

La justicia constitucional electoral en México. Evolución y perspectivas

Jaime Arturo Verdín Pérez*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. La discusión de la incompetencia de origen y el *amparo Morelos* como referentes en la jurisdicción constitucional electoral. 3. Transición democrática en México. 4. La constitucionalización del derecho internacional de los derechos humanos en materia electoral. 5. La consolidación de la justicia constitucional electoral en México. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

La evolución de la justicia electoral representa un paradigma en la avance de los derechos humanos, en virtud de que los pilares que sostienen el respeto y garantía de estos últimos se vinculan con el fortalecimiento de la democracia y la división de poderes como elementos indispensables para su ejercicio y efectividad.

Así, su importancia radica en gran medida en los constantes procesos de reformas que involucran diversos temas vinculados con un proceso de transformación política y jurídica en nuestro país, encabezados por una transición que se acentúa desde 1977 y que va acompañada del autoritarismo del dominio del partido único en el poder, hasta la creación de instituciones y sistemas políticos pluripartidistas.

La forma adecuada de lograr el real y efectivo control del poder constituye una piedra angular que permite la existencia de sistemas políticos justos y congruentes con sistemas normativos que permitan su valoración y aplicación exacta, lo que en nuestro tiempo significa la existencia de ver-

* Este artículo contempla algunos argumentos señalados en Verdín Pérez, Jaime Arturo, "El juicio de amparo en México contra actos en materia electoral", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Herrera García, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el Centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, IJ-UNAM, 2017, t. II, pp. 245-256.

Doctor en Derecho por la UNAM; maestro en Derecho Constitucional y Amparo; profesor y académico especialista en materia electoral del Posgrado en Derecho de la UNAM.

daderos y legítimos regímenes democráticos capaces de promover, respetar y garantizar los derechos y libertades humanas.

Sin embargo, el tratamiento que por parte de la dogmática y especialmente de la función jurisdiccional se ha dado a los derechos político electorales, se ha constreñido de manera reiterada a separarlos de los otros derechos fundamentales en virtud de su propia naturaleza “política”, dejando reservada esta materia a órganos de naturaleza especializada que cumplen y desempeñan tareas —en la fecha actual— desde la óptica de las magistraturas constitucionales de control judicial, pero que anteriormente encontraban limitadas precisiones procesales sobre todo relativas a los derechos humanos y al juicio de amparo.

De alguna forma, la Constitución que otorga plena vigencia y garantía a las libertades y derechos de las personas y que está cumpliendo su centenario, motivo del presente ensayo, identifica y analiza principios y reglas en la justicia electoral, cuyo tránsito como fenómeno social ha traído como consecuencia que diversas opiniones de juristas especializados rechazaran las ideas clásicas, como la de la incompetencia de origen propuesta por Ignacio L. Vallarta, desestimando con ello la procedencia del juicio de amparo en materia política.

Sin duda alguna, las implicaciones que trae consigo la garantía desde el ámbito procesal de los derechos político-electorales influiría notablemente para su respeto y efectividad, por lo que la existencia de las magistraturas y órganos judiciales encargados de limitar el ejercicio del poder desmedido en un sistema de derechos humanos tiene una plena vinculación con el tema político.

2. LA DISCUSIÓN DE LA INCOMPETENCIA DE ORIGEN Y EL AMPARO MORELOS COMO REFERENTES EN LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

Indudablemente, uno de los puntos de partida para el análisis y discusión de los derechos político-electorales y sus garantías lo constituye la clásica disputa Iglesias-Vallarta, sustentada en una época en que el poder judicial estaba desvinculado de la política, “en donde la causa de legitimidad constitucional implicaba, en algunos casos, hacer consideraciones en torno al origen de las autoridades estatales. En la controversia sobre las elecciones realizadas durante 1876, es necesario destacar que, al existir un gran número de entidades federativas en estado de sitio, estas no podían considerarse válidas”.¹

¹ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994, p. 34.

La justicia constitucional electoral en México. Evolución y perspectivas

De este modo, el equilibrio y control del poder, motivado por la decisión en los casos de litigio derivados de las elecciones, resultó fundamental para un futuro en donde convenía delimitar y definir las controversias llevadas al ámbito de la jurisdicción, sobre todo en el pleno ejercicio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya competencia es determinante para el ejercicio y la interpretación de los derechos.

