

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN Y FELIPE DE LA MATA PIZAÑA EN RELACIÓN CON EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL SUP-JRC-6/2018¹

Formulamos el presente voto particular porque discrepamos de la decisión mayoritaria en el sentido de desechar el juicio de revisión constitucional electoral por no actualizarse el requisito de procedencia consistente en que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso electoral.

Consideramos que la cuestión a dilucidar, en el presente caso, es si procede el juicio de revisión constitucional electoral contra la sentencia del tribunal electoral local impugnada que confirmó el desechamiento de una denuncia tramitada dentro de un procedimiento especial sancionador de forma posterior a la conclusión del proceso electoral respectivo. En nuestra opinión, la respuesta deber ser afirmativa, en virtud de las razones que expondremos.

1. Posición mayoritaria

La mayoría determinó desechar el juicio de revisión constitucional SUP-JRC-6/2018 por considerar que no se actualiza el supuesto previsto en el párrafo 1, inciso c), del artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,

¹ Colaboraron en su elaboración Ana Cárdenas González de Cosío, Santiago J. Vázquez Camacho y Mauricio I. del Toro Huerta.

debido a que la violación reclamada **no es determinante para el desarrollo del proceso ni el resultado final de las elecciones**, en virtud de que el proceso electoral en el Estado de México ya culminó.

2. Razones del disenso

En el caso, la denuncia que dio origen a la cadena impugnativa fue presentada por el Partido Acción Nacional, durante el proceso electoral 2016-2017 del Estado de México, a efecto de que se investigaran unas llamadas telefónicas, supuestamente realizadas a nombre de su entonces candidata a la gubernatura del estado, Josefina Vázquez Mota, invitando a votar por ella.

El partido político sostuvo en su denuncia que las llamadas no formaban parte de las actividades propias de la campaña electoral que estaba desarrollando el instituto y su candidata. Además, el horario en que éstas fueron efectuadas, el mensaje que contenían de apoyo a la candidata, así como la molestia que habían causado a los ciudadanos afectados, son elementos que permitían sostener de manera fundada que se trataba de “[...] una estrategia para desacreditar y perjudicar la campaña electoral del Partido Acción Nacional y de su candidata a Gobernadora”.

La sentencia de esta Sala Superior desecha el juicio de revisión constitucional electoral debido a la supuesta falta de determinancia de las violaciones aducidas, esencialmente porque el proceso electoral ya concluyó y, por lo mismo, las violaciones no cumplen con los elementos cualitativo y cuantitativo que les otorgarían el carácter determinante.

Consideramos que las violaciones reclamadas **sí cumplen con el requisito de determinancia** previsto por la legislación electoral para la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, pues **i)** el juicio de revisión constitucional electoral se presenta tras haber finalizado el proceso electoral, debido a que las autoridades locales estimaron que era necesario contar con mayor información y las determinaciones que tomaron no se realizaron con la suficiente celeridad tomando en cuenta la fecha de toma de protesta en el proceso electoral en curso; **ii)** debe garantizarse, a través de la justicia federal, la finalidad disuasiva y preventiva de conductas ilícitas que sean sancionables a través de los procedimientos especiales sancionadores, de forma que no se desechen de plano estos juicios bajo el argumento de que el proceso electoral ha concluido; **iii)** lo anterior, debido a que en dichos procedimientos y, en consecuencia, en el juicio de revisión no deben protegerse únicamente el desarrollo del proceso electoral y el resultado de las elecciones, sino también otros bienes como el derecho a la imagen (buen nombre, reputación) de un partido político o candidato o el conocimiento veraz por parte de la ciudadanía de las irregularidades denunciadas, y; **iv)** con base en el principio de integridad electoral, se posibilita que se investiguen y en su caso se acrediten las irregularidades denunciadas, al margen de que no incidan en el resultado final de la elección, pues se busca velar por la legitimidad y la confianza pública del proceso electoral en su conjunto.

En **primer lugar**, hay que tener en cuenta que la denuncia se presentó el **siete de mayo de dos mil diecisiete**, es decir, durante

el transcurso del proceso electoral, y que el presente juicio de revisión constitucional electoral se interpuso una vez finalizado el proceso electoral en la entidad federativa debido a las actuaciones propias de las autoridades electorales locales.

