dentro de dichas organizaciones; paso a explicarme:

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha señalado que la libertad de asociación de los mexicanos, se encuentra consagrada por el artículo 9 de la Constitución General. Por su parte, en el diverso artículo 35, fracción III, de la Carta Magna, se reconoce como especie autónoma e independiente, a la libertad de asociación política, y ésta, a la vez encuentra una subespecie o modalidad aludida por el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, quinto párrafo, dichos postulados se encuentran reglamentados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, estas prerrogativas constitucionales en sus vertientes político-electorales, se encuentran acotadas para el ciudadano en función de su naturaleza y fines que la propia ley fundamental confiere a los distintos partidos y agrupaciones políticas. Esta afirmación adquiere sustento si se analiza, que el ciudadano se asocia a un partido o agrupación política sobre la base de la elección que hace según sus aspiraciones políticas y la concepción que tenga de la forma en que deba alcanzarla conforme a determinados valores y principios políticos, lo que constituyen los componentes esenciales de la identidad de la asociación, identidad que sirve para distinguirla respecto de otras, lo cual imprime cierta cohesión y compromiso entre sus miembros.<sup>57</sup> Así, la ideología, la conciencia de identidad y el compromiso para lograr las aspiraciones políticas comunes forman la trilogía fundamental de la existencia de las organizaciones con fines político-electorales.

Bajo este panorama, una vez que el ciudadano solicita su adscripción a una sola organización, esta última entra en un proceso de análisis para determinar si el aspirante cubre los requisitos normativos, políticos e ideológicos, para ser aceptado como asociado, esta determinación, es la base para la interacción del nuevo asociado con el universo de derechos y obligaciones de la propia organización. Sin embargo, debe considerarse inherente que la afiliación lleva implícito el consentimiento del ejercicio del poder correctivo o sancionador de la

---

<sup>57</sup> *Cf.* "DERECHO DE ASOCIACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL. SE COLMA AL AFILIARSE A UN PARTIDO AGRUPACIÓN POLÍTICA." Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tesis S3ELJ 59/2002.

asociación que pueden restringirle, limitarle, suspenderle o privarle de cierto derecho al afiliado, amparado dicha actividad sancionadora en el principio de legalidad estatutaria.

En este orden de ideas, las resoluciones y sentencias, deben ser cumplidas por principio de obediencia debida a la organización a la que forma parte el ciudadano, bajo la advertencia, que en caso de desacato podría ser, amonestado, suspendido de sus derechos partidistas y dependiendo de la gravedad de la falta la desafiliación de la organización, lo que implica el desconocimiento de los demás asociados y organismos internos respecto del excluido.

Como puede observarse los alcances de las resoluciones emitidas por los órganos de control estatutario de los partidos políticos, en principio inciden sólo en el área de la propia organización y sus afiliados; sin embargo, por criterios sostenidos muy recientemente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>58</sup> las resoluciones de los partidos políticos trascienden del ámbito estrictamente interno, el Magistrado Leonel Castillo González, señala:

*“En estas condiciones, independientemente de que la normatividad provenga en parte del Estado y en parte de los asociados, o en su totalidad de éstos, se presenta la necesidad de resolver los conflictos para determinar a cuál de los contendientes le asiste la razón y el derecho interno, toda vez que al margen de los emisores de la normatividad estatutaria, una vez que ésta entra en vigor, resulta obligatoria para todos los integrantes del partido, mientras no la abroguen o deroguen mediante procedimientos establecidos para ese efecto, y por tanto, cuando alguno se aparte de esa normatividad imperativa y vigente, se requiere establecer el imperio de las normas a favor de quienes se encuentran protegidos por*

---

<sup>58</sup> Aún cuando la evolución de dichos criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación pretenden garantizar los derechos políticos electorales de los ciudadanos afiliados a los partidos políticos, de ellos se han planteado una serie de posibles contradicciones dentro del marco jurídico que regula a dichas organizaciones, así como, la vulneración de los principios de autodeterminación y autorregulación que debe prevalecer dentro de los partidos políticos, para mejor ilustración del tema, es consultable el trabajo del titulación a la especialidad de

*ellas, independientemente de la calidad de los dirigentes o militantes que tengan, sin que nadie en el partido pueda imponer su voluntad arbitrariamente a los demás o hacer prevalecer unilateralmente la interpretación que le dé a los estatutos frente a los que asuman sus contrapartes.*

*Desde luego, que estos conflictos pueden encontrar solución al interior del partido y, cuando eso ocurra, se satisfarán los intereses de las partes y desaparecerá el conflicto, por lo que ya no se presentará como litigio ante un tribunal jurisdiccional, como ocurre en la generalidad de las relaciones jurídicas que se entablan todos los días entre cientos, miles y millones de personas, físicas o morales, oficiales o particulares, públicas o privadas, sin que tenga que actuar la jurisdicción.*

*Empero, también cabe la posibilidad de no se logre la composición del conflicto al interior del partido y, aún así, esto no será suficiente para que oficialmente intervenga la jurisdicción, sino que será indispensable que alguna de las partes en la controversia, en ejercicio de su derecho fundamental y constitucional de acceso efectivo a la justicia, deduzca una acción, promueva un medio de impugnación, para solicitar la actuación de los tribunales, los cuales están obligados por imperativo del artículo 17 constitucional en México a poner en movimiento sus mecanismos, substanciar los procedimientos atinentes, dictar la resolución que corresponda, y hacerla cumplir coactivamente, sino se acata voluntariamente, como sucede en todas las controversias que se generan en otras relaciones jurídicas de cualquier materia, inclusive respecto de actos jurídicos creados exclusivamente por las partes que intervienen en ellos, como los contratos, las relaciones familiares, todas las demás asociaciones y sociedades, los testamentos, etc.<sup>59</sup>*

---

"Derecho Constitucional", del Postgrado de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, del Lic. Héctor Romero Bolaños.

<sup>59</sup> Op. Cit. CASTILLO González, Leonel, "Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción" ponencia del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, Morelia, Michoacán, México, 2002.

En este contexto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al ampliar su jurisdicción a los actos internos de los partidos políticos, ha pretendido propiciar una mayor tutela de los derechos políticos–electorales de los ciudadanos que se encuentran agrupados a los partidos políticos, permitiendo a estos el acceso a la justicia del Estado.

Como corolario a lo sustentado por el Magistrado Leonel Castillo González, es importante decir que la tutela jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para este tipo de asuntos, no siempre tuvo dicha dinámica, pues el Pleno de dicho órgano electoral, habían rechazado con anterioridad su competencia y jurisdicción para conocer de este tipo de asuntos, argumentando que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no disponía expresa o implícitamente, que los partidos políticos podrían considerarse como parte pasiva del juicio de protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Así, dentro del expediente del Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, SUP-JDC-012/97, promovido por Andrés Arnulfo Rodríguez Zárate y otro, de fecha 27 de mayo de 1997, la Sala Superior se manifestó en el siguiente sentido:<sup>60</sup>

*“Conforme con la interpretación sistemática de los artículos 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Federal; 9, párrafo 1, inciso d), 12, párrafo 1, inciso b), 79, párrafo 1, 80 y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano procede solamente contra actos de la autoridad electoral, por lo que los partidos políticos no pueden ser sujetos pasivos de dicho juicio. Las normas constitucionales citadas no disponen expresa o implícitamente, que los partidos políticos son parte pasiva de tal medio de impugnación. Las bases constitucionales, sobre las que la ley desarrolla el sistema de medios de impugnación, están íntimamente vinculadas con actos de autoridad. Por su parte, la ley*

---

<sup>60</sup> Cfr. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS DE PARTIDOS POLÍTICOS. S3EL 015/97. Ponente Magistrado Mauro Miguel Reyes Zapata. Unanimidad de Votos.