Así lo refiere al autor Moctezuma Barragán cuando indica que dicha discusión produjo polémica y en su momento provocó que la Corte redactara un escrito sobre *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*.²

Esta clásica discusión sobre la que se han esbozado diversos escritos ha sido fundamental para el entendimiento de los derechos políticos y sobre la justicia electoral en nuestro país, pero sobre todo para considerar como principio en el amparo la imposibilidad de su procedencia en esta materia.³

Señala Nieto Castillo que con antelación al proceso de transición democrática, la protección de los derechos político-electorales era bastante reducida por las características del régimen —autoritario—, la tradición jurídica —originada por los postulados de Ignacio L. Vallarta—, la posición del poder judicial —recordar los criterios de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la quinta y hasta la octava época en torno al tema—,⁴ el papel del constituyente permanente —la reformas que han

² Iglesias, José María, *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874, p. 84, cit. por, Moctezuma Barragán, Javier, *op.cit.*, p. 35.

³ Ignacio L. Vallarta sostuvo por primera vez en nuestro país que la Corte no podía ni debía inmiscuirse en los asuntos de carácter político. Vallarta se preguntaba: *¿Qué garantía puede haber de que la pasión política no se introduzca a este tribunal al dictar fallos que solo la justicia debe inspirar? De nuestra Constitución —decía— no emana ello, sino que por el contrario, reprueba en muchos textos esta subordinación de todos los poderes a la voluntad de la Corte*", cit. por Ortiz Mayagoitia, Guillermo, "El control constitucional de las leyes electorales", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 5ª ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 1186.

⁴ Octava Época, 211358, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XIV, julio de 1994, p. 546, Común. "Derechos políticos, improcedencia del amparo. El derecho a desempeñar un empleo público, como lo son los cargos concejiles y de elección popular, es una función inherente a la ciudadanía, atento a lo dispuesto por los artículos 35, fracción II y 36, fracción V, de la Constitución General de la República, y por estos derechos jurídicamente debe entenderse toda acción que se encamine a la organización de los poderes públicos, a la conservación de los mismos, o a la de su funcionamiento, así, todo acto que tienda a establecer esos poderes, impedir su funcionamiento, o destruir su existencia, o funcionamiento, son actos que importan derechos políticos, respecto de los que es improcedente el juicio de garantías, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo en relación con el diverso 1o. de la misma ley, interpretando este último precepto a contrario sentido, y con los citados artículos 35, fracción II y 36, fracción V constitucionales".

establecido un papel menor al poder judicial en su protección, como los hoy extintos procesos de facultad indagatoria y el recurso de reclamación de la reforma de 1977— y las reformas del poder legislativo —como la que estableció la improcedencia del amparo cuando se combatían actos o resoluciones de los órganos electorales—. ⁵

Todo ello trajo como consecuencia un deslinde consciente y poco útil para el fortalecimiento de los derechos fundamentales políticos, que originaron que en 1869 se presentara en México un asunto político-jurídico complejo, conocido como la *Cuestión de Querétaro*, que trataba la injerencia de los poderes federales, en un conflicto suscitado en dicha entidad.

A decir de Moctezuma Barragán,

[...] el entonces gobernador de Querétaro se enfrentó seriamente con la legislatura local, rechazando un decreto sobre reformas a la administración de justicia, imposibilitando a la legislatura a iniciar su periodo de sesiones y la Diputación permanente, que sin mediar elecciones nombró funcionarios judiciales con carácter provisional. El diputado queretano. Próspero Vega, acusó al gobernador ante el Congreso local, entre otros motivos por usurpación del poder judicial. ⁶

La legislatura local declaró culpable al gobernador Cervantes, lo cesó y designó a Mariano Vázquez como encargado del Poder Ejecutivo local. Cervantes, a su vez, fue representado por Ignacio Vallarta, quien interpuso amparo y obtuvo sentencia favorable para que pudiera continuar como gobernador.

No contento con la negativa, Vallarta exploró la posibilidad de presentar el caso ante la Suprema Corte, apoyado en los artículos 97, fracción I, 98 y 126 de la Constitución que señalaban:

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia, desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un Estado con otro y de aquellas en que la Unión fuere parte.