En efecto, como se observa, el segundo recurso de apelación ante el tribunal electoral local se resolvió el **veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete**, es decir, más de veinte días después de haberse recibido el escrito de apelación² y doce días después de que esta Sala Superior resolviera, el **catorce de septiembre de ese año**, el expediente **SUP-JRC-391/2017 y acumulados** donde se confirmó la validez de la elección del Estado de México.

El tribunal electoral local resolvió el recurso después de la fecha de toma de protesta en el Estado de México, que fue el **quince de septiembre**, sin embargo, lo óptimo hubiera sido que el tribunal local resolviera antes, de forma que se posibilitara al partido actor a alegar lo que estimara conveniente ante la justicia federal para que, en caso de que se hubieran acreditado irregularidades, estuviera en posibilidad de que éstas fueran tomadas en cuenta a efecto de determinar la validez de la elección.

Ante tal circunstancia, se considera que la actuación de las autoridades locales (o de terceros, en este caso, las empresas

² El recurso de apelación fue presentado el 5 de septiembre de 2017.

telefónicas) no debiera trascender de manera que no proceda la acción ante la justicia federal bajo el argumento de que el juicio se promovió una vez finalizado el proceso electoral, máxime cuando la denuncia fue presentada cuatro meses antes de la fecha prevista para la toma de protesta.

Es decir, el partido actor, atendiendo al principio de definitividad, tuvo que esperar a que el tribunal electoral local emitiera un acto definitivo y firme que pudiera controvertirse ante esta Sala Superior, por lo que desechar el medio de impugnación por ese motivo, podría generar un efecto no deseado, o un incentivo perverso, al abrir la posibilidad para demorar la resolución de asuntos de forma tal que cuestiones que están relacionadas con el proceso electoral –y que pueden incidir en la percepción del electorado sobre el mismo–, queden fuera del ámbito de conocimiento de Sala Superior –a la que le corresponde analizar la legalidad y la constitucionalidad de esas resoluciones– por la sola circunstancia de la conclusión del proceso electoral, incluso cuando los procedimientos se hubieran iniciado con antelación a esa conclusión y los hechos estuvieran relacionados con infracciones a la normativa electoral.

En **segundo lugar**, con independencia de que el resultado de la elección sea inamovible y haya finalizado el proceso electoral, las irregularidades denunciadas deben ser investigadas debidamente y, en su caso, sancionadas en términos de la legislación aplicable a efecto de que se cumpla la finalidad disuasiva y preventiva de conductas ilícitas que sean sancionables a través de los procedimientos especiales sancionadores.

Es decir, el hecho de que el proceso electoral local haya concluido no debe ser motivo para que desaparezca la posibilidad de recurrir, ante la instancia federal, las sentencias de los tribunales locales electorales que confirmen el desechamiento de las denuncias de irregularidades que afecten la imagen o la reputación de un partido político.

Lo anterior, debido a que, el criterio que sostiene la imposibilidad de recurrir tiene el efecto de posibilitar que no se sancionen conductas que, debidamente investigadas, pudieran reputarse como ilegales o irregulares, aun cuando haya concluido el proceso electoral, lo que le resta efectividad a los procedimientos especiales sancionadores al generar incentivos orientados a que se dilaten dichas investigaciones, con lo que se trunca el sistema impugnativo.

En efecto, de la denuncia inicial y la demanda de revisión se desprende que la pretensión final del actor es que, a través de un procedimiento especial sancionador local, se investigue, y, en su caso, se sancione a los responsables de las llamadas denunciadas por infringir la normatividad electoral y, en todo caso, por afectar la imagen del partido político y su candidata al desacreditar y perjudicar su campaña electoral. Lo anterior, independientemente de que la posible acreditación de las infracciones pudiera incidir en el proceso electoral o en el resultado de la elección.

Además, en su escrito de revisión el partido político alega la violación al debido proceso y al derecho a acceder a una tutela efectiva, por lo que serían aplicables los principios constitucionales de debido proceso y acceso a la justicia que fundamentan la jurisprudencia 33/2010, de rubro **“DETERMINANCIA. EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL SE ACTUALIZA EN LA HIPÓTESIS DE DENEGACIÓN DE JUSTICIA”**³, conforme a los cuales, excepcionalmente, debe considerarse colmado el requisito de determinancia cuando se alegue que se ha negado un acceso efectivo a la justicia.