*ordinaria invocada prevé que el juicio de que se trata se encuentra establecido exclusivamente para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano frente a los actos de autoridad, pues dispone que deberá presentarse por escrito precisamente ante la autoridad responsable; que en ese escrito deberá identificarse un acto o una resolución de una autoridad; que ésta es una de las partes en los medios de impugnación; que los supuestos de procedencia del juicio se encuentran estrictamente relacionados con actos de autoridad, y que la sentencia sólo debe notificarse al actor, a los terceros interesados y a la autoridad responsable. En consecuencia, en este juicio el sujeto pasivo es exclusivamente una autoridad, por lo que es improcedente contra actos 1, inciso b), 81, párrafo 1, inciso e), 85, párrafo 1, incisos b) y c), del anteproyecto de la ley de partidos políticos. No constituye obstáculo a lo anterior, lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 1, inciso b), de la ley citada, en el sentido de que es parte en los medios de impugnación "el partido político en el caso previsto por el inciso e), del párrafo 1 del artículo 81 de esta ley, que haya realizado el acto o emitido la resolución que se impugna". Dicha mención al partido político como autor del acto impugnado, **se debió a una omisión del legislador**, ya que en los artículos 9, 12, párrafo mencionada, se proponía que el juicio procediera también contra actos de partidos políticos; **pero al aprobarse la ley se suprimió tal propuesta y se conservó únicamente, por un evidente descuido, en el artículo 12, párrafo 1, inciso b).** En tales circunstancias, cabe concluir que la intención del legislador fue la de excluir la procedencia del juicio referido, contra actos de partidos políticos y sólo **por una deficiencia en la técnica legislativa permaneció en el último de los preceptos citados.***

La circunstancia que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, rechazara de conocer de los asuntos en que se denunciaban violaciones a los derechos políticos—electorales por parte de los órganos internos

de los partidos políticos, creó transitoriamente un *vacío* jurídico de quien era la instancia competente para conocer de dichos casos, y cuales deberían ser los alcances de las resoluciones correspondientes.

Ante tal circunstancia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pretendiendo subsanar dicha laguna de ley, y a efecto de no dejar en estado de indefensión a los miembros de los partidos políticos, que se dolieran de violaciones a sus derechos político-electorales por parte de los órganos de los partidos políticos, reconoció en un primer momento, competencia y jurisdicción a favor del Instituto Federal Electoral, para resolver de ciertos casos en que se denunciaran la violación de la legalidad estatutaria de los partidos políticos, mediante el procedimiento de investigación por violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales o *Queja Administrativa*, que contempla el artículo 270 de dicho ordenamiento.<sup>61</sup>

El procedimiento desarrollado por el Tribunal Electoral, contemplaba como requisito de procedencia a este tipo de acciones, el hecho que la denuncia debía ser iniciado por los propios afiliados afectados. Así, dentro de la sentencia recaída al expediente de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado como SUP-JDC-021/2000, presentado por los señores Jesús López Constantino y Miguel Ángel Zúñiga Gómez, de fecha 30 de enero de 2001, derivó un razonamiento diametralmente distinto hasta el entonces sostenido, manifestándose entonces de la siguiente forma:

*“De una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 3, párrafo 1, 22, párrafo 3, 38, párrafo 1, inciso a), 68, párrafo 1, 69, párrafo 1, inciso d), 73, párrafo 1, y 82, párrafo 1, incisos h) y w), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se arriba a la conclusión de que, en caso de una violación a los derechos político-electorales del*

---

<sup>61</sup> Coloquialmente a esta investigación se le conoce como “Queja Administrativa”, y así ha sido reconocida por criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cfr. QUEJAS POR IRREGULARIDADES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENUNCIANTES CUENTAN CON INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN FINAL QUE SE ADOPTE, SI ESTIMAN QUE ES ILEGAL. S3EL 042/99.

*ciudadano, por parte de un partido político, el Consejo General del Instituto Federal Electoral está facultado no sólo para la imposición de una sanción al infractor, sino también para realizar las providencias necesarias para restituir al quejoso en el uso y goce del derecho violado. En efecto, si se parte de la base de que la ley debe ser indefectiblemente observada por los partidos políticos nacionales, resulta que para el logro de los fines establecidos en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, dichos partidos políticos nacionales quedan sujetos a las obligaciones que establece la legislación electoral y, concretamente, tienen el deber jurídico de respetar los derechos de los ciudadanos, según lo previsto por los artículos 22, párrafo 3, y 38, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por otra parte, el Consejo General del Instituto Federal Electoral tiene la responsabilidad de vigilar que los partidos políticos cumplan con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso a) de dicho cuerpo legal, en conformidad con lo dispuesto en los preceptos citados al principio. En consecuencia, si en concepto de esa autoridad electoral está demostrado que el partido político conculcó el derecho político-electoral de un ciudadano, el Consejo General del Instituto Federal Electoral no solamente está facultado para imponer la sanción correspondiente, sino que también está constreñido a dictar las medidas necesarias para restituir al ciudadano afectado en el uso y goce del derecho político-electoral violado, que restablezcan las cosas al estado que guardaban antes de la infracción cometida, pues sólo de esta manera quedarán acatadas cabalmente las normas reguladoras de esa clase de derechos.*<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup>Cfr. DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO

Ahora bien, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dando un giro a sus propios criterios jurisprudenciales, determinó en diversa ejecutoria, que había situaciones normativas especiales que permitían reconocerse como facultados para resolver de las denuncias de violación a los derechos políticos—electorales de los afiliados a los partidos políticos, con la peculiaridad de que dicho evento debería estar vinculado a un acto generado por la autoridad electoral administrativa.