La legislatura estatal solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la revisión de la sentencia, negando esta última el amparo a Cervantes, con lo que se definió una postura inicial en materia política y judicial, que más tarde se vincularía en el *amparo Morelos* y cuya trascendencia es fundamental en el tema.

⁵ Nieto Castillo, Santiago, y Espíndola, Luis, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*, Col. Derecho Procesal Constitucional, México, Porrúa, 2012, pp. 2-10.

⁶ Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, *op.cit.* p. 65.

La justicia constitucional electoral en México. Evolución y perspectivas

El caso del *amparo Morelos*, presentado en 1874, planteó la *litis* de varios hacendados del estado de Morelos que solicitaban amparo contra la ley de hacienda de 12 de octubre de 1873, señalando que, conforme al artículo 16 constitucional, el gobernador y la legislatura eran autoridades ilegítimas. Una Suprema Corte dividida concedió el amparo respecto del primero y lo negó en relación con la segunda.

El *amparo Morelos*, señala González Oropeza, “no solo inició la revolución del amparo, sino que presagió otra más profunda en el campo político: la transición de la República Restaurada al Porfiriato”. El criterio que sostiene que la Suprema Corte debe mantenerse alejada de los asuntos políticos, entre los que se encuentran los relativos a la legitimidad de las autoridades.⁷

Desde este punto de vista, en la evolución política y judicial y la suerte que tuvo el amparo respecto de dicha situación procesal nos lleva al análisis de la dimensión objetiva protectora de la Constitución que tiene dicho mecanismo procesal y, desde luego, de la posición subjetiva que otorga la misma al proteger los derechos fundamentales. El debate así ha tenido un impacto mayúsculo en la esfera política, jurídica y procesal, si entendemos que la naturaleza primigenia del juicio procesal es proteger a las personas, incluidos los ciudadanos, cuando se cometen actos inconstitucionales que violentan los derechos y libertades y que a su vez la violentan como norma fundamental y que son los motivos idóneos para aplicar los criterios que hagan valer el sentido de la democracia como principio social.

3. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

Para finales de 1977 se dio lo que podría denominarse la “Primera Reforma Política Nacional”, promovida a instancias del entonces presidente de la República José López Portillo y que tuvo por objeto alentar el pluralismo democrático y la participación política en el país, permitiendo la representación de las fuerzas minoritarias, introduciendo además, el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones que el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados emitiese al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de dicha Cámara.

Este modelo generó una evolución en los sistemas electoral y contencioso mexicanos, los cuales, atendiendo a los medios de impugnación contra

⁷ González Oropeza, Manuel y Acevedo Velázquez, Eleael (coords.), *El amparo Morelos*, México, XLVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos-Instituto de Investigaciones Legislativas, 2002, p. 33.

los resultados de las contiendas, y en palabras de José de Jesús Orozco⁸ son:

- a) *Contenciosos político (1824-1987)*. Se adopta el sistema contencioso de carácter político, conocido como *autocalificación*, al reservar a las respectivas Cámaras del Congreso o una parte de sus miembros —los llamados colegios electorales— la facultad de juzgar, finalmente según el caso, la elección de los diputados o senadores; por otra parte, se confería al propio Congreso o generalmente a su Cámara de Diputados la facultad de calificar la elección presidencial —dando lugar en este último caso a una *heterocalificación* política—.
- b) *Contencioso mixto jurisdiccional y político (1987-1993 y 1996)*. Con el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal en 1987, ocasión en que fue concebido legalmente como “órgano autónomo de carácter administrativo”, se previeron los primeros medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional —el llamado recurso de queja— contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como la presidencial.
- c) *Contencioso jurisdiccional (1993 y 1996 a la fecha)*. En el año de 1993 se fortaleció al Tribunal Federal Electoral y se le definió constitucionalmente como “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”, desapareciendo el sistema de autocalificación al eliminarse los colegios electorales. A partir de 1996, con la modificación de la Constitución, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, confirmando la atribución de sus salas respectivas para resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, y confiere a su sala superior la facultad de realizar, una vez resueltas en su caso, las impugnaciones contra los resultados de la elección presidencial.