En este caso, si bien no se advierte que el tribunal electoral local haya denegado justicia directamente al haber sido la queja objeto de escrutinio jurisdiccional –y, por lo tanto, la jurisprudencia no ser exactamente aplicable–, una posible denegación de justicia que colmaría el requisito de determinancia provendría del hecho de no haberse dictado una sentencia definitiva y firme en el ámbito local dentro de un plazo razonable y antes de la fecha de toma de protesta, a efecto de que procediera, en condiciones usuales, el juicio de revisión constitucional electoral, independientemente de lo que se pudiera resolver en el fondo.

Por otra parte, es importante destacar que los procedimientos especiales sancionadores, por su propia naturaleza, no

³ Publicada en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 19 y 20.

tienen por finalidad exclusivamente que, con base en las irregularidades detectadas en ellos, se sancione a los responsables, o que, con base en lo resuelto, se configuren previamente elementos probatorios para ser analizados por las autoridades jurisdiccionales al momento de analizar la validez de una elección, sino que también **tienen la finalidad de prevenir y disuadir irregularidades que puedan cometer partidos políticos, candidatos y la ciudadanía en general, sancionables por la normatividad electoral**, máxime, si se encuentran comprometidos derechos u otros bienes como, en este caso, la imagen (reputación, buen nombre) de un partido político y de su candidata o la posibilidad de que los actores políticos y la ciudadanía, en general, conozca con la mayor certeza y veracidad posible las circunstancias en que se desarrollaron los procesos electorales, y en particular, que tenga certeza respecto a si en verdad existieron las irregularidades denunciadas y cuáles fueron sus consecuencias. Pues se busca precisamente disuadir a los distintos actores y a la ciudadanía en su conjunto, de cometer irregularidades.

Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que el poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como **finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos**, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad, esto es, reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, **en cuanto a ese objetivo preventivo**, son aplicables al derecho administrativo

sancionador, como manifestación del *ius puniendi* (aunque con las modulaciones propias de esta clase de procedimientos)⁴.

Conforme a lo anterior, sostener que no procede el juicio de revisión constitucional debido a que concluyó el proceso electoral en el Estado de México y, por tanto, que lo que se decidiera no sería determinante para el desarrollo del proceso ni el resultado final de las elecciones, constituye una interpretación que restringe indirectamente la posibilidad de garantizar un acceso efectivo a la justicia y que se cumplan las demás finalidades de los procedimientos especiales sancionadores, como el no quedar impunes posibles irregularidades y que éstas sean prevenidas e inhibidas.

Adicionalmente, cabe destacar que, si bien el tribunal electoral local revocó, de forma posterior a la culminación del proceso electoral, el acuerdo del Instituto Electoral del Estado de México mediante el cual desechó por segunda ocasión la denuncia presentada por el partido actor y ordenó a dicho instituto llevar a cabo nuevas diligencias antes de pronunciarse sobre la admisión o no de la denuncia, éste reconoció implícitamente que el objetivo del procedimiento especial sancionador no desaparece con la conclusión del proceso electoral. Al ordenar los requerimientos, reconoció que la investigación de las irregularidades denunciadas puede y debe prolongarse para cumplir la

⁴ Véase tesis XLV/2002. Publicada en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122, de rubro “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**”.

finalidad de sancionar las conductas violatorias e inhibir y prevenir conductas similares en procesos electorales futuros.

En **tercer lugar**, se sostiene que el requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional se cumple cuando las violaciones aducidas puedan traducirse en una posible afectación a otros bienes o derechos como la imagen (buen nombre o reputación) de los partidos políticos y sus candidatos, o el que la ciudadanía tenga certeza respecto a las circunstancias en que se desarrolló el proceso electoral, entre otras, la posibilidad de conocer la verdad de lo sucedido. Es decir, en el análisis de procedencia del juicio de revisión debe valorarse el detrimento que pueda provocar una determinación en lo que toca a otros derechos o bienes y no sólo en relación con el resultado del proceso electoral respectivo, siendo que lo acontecido durante el proceso electoral está estrechamente ligado con el desarrollo del mismo, aunque ya no se incida en la validez de la elección.