Tal evento, sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral, se actualiza en el caso, que el partido político hace caer en el error a la autoridad administrativa. Esto es, por ejemplo, dentro del registro de una candidatura a un puesto de elección popular, el partido político realiza una inducción maliciosa, manifestando en la solicitud de registro que sus candidatos fueron electos conforme a los estatutos correspondientes, sin ser cierto, es decir, que la voluntad de la autoridad administrativa se encuentra viciada, y por lo tanto su acto debe ser ajustado, mediante el control indirecto de las resoluciones en materia electoral. Como antecedente de ello, dentro de los expedientes de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados como: *SUP-JDC-037/2000*, *SUP-JDC-132/2000* y *SUP-JDC-133/2000*, se resolvió que:

*“Por disposición expresa del artículo 3, apartado 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, este sistema tiene como primer objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad; precepto del que se advierte que en estos medios de impugnación son examinables todos los vicios o irregularidades en que se pueda incurrir en*

---

FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO. *Mayoría de 4 votos. Ponente: Mauro Miguel Reyes Zapata. Secretaria: Aurora Rojas Bonilla. Disidentes: Eloy Fuentes Cerda, Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y José de Jesús Orozco Henríquez. . S3EL 007/2001*

*los actos o resoluciones que se reclamen, es decir, cualquier actuación u omisión de la autoridad electoral, con la que se desvíe del cauce marcado por la Constitución, sin limitación alguna. Los vicios o irregularidades de los actos electorales, pueden ser imputables directamente a la autoridad, o provenir de actos u omisiones de terceros, especialmente de los que intervienen, en cualquier manera, para la formación o creación del acto de autoridad o resolución de que se trate, y al margen de esa causalidad, si hay ilicitud en el acto o resolución, ésta debe ser objeto de estudio en los fallos que emitan las autoridades competentes, al conocer de los juicios o recursos que se promuevan o interpongan, cuando se haga valer tal ilicitud, en la forma y términos que precisa el ordenamiento aplicable, esto es, independientemente del agente que provoque irregularidades en los actos o resoluciones electorales, sea la conducta de la autoridad que lo emite o las actitudes asumidas por personas diversas, una vez invocada debidamente y demostrada, debe aplicarse la consecuencia jurídica que corresponda, y si ésta conduce a la invalidez o ineficacia, así se debe declarar y actuar en consecuencia. Por tanto, si se reclama el acuerdo de la autoridad electoral administrativa, mediante el cual se registraron o aceptaron candidaturas de partidos políticos, por estimar infringidas disposiciones de los estatutos internos, no debe estimarse que lo que se reclama realmente es el procedimiento de selección interna de candidatos, ni la lista resultante, porque uno de los elementos esenciales para la creación de los actos jurídicos administrativos, en cuyo género se encuentran los actos electorales, consiste en que los mismos sean producto de una voluntad administrativa libre y carente de vicios, y un elemento reconocido unánimemente por la doctrina y la jurisprudencia como vicio de la voluntad administrativa, está constituido por el error, que consiste en una falsa representación de la realidad, independientemente de que provenga de la propia autoridad o que sea provocada en ésta por otras personas. Para que el registro de candidatos que realiza la autoridad electoral se lleve a cabo válidamente, resulta necesario que se satisfagan todos los requisitos que*

*fija la ley para tal efecto, así como que concurren los elementos sustanciales para que los candidatos que se presenten puedan contender en los comicios y, en su caso, asumir el cargo para el que se postulan. Uno de estos requisitos, consiste en que los candidatos que postulen los partidos políticos o las coaliciones de éstos, hayan sido electos de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos; sin embargo, con el objeto de agilizar la actividad electoral, en la que el tiempo incesante juega un papel fundamental, se tiende a desburocratizar en todo lo que sea posible, sin poner en riesgo la seguridad y la certeza, por lo que el legislador no exige una detallada comprobación documental sobre la satisfacción de este requisito, con la presentación de la solicitud de registro de candidatos, sino que se apoya en el principio de buena fe con que se deben desarrollar las relaciones entre la autoridad electoral y los partidos políticos, y toma como base la máxima de experiencia, relativa a que ordinariamente los representantes de los partidos políticos actúan de acuerdo con la voluntad general de la persona moral que representan, y en beneficio de los intereses de ésta, ante lo cual, la mayoría de los ordenamientos electorales sólo exigen, al respecto, que en la solicitud se manifieste, por escrito, que los candidatos cuyos registros se solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio partido político, y partiendo de esta base de credibilidad, la autoridad puede tener por acreditado el requisito en mención. Sin embargo, cuando algún ciudadano, con legitimación e interés jurídico, impugna el acto de registro de uno o varios candidatos, y sostiene que los mismos no fueron elegidos conforme a los procedimientos estatutarios del partido o coalición que los presentó, lo que está haciendo en realidad es argüir que la voluntad administrativa de la autoridad electoral que dio lugar al registro, es producto de un error provocado por el representante del partido político que propuso la lista correspondiente, al haber manifestado en la solicitud de registro que los candidatos fueron electos conforme a los estatutos correspondientes, es*

*decir, que la voluntad administrativa en cuestión se encuentra viciada por error, y que por tanto, el acto electoral debe ser invalidado*<sup>63</sup>.”

Sin embargo, el criterio jurisprudencial relativo a que es la autoridad administrativa electoral, la constitucionalmente responsable de conocer, resolver y en su caso, restituir al quejoso del derecho político electoral del cual se dice agraviado por un órgano interno de un partido político, fue abandonado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano número SUP-JDC-805/2002, de fecha veintisiete de febrero de 2003, en donde una vez más, se reinterpreto la norma, ahora en el sentido de que el procedimiento de investigación por violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no era el vía idónea restituir al quejoso del presunto derecho político electoral que en su parecer había sido vulnerado por los actos o resoluciones de los partidos políticos, dejando incólume a la *Queja administrativa*, como mecanismo de la autoridad electoral administrativa para sancionar a las organizaciones políticas cuando infrinjan la normatividad del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de su propia normatividad interna.<sup>64</sup>

En congruencia en este nuevo planteamiento, el 28 de marzo de 2003, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación abandonó su propio criterio jurisprudencial en el cual había sostenido la improcedencia de conocer de forma directa los actos o resoluciones de los órganos internos de los partidos políticos cuando se denunciaran violaciones político–electorales por parte de sus propios agremiados, así, una mayoría de cinco magistrados del Pleno de la

---

<sup>63</sup> Cfr. REGISTRO DE CANDIDATURAS. ES IMPUGNABLE SOBRE LA BASE DE QUE LOS CANDIDATOS NO FUERON ELECTOS CONFORME A LOS ESTATUTOS DEL PARTIDO POSTULANTE. TESIS DE JURISPRUDENCIA J.23/2001. Tercera Época. Aprobada por Unanimidad de votos.

<sup>64</sup> Cfr. ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU VIOLACIÓN CONTRAVIENE LA LEY. S3EL 009/2003. Recurso de Apelación SUP-RAP-041/2002. Partido de la Revolución Democrática. 28 DE MARZO DE 2003. Unanimidad de votos; y, ELECCIONES INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE ATRIBUCIONES PARA CONOCER DE INFRACCIONES A LOS ESTATUTOS E IMPONER LAS SANCIONES RESPECTIVAS. Tercera Época. Aprobada por unanimidad

Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>65</sup> al resolver dentro de los expedientes de los juicios para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, identificados con los índices: SUP-JDC-084/2003 y SUP-JDC-0092/2003, realiza una nueva interpretación constitucional y legal, en la cual concluye que el Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales, es el medio idóneo para controvertir de forma directa los actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos políticos-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados con ellos<sup>66</sup>, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concreto de una autoridad electoral. Los argumentos expuestos en la sentencia de referencia fueron del orden siguiente:

*La interpretación gramatical, sistemática y funcional de los artículos 17; 41, fracción IV, y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 12, apartado 1, inciso b), 79 y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, llevan a la conclusión de que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sí resulta jurídicamente procedente contra actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente*

---

<sup>65</sup> Los Magistrados Eloy Fuentes Cerda y Alfonsina Berta Navarro Hidalgo, presentaron voto minoritario, manifestando su disidencia al criterio de mayoría aprobado por los Magistrados Leonel Castillo González, Mauro Miguel Reyes Zapata, José de Jesús Orozco Henríquez, José Luis de la Peza y José Fernando Ojesto Martínez Porcayo.