El tránsito de un sistema de impugnación político a uno de carácter jurisdiccional generó un paradigma en la protección y garantía de los derechos fundamentales de naturaleza política que habían estado a lo dispuesto por las viejas discusiones del siglo XIX.

Ligado a ello y reiterando lo que señala Irma Méndez de Hoyos, el sistema político en México ha experimentado cambios drásticos en las últimas dos décadas. La transición a la democracia significó el cambio de un sistema de partidos hegemónico que inicia su desmoronamiento en 1988 a un siste-

⁸ Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006, pp. 15-17.

La justicia constitucional electoral en México. Evolución y perspectivas

ma plural y competitivo, claramente desde 1994. Para 1997, México entra a la lista de democracias electorales, tras haber aprobado cambios sustantivos a las reglas electorales que significaron, entre otras cosas, la construcción de órganos electorales autónomos del gobierno en turno y formado fundamentalmente por ciudadanos sin filiación partidista. El sistema electoral federal logró pues ser transformado hasta garantizar en lo general elecciones libres, transparentes y justas.⁹

En esta evolución, sobresale el sentido funcional que dio característica al sistema político mexicano durante casi todo el siglo xx, un sentido funcional orientado a alcanzar la gobernabilidad del país y el fortalecimiento del Estado.

González Casanova al respecto señala:

Este sentido funcional del Estado mexicano y el carácter funcional que tienen sus principales instrumentos parece más comprensible cuando se piensa en México como un país subdesarrollado y se observa que el régimen presidencialista sirvió para acabar con las conspiraciones del legislativo, del ejército y el clero, que el partido predominante sirvió para acabar con los caudillos y sus partidos de membrete, que el régimen centralista de hecho sirvió para acabar con los feudos regionales...¹⁰

En este esquema, en donde imperaba un solo partido en el poder, caracterizado por la falta de oposición política y donde el centralismo se ejercía de manera ordinaria, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano judicial de cierre, jugó un papel determinante dentro del sistema político. Sin lugar a dudas fortalecido a partir de la reforma constitucional de 1994 —que le permitió el conocimiento y resolución de asuntos políticos por vía de las controversias constitucionales y del análisis de la constitucionalidad de las normas electorales por vía de las acciones abstractas— representó un eslabón para el tema de los derechos político-electorales, adquiriendo un nuevo matiz a partir de la citada reforma de 1994, cuando se introducen mecanismos originales y novedosos y se encamina la transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un verdadero Tribunal Constitucional con atribuciones concretas que cumplir en términos de legalidad, impartición de justicia, legitimación del poder e interpretación y definición de los derechos fundamentales.

⁹ Méndez de Hoyos, Irma, "Transición y consolidación democrática en México ¿Es posible una regresión?", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 247, ene-jun 2007, México, UNAM, pp. 63-65.

¹⁰ González Casanova, Pablo, *La democracia en México*, 7ª ed., Serie Popular, núm. 4, México, Era, 1975.

4. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA ELECTORAL

La justicia electoral, como fenómeno jurídico en expansión vinculado con los límites del poder y el ejercicio de los derechos y libertades, refiere la existencia de estándares normativos indispensables de cumplir para alcanzar la eficacia que pretende y cuyo eje sustantivo es la democracia como valor último. De este modo, y a partir de la incorporación de los derechos humanos de fuente internacional constitucionalizados a nuestro sistema formalmente a partir de 2011, resulta innegable el uso frecuente de instrumentos internacionales que permiten la interpretación y en su caso progresividad de los derechos político electorales.

De conformidad con ello, resulta necesario el cumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que estipula en su artículo 23 diversas obligaciones de los Estados en la materia, mismas que se agrupan en tres componentes a cargo de los Estados:

1. Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1.a);
2. Votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores (art. 23.1.b), y
3. Acceder, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país (art. 23.1.c).

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana, documento fundamental en el continente, nos indica la importancia de la participación ciudadana en todos los procesos electorales, por virtud de los cuales se toma parte de los asuntos políticos del país, así, estipula que “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional” (art. 2). Todo ello configura un enfoque de expresión consensual que tiene relación directa con la interpretación y aplicación de una disposición amplia como la contenida en el artículo 23 de la Convención Americana. Desde luego, esta representación permanente se ve acompañada de otros derechos igualmente importantes para el desarrollo político y social de las personas.