En similar sentido, esta Sala Superior se pronunció en los asuntos que formaron por reiteración la **jurisprudencia 12/2008** de rubro “**VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SE CUMPLE ANTE LA POSIBLE AFECTACIÓN EN LA IMAGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**”⁵, ya que, si bien dichos asuntos fueron resueltos antes de que culminara el proceso electoral, en los mismos se flexibilizó el requisito de

⁵ Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 27 y 28.

determinancia y, por ende, la procedencia del juicio de revisión en materia sancionatoria, reconociendo otros bienes, como la imagen de los partidos políticos, susceptibles de ser afectados.

En el caso, desechar de plano el juicio de revisión constitucional, bajo el argumento de que culminó el proceso electoral culminó, no garantiza plenamente el acceso efectivo a una tutela judicial del partido político denunciante a efecto de que se revise la legalidad y constitucionalidad de la decisión del tribunal electoral local que confirmó el desechamiento de la denuncia. Lo anterior, debido a que dicha interpretación tiene un doble efecto: uno, el efecto de cerrar el sistema de medios de impugnación previsto en la ley y la jurisprudencia de este tribunal que poco a poco ha flexibilizado la procedencia del juicio de revisión, y, otro, el de imposibilitar el estudio de las violaciones constitucionales y legales que se hubiesen alegado.

La pretensión final del denunciante en los procedimientos especiales sancionadores es que se sancione a los responsables y se repare, en este caso, el derecho a su imagen (reputación, buen nombre) con motivo de las llamadas telefónicas hechas, conforme a su dicho, en la madrugada, de forma masiva y a nombre de su candidata.

Asimismo, al no ser procedente el juicio por no haberse acreditado el requisito de determinancia, se imposibilita indirectamente el que la ciudadanía conozca la verdad de lo sucedido, en caso de que llegaran a acreditarse las violaciones constitucionales y legales que se hubiesen alegado, y a estar informada respecto a las irregularidades y a las consecuencias o sanciones derivadas de los sujetos que puedan

ser responsabilizados por la comisión de dichas conductas. De lo contrario, el conocimiento parcial de las irregularidades sin tener certeza sobre la investigación que generó ni sobre la sanción, en su caso, fomenta necesariamente un ánimo de impunidad.

Finalmente, en **cuarto lugar**, el carácter determinante de la violación se justifica en la medida en que al proceder el juicio de revisión se posibilita que se revise la sentencia del tribunal electoral local y, en caso de que lleguen a acreditarse las irregularidades, se garantiza de mejor manera el principio de integridad electoral.

En nuestro concepto, la improcedencia no contribuye a un concepto amplio de integridad electoral según el cual es necesario velar por la legalidad y constitucionalidad del proceso en todas sus determinaciones y consecuencias, y no solo en sus resultados, a fin de identificar y sancionar oportunamente malas prácticas electorales o comportamientos que en última instancia pueden disminuir la legitimidad y la confianza pública del proceso electoral en su conjunto.

Cabe recordar que el principio de integridad electoral, por un lado, enfatiza la importancia de cada uno de las fases del ciclo electoral y al conjunto de los sujetos obligados, regulados e implicados en los procesos electorales, y por otro a la consolidación de un sistema de resolución de conflictos electorales que aborden y, en su caso sancionen las malas prácticas, entendidas como comportamientos y actitudes que tienen como objetivo la manipulación de las instituciones y normas electorales, así como de las preferencias del electorado, tales

como el fraude, la corrupción, el clientelismo, la obstaculización del control efectivo y transparente del financiamiento de las campañas electorales. Esta doble vertiente de la integridad electoral, metodológica y normativa, permite a las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales un enfoque más amplio de la problemática y una solución más integral de las controversias electorales.

Uno de los aspectos más relevantes que aporta la perspectiva basada en la noción de integridad electoral es la identificación de malas prácticas a fin de adoptar medidas para su prevención, corrección, y, en su caso sanción, en la medida en que éstas constituyan infracciones a la normativa electoral y a los principios básicos de la materia. En este caso, al ser procedente el juicio de revisión, independiente de que haya concluido el proceso electoral, esta perspectiva permite garantizar el cumplimiento de los principios básicos en la materia.

3. Conclusión

En atención a las razones expresadas, consideramos que debe sostenerse que, en el presente caso, se cumple con el requisito de la determinancia a efecto de que proceda el juicio de revisión constitucional interpuesto, independientemente de que, en un análisis de fondo, se acrediten las violaciones constitucionales y legales que se hubiesen alegado.

Por lo tanto, no compartimos el criterio mayoritario y emitimos el presente voto particular.

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**