<sup>66</sup> Este supuesto normativo puede actualizarse en el siguiente caso. El Partido de la Revolución Democrática, establece dentro de su normatividad interna que en el caso de las candidaturas a puestos de elección popular, se podrá reservar hasta el veinte por ciento de las mismas para personas externas o de la sociedad civil, esto es, no afiliadas al propio partido, en este sentido, ante la eventual irregularidad en la integración por parte del partido, es claro que dichas ciudadanos no podrían concurrir de forma personal y directa al órgano de vigilancia y control estatutario (Comisión Nacional de Garantías y Vigilancia), para que se les restituyeran sus derechos, por no pertenecer a este partido político, por lo que dé forma expedita la procedencia del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano sería procedente.

*con ellos, cuando no existan medios específicos para conseguir la restitución oportuna y directa de esos derechos, a través de la impugnación de algún acto o resolución concretos de una autoridad electoral. Para lo anterior, se tiene en cuenta que el derecho a la jurisdicción previsto en el artículo 17 de la Constitución federal, no establece excepción respecto de los conflictos que puedan presentarse en un partido político, con motivo de la aplicación e interpretación de su normatividad interna, además de que existen leyes internacionales suscritas por México, que contienen la obligación del Estado de establecer medios accesibles para la defensa de los derechos humanos, entre los que se incluyen los derechos político-electorales del ciudadano, en tanto que el artículo 41, fracción IV, constitucional, determina que una de las finalidades del sistema de medios de impugnación en materia electoral, consiste en garantizar los derechos políticos de votar, ser votado y asociación, sin limitar esa protección respecto de los actos de los partidos políticos lo que se corrobora con los trabajos del proceso legislativo, que evidencian el propósito de crear un sistema integral de justicia electoral, para ejercer control jurisdiccional sobre todos los actos electorales; en ese mismo sentido, el párrafo cuarto del artículo 99 constitucional, al establecer la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las fracciones de la I a la IV, menciona como objeto de impugnación sólo actos de autoridad, pero al referirse al juicio para la protección de los derechos político-electorales en la fracción V, dispone su procedencia para impugnar actos o resoluciones que violen los derechos ya citados, lo que conduce a concluir que también quedan incluidos los actos de entidades colocadas en una relación preponderante frente a los ciudadanos en lo individual que les permita o facilite conculcar los derechos de éstos, como es el caso de los partidos políticos, posición que asume la legislación secundaria, pues el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral tampoco limita la impugnación en dicho juicio a actos de autoridad, en tanto que el artículo 80 sólo contiene una relación enunciativa y no*

*taxativa de algunos supuestos de procedencia de este juicio. En el artículo 12, apartado 1, inciso b), de este mismo ordenamiento, destinado a establecer los sujetos pasivos de los medios de impugnación en materia electoral, menciona a los partidos políticos, enunciado que necesariamente debe surtir efectos jurídicos, conforme al postulado del legislador racional, por no existir elementos contundentes para justificar que se trata de un descuido del legislador, y en cambio, sí existen elementos, como los ya referidos, para sostener lo contrario. Esta interpretación resulta más funcional que aquella en la que se sostuvo que la protección de los derechos citados en el caso de referencia, debía realizarse a través del procedimiento administrativo sancionador establecido en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque este juicio es un medio más sencillo y eficaz para lograr la restitución. Todo lo anterior permite afirmar que de mantener el criterio anterior, se reduciría sin justificación la garantía constitucional prevista para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, dejando una laguna, y se estaría distinguiendo donde el legislador no lo hace, lo que además implicaría que las resoluciones de los partidos políticos al dirimir este tipo de conflictos, serían definitivas e inatacables, calidad que en materia electoral únicamente corresponde a las del Tribunal Electoral, lo anterior, sobre la base de que el criterio aceptado es que se deben agotar las instancias internas de los partidos, antes de acudir a la jurisdicción estatal. Finalmente, no constituye obstáculo, el hecho de que en la legislación falten algunas disposiciones expresas y directas para tramitar y sustanciar los juicios en los que el partido político sea sujeto pasivo, pues los existentes se pueden ajustar conforme a los principios generales del derecho procesal.<sup>67</sup>*

---

<sup>67</sup> Cfr. JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Mayoría de 5 votos. Sala Superior, tesis S3ELJ 03/2003. No obstante que la Magistrada Alfonsina Berta Navarro Hidalgo votó en contra del sentido de las ejecutorias que dan origen a la tesis de jurisprudencia, vota a favor de su declaración, en virtud de que su rubro y contenido concuerdan con el sentido de dichas ejecutorias.

Con este nuevo escenario, la interposición del Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se convierte en el medio de defensa idóneo para controvertir los actos y resoluciones de los órganos de control estatutario, mismo que obtiene una nueva dimensión dentro del espectro jurídico aplicable a los partidos políticos, lo anterior derivado de los requisitos que debe de satisfacer para su procedencia, a las nuevas características y particularidades que ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a continuación se mencionan las notas distintivas del mismo:

- a) Para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano los requisitos de procedencia se encuentran previstos en el artículo 79 (y no en el 80) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>68</sup>
- b) Antes de acudir a una instancia administrativa o jurisdiccional en busca de la sanción o de la restitución del perjuicio que reclama, y ante la exigencia legal de que los partidos deben de contener medio de defensa de los derechos de sus agremiados, el militante agraviado debe agotar las instancias internas partidarias, en la inteligencia de que si pretendiera tanto la imposición de una sanción como la restitución en el goce de su derecho político electoral, una vez agotadas tales instancias internas, primero debe promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en busca de su restitución, y una vez resuelto este último, iniciar el respectivo procedimiento administrativo.<sup>69</sup>
- c) Se considera que existe una excepción al principio de definitividad para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que se desarrolla en el inciso que precede, y este se actualiza cuando el agotamiento previo de los medios de defensa

---

<sup>68</sup> JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Jurisprudencia. J.02/2000.

<sup>69</sup> Cfr. MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. Jurisprudencia. Sala Superior.

internos de los partidos políticos, se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, por que los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo puedan implicar la merma considerable o hasta la extinción del contenido de las pretensiones o de sus efectos o consecuencias; por lo que, en esos casos considera al acto resolución como firme y definitivo.<sup>70</sup>

- d) Cuando se aduzcan sólo violaciones estatutarias, más no constitucionales, legales o de inelegibilidad, en la selección interna de los candidatos de un partido político, los únicos que cuentan con interés jurídico para impugnar el registro respectivo son los ciudadanos afiliados al propio partido político, toda vez que a un miembro de diverso partido político, no le perjudica de forma alguna tal determinación.<sup>71</sup>
- e) Los afiliados a los partidos tienen legitimación e interés jurídico para impugnar el acto registral de la autoridad electoral administrativa, relativo al registro de los integrantes de los órganos directivos de los partidos políticos, cuando se argumente violaciones al procedimiento establecido en sus estatutos para llevar a cabo tal designación.<sup>72</sup>
- f) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, procedente para garantizar el derecho constitucional a la información política-electoral de los ciudadanos peticionarios.