La forma adecuada de conseguir un real y material control del poder —que evite los abusos de autoridad, vinculados con la transgresión— en muchos casos de los derechos fundamentales, solo se puede conseguir con la existencia de verdaderos y legítimos regímenes democráticos, en donde existan instituciones capaces de ser respetadas por la autoridad y, además, coexistan instrumentos normativos y procesales en virtud de

La justicia constitucional electoral en México. Evolución y perspectivas

los cuales se pueden impugnar los actos que alteren o menoscaben dicho ejercicio.

Sin duda alguna, la participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individual u organizadamente con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la administración de asuntos públicos, así como de influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa.¹¹

En México, el autoritarismo ha tenido una trayectoria muy diferente. Su desmantelamiento ha sido un proceso largo, vinculado con espacios cada vez más amplios por parte de sectores disidentes, para conformar alternativas al poder hegemónico ejercido por un solo partido. La Constitución establecía reglas de separación de poderes, pero los poderes *metaconstitucionales* no permitieron gobernar conforme a los preceptos de la carta magna.¹²

Desde esta premisa, el poder se concentraba y ejercía por el presidente de la República, conferido desde atribuciones constitucionales otorgadas al ejecutivo federal apoyado en usos y costumbres del ejercicio del mismo. El empleo desmedido de sus facultades permitía la existencia de un partido único en el poder y una carencia preponderante de mecanismos de control horizontal que permitieran impugnar las decisiones que lesionaran la esfera jurídica del gobernado y fomentaran prácticas jerárquicas decisionales.

Este modelo resultó el panorama inmejorable que originara la primera sentencia condenatoria al Estado mexicano, vinculada con la materia electoral, curiosamente una materia discutida desde los siglos XIX y XX, durante los cuales existieron pronunciamientos que impedían a los quejosos la promoción del juicio de amparo como única vía en manos de los particulares que planteaba la constitucionalidad de una ley o acto presumible como inconstitucional.

De esta manera, aquella vieja discusión planteada por Vallarta-Iglesias sería motivo de una nueva sesión, en donde una posición minoritaria para

¹¹ Corte IDH. *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008, párr. 147, p. 43, “Los ciudadanos tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos. El derecho al voto es uno de los elementos esenciales para la existencia de la democracia y una de las formas en que los ciudadanos expresan libremente su voluntad y ejercen el derecho a la participación política. Este derecho implica que los ciudadanos pueden decidir directamente y elegir libremente y en condiciones de igualdad a quienes los representarán en la toma de decisiones de los asuntos públicos”.

¹² Häberle, Peter, “El control del poder en procesos de transición”, en Häberle, Peter y García Belaunde, Domingo, *El control del poder. Homenaje a Diego*, serie Doctrina Jurídica, núm. 582, México, IJ-UNAM, 2011, pp. 394 y 395.

el planteamiento de *Castañeda Gutman*, propuso la procedencia del juicio de amparo, considerando que en este caso en particular, el derecho a ser votado se vinculaba con diversas violaciones a derechos humanos, como el de asociación, igualdad y libertad se verían afectados.

Este asunto resultó relevante en la materia que nos ocupa, justamente porque motivó a nivel interno una discusión interesante que permitió que nuestro máximo Tribunal emitiera diversos criterios que confirmaran que la actuación del legislador electoral no es impugnabile por los particulares, en defensa de sus derechos fundamentales de participación democrática.¹³

La sentencia consideró que los derechos político-electorales son derechos humanos de los ciudadanos y que se vinculan con otros que se encuentran contenidos tanto en la Constitución como en instrumentos internacionales, para los cuales no es suficiente la expedición de regulaciones legales, sino la existencia de diversas condiciones que puedan convertirlos en una realidad.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Fernando Silva señalan que los derechos de participación ciudadana consisten en que los Estados deben organizar los sistemas electorales y establecer un complejo número de condiciones y formalidades para que sea posible el ejercicio del derecho a votar y ser votado.