Lo anterior tiene su fundamento en el hecho de que los registros a cargo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral relativos a los documentos básicos y cuadros dirigentes

---

<sup>70</sup> DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO. Jurisprudencia. S3ELJ 09/2001. Unanimidad de Votos.

<sup>71</sup> C/P. REGISTRO DE CANDIDATOS. NO IRROGA PERJUICIO ALGUNO A UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL POSTULANTE, CUANDO SE INVOCAN VIOLACIONES ESTATUTARIAS EN LA SELECCIÓN DE LOS MISMOS Y NO DE ELEGIBILIDAD. Tesis Relevante. Sala Superior.

<sup>72</sup> Vid. DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS. ESTÁ FACULTADA PARA REVISAR LA REGULARIDAD DE LA DESIGNACIÓN O ELECCIÓN DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS. Jurisprudencia S3ELJ 28/2002. Unanimidad de votos.

de los partidos políticos, así como a los procedimientos que sustenten su designación o elección, tienen el carácter de público, por lo que el acceso a los mismos debe estar abierto a todos los ciudadanos, en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público y el registro lo lleva un organismo público autónomo, sin que legalmente se prevea que la respectiva información tenga el carácter confidencial.<sup>73</sup>

- g) El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, es procedente para impugnar los actos o resolución electoral, cuyo contenido o sentido reconozca, como base de su fundamentación, a las normas estatutarias que se consideren inconstitucionales, o fueren efectos o consecuencias directos de ellas.<sup>74</sup>
- h) Los alcances de la resolución del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pueden repercutir en la esfera jurídica de un afiliado distinto al actor del juicio, y que se encuentra avalado por las resoluciones y actos de un partido político.

Dicho supuesto, ocurre en el evento de un candidato registrado con el carácter de propietario que se inconforme con el lugar de ubicación en la lista de representación proporcional, registrada por el partido político ante la autoridad administrativa, de tal suerte que de resultar favorable la sentencia de la Sala Superior, el postulado como suplente correrá la misma suerte del primero.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Vid. DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS. *Jurisprudencia*. S3EELJ 58/2002.

<sup>74</sup> Vid. ESTATUTOS DE UN PARTIDO POLÍTICO O DE UNA COALICIÓN. HIPOTESIS DE IMPUGNACIÓN. *Jurisprudencia*. S3ELJ 55/2002; y, ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE ANALIZARSE AÚN CUANDO HAYAN SIDO APROBADOS POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA. *Tesis Relevantes*.

<sup>75</sup> RELATIVIDAD DE LA SENTENCIA. SUPUESTO DE INAPLICACIÓN DEL PRINCIPIO, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. S3EL 062/2001. *Tesis relevantes*. Unanimidad de votos.

Los apuntes hasta aquí anotados constituyen el panorama actual, respecto a los alcances externos de los actos y resoluciones que emiten los órganos de control estatutario de los partidos políticos, y los medios de impugnación que la legislación electoral federal señala para dirimir las posibles controversias.

#### **4. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO ADMINISTRATIVO EN MATERIA ELECTORAL CUANDO SE DENUNCIAN VIOLACIONES A LAS NORMAS INTERNAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.**

Dentro del capítulo tercero de este trabajo se abordó, el procedimiento genérico en materia disciplinaria y de sanciones en materia electoral que fundamentalmente comprende tres etapas.

En la primera etapa, de integración de expedientes, comienza cuando se presenta por parte de un ciudadano la denuncia o queja, ante la Junta General Ejecutiva sobre una presunta irregularidad o infracción administrativa que sea susceptible de ser sancionada o cuando algún órgano del Instituto Federal Electoral tiene noticia, con motivo del ejercicio de las atribuciones constitucional y legalmente encomendadas, de que se ha cometido una irregularidad por parte de un partido político, una agrupación política, cierto ciudadano, observador o agrupación de observadores, o bien, cuando el Consejo General requiera a la propia Junta General Ejecutiva, que investigue las actividades de otro partido político o agrupación, cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática (caso en el que el Consejo General previamente recibió cierta solicitud de un partido político, que aportó elementos de prueba), y concluye en el momento en el que se formula el dictamen por parte de la Junta General Ejecutiva.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> La ley no establece calidad específica del sujeto activo para la presentación de las denuncias respectivas, lo anterior derivado de la lectura del artículo 8 del REGLAMENTO DEL CONSEJO GENERAL PARA LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA EL CONOCIMIENTO DE LAS FALTAS Y APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN EL TÍTULO QUINTO DEL LIBRO QUINTO DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y

La segunda etapa, inicia con el sometimiento del dictamen preparado por la Junta General Ejecutiva al Consejo General para que éste determine lo que en derecho proceda, y finaliza con el acuerdo del propio Consejo General que recaiga al mismo dictamen.

La tercera etapa, se resume en la ejecución o aplicación de la sanción que, en su caso, hubiere acordado imponer el propio Consejo General, tomando en cuenta las circunstancias y la gravedad de la falta.

Ahora bien, el procedimiento disciplinario administrativo en materia electoral, cuando tiene la característica de ser producto de la denuncia de violaciones a las normas internas de los partidos políticos, tienen ciertas particularidades, como se pasa a detallar:

***a) Aplicación del principio de legitimación procesal en la causa.***

Como ya se ha dicho, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SUP-JDC-805/2002, abandonó el criterio en que se sostenía que el procedimiento administrativo sancionador electoral previsto en el artículo 270 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales podría tener como uno de sus efectos el restituir al ciudadano miembro de un partido político en sus derechos políticos violados, con ello, dicho procedimiento administrativo volvió a encauzarse como mecanismo exclusivo de sanción a las infracciones de la normatividad establecida en la Constitución y leyes vinculativas en materia electoral, en este caso específico, de la normatividad interna que regula a los partidos políticos.<sup>77</sup>

---

PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, que establece que: "Toda persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ..." y el criterio relevante de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA PRESENTAR QUEJA O DENUNCIA DE HECHOS (Legislación del Estado de Baja California). Sala Superior. S3EL 021/2003

<sup>77</sup> Ver la sentencia recaída al Recurso de Apelación SUP-RAP-041/2002, resuelta por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en fecha 28 de marzo de 2003.

Esta característica, nos lleva a la idea, de que tratándose de este tipo de procedimiento sancionador en donde el denunciado es un partido político y el denunciante es un ciudadano con relaciones con el acusado, debe existir como presupuesto básico de procedencia la relación de afiliación entre las partes, o en su caso, que el ciudadano acredite una vinculación temporal y efectiva con el denunciado, sin que sea dable argumentar algún tipo de interés difuso respecto a la vigilancia de la normatividad interna por parte de otro partido político, o de un ciudadano común.<sup>78</sup>

En este sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se ha pronunciado al señalar dentro del expediente del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado como SUP-JDC-068/2001, que:

*“No le perjudica a un partido político el hecho de que un candidato de otro partido político haya sido seleccionado sin cumplir algún requisito estatutario del partido postulante; lo anterior, en razón de que un partido político carece de interés jurídico para impugnar el registro de un candidato de otro partido político, cuando éste, no obstante que cumple con los requisitos constitucionales y legales de elegibilidad, es cuestionado por que su designación no fue hecha conforme con los estatutos del partido que lo postula o que en la misma designación se cometieron irregularidades, toda vez que este último caso, sólo los ciudadanos miembros de este partido o los ciudadanos que contendieron en el respectivo proceso interno de selección de candidatos, cuando ese partido político o coalición admita postular candidaturas externas, pueden intentar, en caso de que la autoridad electoral otorgue el registro solicitado por el propio partido político*

---

<sup>78</sup> Se estima que aquellos casos en que pueden considerarse como vinculativos entre un ciudadano no afiliado y un partido político, se actualiza en el evento de que en algún momento el ciudadano obtuviera alguna a candidatura de un partido político, y por alguna razón imputable a los órganos del propio partido, hubiera sido despojado en el momento del registro de dicha candidatura, ello le daría interés jurídico de solicitar una sanción ante la autoridad administrativa.