Así, indican que la Corte Interamericana parece haber establecido que los derechos de participación democrática son derechos de configuración legal, pues para su ejercicio la ley necesariamente tiene que establecer regulaciones legales. A ese respecto, subrayó que los derechos políticos

[...] no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, este sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible.¹⁴

No obstante lo anterior, en el ejercicio del margen de apreciación del que gozan los Estados, la Corte Interamericana para este caso no se pronunció

¹³ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Silva García, Fernando, "La primera sentencia internacional condenatoria en contra del Estado mexicano", en Carpizo, Jorge y Arriaga, Carol B., *Homenaje al Doctor Emilio Rabasa*, México, UNAM, 2010, pp. 114-115.

¹⁴ Corte IDH. *Caso Castañeda vs. México*, *supra*, párr. 159.

La justicia constitucional electoral en México. Evolución y perspectivas

de manera específica por algún régimen o sistema electoral, permitiendo que los Estados definan su integración política, solo mencionando que las candidaturas independientes pueden fortalecer la democracia y el pluralismo político.

Por consiguiente, la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deban ser ejercidos. La Convención establece los estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, desde luego al tenor del control de convencionalidad, es decir que las normas generales al interior de los Estados cumplan con los requisitos de compatibilidad del Pacto de San José de Costa Rica.

La Corte Interamericana dispone, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, que el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino que requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.¹⁵

5. LA CONSOLIDACIÓN DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL ELECTORAL EN MÉXICO

A lo largo del presente ensayo se ha manifestado la importancia de los derechos políticos y la evolución que han tenido en la experiencia mexicana, sobre todo a la luz de la interpretación de los órganos judiciales, la cual sin margen de duda, permite que el orden democrático contenido en las normas jurídicas y principios constituyan los pilares que rigen la observancia de elecciones justas, libres e informadas y el establecimiento de mecanismos idóneos para el ciudadano dentro del sistema de justicia constitucional que le permitan ejercer su derecho a votar, ser votado y libre asociación, entre otros.

Por lo anterior, consideramos de manera tajante que la consolidación de la justicia electoral en México se encuentra estrechamente vinculada con la existencia de órganos judiciales encargados de resolver controversias que lleven a cabo funciones de control constitucional, control de convencio-

¹⁵ Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005, párr. 201.

nalidad e interpretación que coadyuven en la vigencia de los derechos de manera integral.

Así, tal como se ha reseñado en la presente investigación, la existencia de órganos independientes e imparciales que ejerzan atribuciones formales que delimiten los actos de autoridad, garantiza la posibilidad de impugnar actos y normas electorales con motivo de su aplicación, cuando redunden en perjuicio de tales prerrogativas.

Señala Nieto Castillo¹⁶ que el siglo XIX fue la centuria del Estado de derecho legislativo, en donde una élite social, por conducto de las leyes emanadas de un Parlamento afín, dominaba el resto de la colectividad. El Estado de derecho decimonónico se caracteriza, según la concepción de Zagrebelsky,¹⁷ por la supremacía de la ley sobre la subordinación a la ley y solo a la ley de los derechos de los ciudadanos y por la aplicación mecánica de la ley por parte de los jueces.

Actualmente, dicho Estado decimonónico no coexiste con un sistema de derechos humanos, pues estos últimos se erigen como frenos a los abusos de autoridad en donde su vigilancia permanente dentro del sistema de justicia constitucional recae en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como la máxima autoridad, que inclusive tiene atribuciones para inaplicar normas que se consideran inconstitucionales; que controla la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales que se emitan dentro de los procesos electorales federales y locales.¹⁸

Esto no fue así siempre, sobre todo si atendemos a las relaciones que han existido en la doctrina de lo político y lo judicial, motivando permisiones en su momento que han generado transgresiones al ejercicio de dichas libertades y que proclaman la necesidad de mecanismos emergentes capaces de examinar el ejercicio efectivo y respeto consagrado en el orden constitucional y convencional.