*o coalición, alguna acción tendiente a reparar la violación que, en su caso, hubiere cometido la autoridad.[ .. ].*<sup>79</sup>

En esta línea argumentativa, igualmente corresponde exclusivamente a los ciudadanos que encontrándose legitimados para iniciar el procedimiento de investigación por parte del órgano administrativo electoral, pueden inconformarse con la resolución final que le recaiga a dicho procedimiento a través del recurso de apelación, mismo que conocerá en única instancia la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>80</sup> Con ello se integra una excepción al criterio sostenido por la propia Sala Superior en el que ha sostenido que los partidos políticos cuentan en los procedimientos de investigación por violaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, una especie de interés tuitivo para impugnar las determinaciones finales a los procedimientos de investigación por violaciones a la normatividad electoral.<sup>81</sup>

#### ***b) Aplicación del principio de definitividad.***

Otro presupuesto en este tipo de procedimiento de violación a la normatividad interna de los partidos políticos, lo constituye el *principio de definitividad*, que consiste en la obligación para el quejoso de que antes de acudir a una instancia administrativa electoral en busca de la sanción, debe de concurrir a la instancia interna de control normativo partidista que establezca para ello su estatuto, lo anterior parte de la lógica, de que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece la exigencia de que los partidos deben de

---

<sup>79</sup> Vid. REGISTRO DE CANDIDATOS. NO IRROGA PERJUICIO ALGUNO A UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL POSTULANTE, CUANDO SE INVOCAN VIOLACIONES ESTATUTARIAS EN LA SELECCIÓN DE LOS MISMOS Y NO DE ELEGIBILIDAD. Tercera Época. S3EL 027/2000.

<sup>80</sup> Vid. Dentro de la sentencia en el expediente SUP-JDC-805/2002, resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 27 de febrero de 2003, se aclaró la vía jurisdiccional que los quejosos en los procedimientos de investigación por violaciones a la normatividad interna de los partidos políticos, es el recurso de apelación y no el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Asimismo, se emitió la jurisprudencia cuya voz es: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS CIUDADANOS DENUNCIANTES ESTÁN LEGITIMADOS PARA APELAR LA DETERMINACIÓN EMITIDA. TESIS DE JURISPRUDENCIA J.10/2003. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral.

contener medios de defensa de los derechos de sus agremiados y por lo tanto dichas instancias deben ser respetadas, por el principio de auto-organización y autonomía de los partidos políticos, así el supuesto militante agraviado debe agotar las instancias internas partidarias, en la inteligencia de que si pretendiera tanto la imposición de una sanción como la restitución en el goce de su derecho político electoral, una vez agotada tales instancias internas, primero debe promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en busca de su restitución, y una vez resuelto este último, iniciar el respectivo procedimiento administrativo, toda vez, que acreditada la infracción en el juicio jurisdiccional, la presunción de responsabilidad sería más fehaciente.<sup>82</sup>

**c) Garantía de audiencia al denunciado.**

En el procedimiento administrativo de investigación por la violación de la normatividad de un partido político, se deben de respetar los elementos que integran la garantía de audiencia, consistente en el hecho de que a ningún gobernado puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus posesiones, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos y mediante el procedimiento respectivo; así, como de ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, si no es por mandamiento escrito de una autoridad competente que funde y motive su actuar.

Ahora bien, un criterio de aceptación generalizada enseña, que la autoridad respeta dicha garantía si concurren los siguientes elementos:

1. Un hecho, acto u omisión del que derive la posibilidad o probabilidad de afectación a algún derecho de un gobernado, por parte de una autoridad;

---

<sup>81</sup> Vid. QUEJAS POR IRREGULARIDADES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENUNCIANTES CUENTAN CON INTERES JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA DETERMINACIÓN FINAL QUE SE ADOpte, SI SE ESTIMA QUE ES ILEGAL. Tesis relevante. S3EL 042/99.

<sup>82</sup> Op.cit., OROZCO Henríquez, J. Jesús. "LA FUNCIÓN GARANTISTA DEL TRIBUNAL ...." p. 34.

2. El conocimiento fehaciente del gobernado de tal situación, ya sea por disposición legal, por acto específico (notificación) o por cualquier otro medio suficiente y oportuno;
3. El derecho del gobernado de fijar su posición sobre los hechos y el derecho de que se trate; y
4. La posibilidad de que dicha persona aporte los medios de prueba conducentes en beneficio de sus intereses. Las particularidades que se asignen a cada uno de estos elementos dependerán de la naturaleza del objeto, circunstancias, entorno, etcétera, en que se emita el acto de autoridad.

Conforme a las características apuntadas, la posibilidad del ejercicio de la facultad sancionadora con la cual cuenta la autoridad electoral, que actualiza su obligación de respetar la garantía de audiencia de los institutos políticos, surge cuando, una vez tomado conocimiento por parte del quejoso, y una vez valorados los elementos de probatorios que impliquen siquiera que existen los indicios de que efectivamente existe alguna violación cometida por el partido político denunciado,<sup>83</sup> entonces la autoridad se encontrará obligada a notificar de la denuncia y anexos que le acompañen, y emplazará al partido político para que un plazo de cinco días<sup>84</sup> conteste los hechos denunciados, oponga excepciones y defensas y ofrezca pruebas para contrarrestar la supuesta irregularidad.<sup>85</sup>

#### ***d) Principio de adquisición procesal.***

La figura jurídica de la adquisición procesal en materia electoral, se constituye cuando dentro un procedimiento o juicio, las pruebas de una de las partes pueden

---

<sup>83</sup> Vid. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS, INDEPENDIENTEMENTE DEL ESTADO PROCESAL. Tesis relevante. S3EL 115/2002.

<sup>84</sup> El artículo 270 numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es el fundamento del plazo para la contestación de la denuncia.

<sup>85</sup> Vid. AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL

resultar benéficas a los intereses de la contraria del oferente. Lo que hace que las autoridades estén obligadas a examinar y valorar las pruebas que obren en autos, a fin de obtener con el resultado de esos medios de convicción, la verdad histórica que debe prevalecer en el caso justiciable, puesto que las pruebas rendidas por una de las partes, no sólo a ella aprovechan, sino también a todas las demás, hayan o no participado en la rendición de los mismos.<sup>86</sup>

**e) Elementos que la autoridad debe fijar en la sanción cuando se acredite la violación reclamada.**

La responsabilidad administrativa corresponde al Derecho administrativo sancionador, que es una especie del *ius puniendi*, y consiste en la imputación o atribuibilidad a una persona; en este caso, de una persona moral llamada partido político, de un hecho predeterminado y sancionado normativamente, por lo que no puede dársele un carácter objetivo exclusivamente, en que tomen en cuenta únicamente los hechos y consecuencias materiales y los efectos perniciosos de las faltas cometidas, sino también, se debe considerar la conducta y la situación del infractor en la comisión de la falta (imputación subjetiva).

Lo anterior, sirve de base para una interpretación sistemática y funcional de los artículos 270, apartado 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 101 del Reglamento que establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Substanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y Aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, los cuales conducen a establecer que la referencia a las "circunstancias" sujetas a consideración del Consejo General, para fijar la sanción que corresponda al partido político por la infracción cometida, comprende tanto a las de carácter objetivo (la gravedad de

---

DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES. TESIS DE JURISPRUDENCIA J.02/2002. Tercera Época. Sala Superior. Materia Electoral. Aprobada por unanimidad de votos.

<sup>86</sup> Vid. ADQUISICIÓN PROCESAL. OPERA EN MATERIA ELECTORAL. Sala Superior. S3EL 009/97 Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-017/97. Partido Popular Socialista. 27 de mayo de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Alfonsina Berta Navarro Hidalgo.

los hechos y sus consecuencias, el tiempo, modo y lugar de ejecución), como a las subjetivas (el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción, verbigracia, el grado de intencionalidad o negligencia, y la reincidencia) que rodean a la contravención de la norma administrativa.

Así, una vez acreditada la infracción cometida por un partido político y su imputación subjetiva, la autoridad electoral debe; en primer lugar, determinar si la falta fue levisima, leve o grave, y en este último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, para saber si alcanza o no el grado de "particularmente grave", así como dilucidar si se está en presencia de una infracción sistemática, y con todo esto, debe proceder a localizar la clase de sanción que legalmente corresponda, entre las siete previstas por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Finalmente, si la sanción escogida contempla un mínimo y un máximo, se procederá a graduar o individualizar la sanción, dentro de los márgenes admisibles por la ley, atendiendo a las circunstancias antes apuntadas.<sup>87</sup>

Estimo que, con los elementos apuntados en el desarrollo de este trabajo, se agotan los esquemas pormenorizados del procedimiento disciplinario administrativo en materia electoral, cuando se denuncian violaciones a las normas internas de los partidos políticos, por lo que se exponen finalmente las conclusiones de esta investigación.

---

<sup>87</sup> SANCIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA ELECTORAL. ELEMENTOS PARA SU FIJACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN. Recurso de apelación. SUP-RAP-029/2001.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Debe entenderse como Partido Político la asociación de ciudadanos reconocida por el Estado, cuya finalidad esencial reside en que mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo de una mayoría de ciudadanos, haga posible acceder o mantener a sus afiliados en el ejercicio del poder público, y así, hacer posible los programas, ideología y principios políticos que postulan sus documentos básicos.

**SEGUNDA.-** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecen las bases orgánicas administrativas mínimas para la existencia de las formas de organización denominadas partidos políticos; e incluso, se ha asegurado que los mismos cuenten con un mínimo de elementos materiales de origen público para desarrollar sus actividades; y así, puedan alcanzar la misión para la que fueron fundados, esto es, como formas de organización política reconocidas y tuteladas por el Estado Mexicano, hacer posible a través de ellas, la participación del pueblo en la vida democrática mediante la celebración periódica de elecciones en que se haga efectivo el sufragio universal, libre, secreto y directo, haciendo posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público conforme a los programas, principios e ideas que postulen, y que su existencia sirva a la integración de la representación nacional.

**TERCERA.-** Tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, exige a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político, que prevean ciertos lineamientos dentro de su estructura y funcionamiento interno que garanticen derechos y obligaciones de sus agremiados, y que estos sean congruentes con la de promover la participación del pueblo en la vida democrática.

- e) Rendición periódica de cuentas por parte de los órganos responsables de administrar los bienes del partido a los órganos electorales constitucionales;
- f) Catálogo de conductas realizadas por los partidos políticos que den origen a sanciones por parte del órgano electoral ordinario;
- g) Catálogo de sanciones administrativas a los partidos políticos;
- h) Formas de extinción de los partidos políticos;
- i) Forma para liquidar los bienes de los partidos políticos.

**SÉPTIMA.-** Entre los derechos y obligaciones de los afiliados que se deben normar en la “Ley de Partidos Políticos”, encuentro los siguientes:

- a) Derecho al libre acceso a cualquier partido político, lo que implica la prohibición de impedir la afiliación con base a circunstancias discriminatorias, tales como sexo, raza, religión, etc.,
- b) Derecho a la libertad de expresión, crítica y opinión para todos los afiliados;
- c) Derecho de acceso a los cargos del partido, así como a los cargos de elección popular, con carácter de igualdad, dejando a las organizaciones políticas el arbitrio para definir los límites y condiciones del ejercicio de este derecho;
- d) Derecho a la información respecto a las actividades del partido;
- e) Tipificación de las causas y naturaleza de las medidas de sanción o expulsión;
- f) Posibilidad de impugnación, ante órganos jurisdiccionales del Estado, de ciertas decisiones del partido relacionadas con la afiliación, castigo, expulsión de los miembros.

**CUARTA.-** No obstante, el mandato legal en el sentido que los partidos políticos deben de contener lineamientos dentro de su estructura y funcionamiento interno que garanticen los derechos y obligaciones a sus agremiados, esta disposición resulta insuficiente, pues conforme a la estructura normativa actual, son los propios partidos políticos los que determinan sus propios catálogos de derechos y obligaciones, lo que implica que dichas prerrogativas se encuentren caóticamente en el arbitrio de cada organización política.

**QUINTA.-** En atención que los partidos políticos se encuentran reconocidos como entes de interés público, el Estado debe intervenir en normar los derechos y obligaciones comunes de los ciudadanos que pretendan vincularse a dichas organizaciones, esto es, debe regularse en la propia Ley ordinaria, el catálogo de derechos y obligaciones mínimos que podrán disponer los militantes en el seno de cualquier partido, dejando a las organizaciones políticas el arbitrio para definir los límites y condiciones del ejercicio de esos derechos y obligaciones, así como el establecimiento de las instancias para hacer valer las garantías previstas para su defensa, y en todo caso, debe quedar abierta la vía de ampliación de esos derechos, por todo ello, considero indispensable la creación de una "Ley de Partidos Políticos", que regule los derechos y obligaciones mínimas a que cada agremiado tendrá derecho al ingresar a estas formas de organizaciones de tipo político.

**SEXTA.-** En este sentido la creación de una Ley de Partidos Políticos, debe regular esencialmente los siguientes apartados:

- a) Requisitos para constitución de los partidos políticos;
- b) Derechos, prerrogativas y obligaciones de los partidos políticos;
- c) Derechos y obligaciones de los afiliados a los partidos políticos;
- d) Lineamientos generales de la forma de gobierno y de administración de los recursos de los partidos políticos;

**NOVENA.-** Toda organización social moderna ha establecido una serie de lineamientos comunes que le permiten a los ciudadanos vivir en armonía; este conjunto de derechos y prerrogativas de los ciudadanos, para que sean efectivos y vigentes, deben tener una serie de mecanismos implementados por el Estado, los cuales permitirán la vigilancia de cumplimiento, y en caso de quebrantamiento su restitución aún en contra de la voluntad del gobernado; de tal manera que una persona que está bajo un deber o que tiene un deber, esta sujeta a un mal o a una molestia (que le será infligida por una autoridad soberana) en el caso de que viole su deber o desobedezca el mandato que lo impone. A este tipo de mecanismos se le denomina sanción.

**DÉCIMA.-** Los partidos políticos como formas de organización colectiva, se encuentran dentro del concepto de gobernados, titulares de derechos y obligaciones reconocidos por la Ley; pero a su vez son sujetos de responsabilidades por el indebido ejercicio de sus acciones. Adicionalmente, debe considerarse que dada la naturaleza de entidades de interés público, corresponde a los órganos del Estado su vigilancia permanente de que sus actividades se ajusten al marco de la ley; de tal suerte que una vez que se advierta su desvío normativo, es indispensable que se actúe, tanto para corregir tal anomalía, así como para sancionar al infractor.

**DÉCIMA PRIMERA.-** En cuanto al procedimiento de sanciones en México, debe decirse que es necesario compilar y sistematizar en un texto normativo los diversos criterios que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto a este tema, lo que implicaría a mi parecer una propuesta legislativa integral de modificación al capítulo Único, del Título Quinto, del libro Quinto, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, desarrollando cada una de las fases de un procedimiento general de sanciones por violación a la normatividad que regula la actividad de los partidos políticos, lo que implica el reconocimiento de que el Estado cuenta con interés para vigilar la legalidad interna de los partidos políticos.

- a) Garantía del respeto de los principios procesales básicos en los procedimientos disciplinarios partidistas, tales como el de legalidad y de audiencia;
- b) Igual derecho de voto y propuesta para cada miembro;
- c) Previsión clara de la articulación territorial y de organización del partido, de las facultades y responsabilidades de sus órganos y de las condiciones para acceder a sus cargos;
- d) Transparencia en las reglas de financiamiento del partido y existencia de un órgano de control, capaz de imponer sanciones en caso de que sean violadas.

**OCTAVA.-** Es fundamental que se reforme la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para establecer de manera clara los siguientes aspectos procesales:

- a) Las hipótesis normativas para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que permitan a los miembros de los partidos políticos el ejercicio de la jurisdicción del Estado, cuando se denuncien violación a sus derechos estatutarios;
- b) Las causas de desechamiento y sobreseimiento respecto a las asuntos ordinarios de los ciudadanos que teniendo la calidad de afiliados de los partidos políticos presenten a la jurisdicción del Estado, cuando se denuncian la violación de sus derechos políticos-electorales, en cuyo catálogo deberá incorporarse el principio de definitividad, a efecto de que los militantes agoten las instancias de defensa interna de su organizaciones;
- c) Los alcances que las sentencias que emita el órgano jurisdiccional ordinario respecto a los actos y resoluciones de los partidos políticos, cuando se afecten derechos político-electorales de sus agremiados;

## BIBLIOGRAFÍA

ARENAS Batiz, Carlos; ÁVILA Ortiz, Raúl J., OROZCO Henríquez, Jesús y SILVA Adaya, Juan Carlos, *El Sistema Mexicano de Justicia Electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp.25-80.

ARNAIZ Amigo, Aurora, *Ciencia Política, Estudio doctrinario de sus instituciones*, Porrúa, México, 1984, p. 553.

BECERRA, Ricardo; SALAZAR, Pedro; WOLDENBERG, José, *La Reforma Electoral de 1996. Una Descripción General*, Fondo de Cultura Económica, 1997, p.26.

CÁRDENAS Gracia, Jaime, en su ensayo "Partidos Políticos y Democracia", en los "Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática", Instituto Federal Electoral, México, 2000.

CASTILLO González, Leonel, "Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción" ponencia del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, Morelia, Michoacán, México, 2002.

CASTILLO González, Leonel, Ponencia "Control de la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones electorales". Sistema de Justicia Electoral: Evolución y Perspectivas, México, IFE; PNUD; UNAM; IJ; IFES; IDEA Internacional; TEPJF ; 2001, p. 351.

CÓDIGO Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Instituto Federal Electoral, México, 1999.

CONSTITUCIÓN Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DEL CASTILLO Del Valle, Alberto, *Diccionario de Derecho Electoral*, Instituto Estatal Electoral Hidalgo, México, 2000.

DEL CASTILLO Del Valle, Alberto, *Reglamentación Constitucional de la Justicia Electoral Federal*, Editorial EDAL, México, 1997, pp. 70-71.

DIARIO Oficial de la Federación.

DICCIONARIO Enciclopédico Universal, Thema Equipo Editorial, 2002.

DICCIONARIO Jurídico Heder, 2000, CD.

DUARTE Rivas, Rodolfo, *Antecedentes Históricos de la Justicia en Evolución histórica de las instituciones de la justicia electora en México*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002, p. 89.

DUEVEGER, Maurice, *Los Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

FERNANDEZ Muñoz, Dolores E., *Actualidad y Futuro de la Pena de Prisión*, Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

FERRER Muñoz, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, UNAM, México, 1993.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Corte de Constitucionalidad República de Guatemala, Segunda Edición, México, 1998, p.112.

GONZÁLEZ Avelar, Miguel, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

Jurisprudencia y tesis relevantes 1997, Compilación Oficial 1997-2000, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2002

KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, 1949.

LEY General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

MARTÍNEZ Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo Segundo Curso*, Editorial Harla, 1991, p. 389.

NAVARRO Méndez, José Ignacio, "La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España", citado por J. Jesús Orozco Henríquez, en *La Democracia interna de los partidos políticos en Ibero América y su garantía jurisdiccional*.

OROZCO Henríquez, Jesús, "La Función Garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación", p. 6.

RAFFEINI, Ricardo, *Enciclopedia Jurídica Omeba*, tomo XVII. Artículo "Junta Electoral". Editorial Driskill, Buenos Aires, Argentina. 1978, pp. 488 y sigs.

REYES Heróles, Jesús, *El liberalismo mexicano*, Tomo II, México, p. 229.

ROMERO Bolaños, Héctor, *Control Constitucional de las Decisiones Internas de los Partidos Políticos en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.

SAYEG Helú, Jorge, *El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración constitucional de México (1808-1988)*, Fondo de Cultura Económica, México, p. 284.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid, España, 1980.

WOLDENBERG, José, *Sistemas Políticos. Partidos y Elecciones. Estudios Comparados*, Primera Edición, CIIETD, México, 1993, p. 46

WOLDENBERG Karakowsky, José. *Los Partidos Políticos en México*, Serie de Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral, México, 1996, p. 11.

## HEMEROGRAFÍA

González Salas, Fernando Franco, *“Evolución del Contencioso Electoral Federal Mexicano 1916-1996”*, en *Revista de Derecho Electoral, México*.

*“Propuesta de reforma constitucional para la consolidación de la justicia electoral en México”*, en *Revista Altamirano, Revista del Congreso del Estado de Guerrero*, número 29, México, 2004, p.44.