Fue entonces que a partir de 1996, con la modificación de la Constitución, el Tribunal Federal Electoral de 1990 fue incorporado al Poder Judicial de la Federación, denominándose Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, integrando modificaciones al sistema contencioso electoral de nuestro país, fortaleciendo sus atribuciones encaminadas a las de una

¹⁶ Nieto Castillo, Santiago, *La interpretación de los órganos electorales. Interpretación del derecho y criterios de interpretación en materia electoral*, Col. Fundap, México, FUNDAP, 2002, p. 33.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Nieto Castillo, Santiago y Espíndola, Luis, *Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano: competencia de sala regional*, Biblioteca de Derecho Procesal Constitucional, núm. 56, México, Porrúa, 2012, pp. 79-81.

La justicia constitucional electoral en México. Evolución y perspectivas

jurisdicción especializada en la materia e integrado por cinco salas regionales que, con la reforma de 2007, se estableció que funcionarían de manera permanente, al igual que sus atribuciones, en lugar de hacerlo de forma temporal, como ocurría desde 1991, con facultades que solamente duraban en los procesos electorales federales.

Las sentencias dictadas por este Tribunal son concebidas como la creación de una norma particular a partir de la aplicación de la ley abstracta. Esta función de los fallos jurisdiccionales ha permitido equiparar esta jurisdicción a la de un verdadero Tribunal Constitucional Electoral, pues sus fallos permiten el orden legal, como cuando se determina la inconstitucionalidad de la ley, expulsándola del sistema o dejándola de aplicar, y examinan irregularidades que se gestan en perjuicios de los derechos electorales.

Precisamente, la reforma constitucional de 2007 le otorgó la posibilidad de que el control constitucional electoral fuera el objeto de análisis de dicho órgano judicial, expresándolo en el artículo 99 de la Constitución, que sin perjuicio de lo dispuesto en su artículo 105, las salas del Tribunal Electoral podrían resolver la no aplicación de leyes electorales cuando sean contrarias a la Constitución y que las resoluciones dictadas en el ejercicio de esta facultad se limitarían al caso concreto.

A este respecto, señala César Astudillo

[...] se dio paso a la existencia de un nuevo tribunal constitucional especializado para acompañar a la Suprema Corte en el control de constitucionalidad. Desde entonces, el control de la ley al margen de su aplicación es competencia de la Corte a través de la acción de inconstitucionalidad y el control de la ley con motivo de su aplicación queda en manos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro de los diversos recursos sobre los cuales tiene competencia[...]¹⁹

Para Lorenzo Córdova existieron tres razones que inspiraron esta reforma: la primera tiene que ver con la necesidad de adecuar el marco normativo e institucional electoral a una realidad política sumamente diferente de la que había inspirado los cambios una década atrás. La segunda responde a las exigencias derivadas del proceso electoral de 2006, el cual colocó a las normas, a los procedimientos y a las instituciones electorales en una situación límite sumamente compleja, disruptiva e incluso peligrosa. La tercera se refiere al papel que los medios electrónicos de comunicación —entendidos

¹⁹ Astudillo, César, “Momentos de virtud y de vicio en la interpretación de la validez constitucional de las elecciones”, en Báez Silva, Carlos y Ríos Vega, Luis Efrén, *Los derechos políticos en el siglo XXI. Un debate judicial. Memoria del III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF*, México, Tirant Lo Blanch, 2014, pp. 36 y 37.

como poderes *de facto*— llegaron a jugar en su relación —tensa y conflictiva— con la política y el Estado.²⁰

Lo anterior motivó que en el año de 2008 se promulgara el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y que el 1 de julio del mismo año se adecuaran tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. La reforma constitucional ordenó también adecuaciones a las constituciones y a las leyes electorales de las entidades federativas.

Finalmente, el 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se reformaban y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral. El objeto principal de dicha modificación se vinculaba con el régimen de gobierno, las autoridades electorales, el régimen de partidos, la fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña y los instrumentos de participación ciudadana. Esta reforma contribuyó notablemente al fortalecimiento de la democracia y del ejercicio de los derechos políticos consagrados a nivel constitucional y convencional.

De esta manera, el propósito de la democratización social exige la atención y seguimiento de las libertades políticas, la existencia de medidas adecuadas que fomenten la participación ciudadana en igualdad de oportunidades, bajo la premisa de que la democracia tiene como presupuesto la interacción y el impulso de la participación de los ciudadanos en las mismas condiciones y motiva la franca expansión y garantía de otros derechos fundamentales.

6. CONCLUSIONES

Es innegable que el desarrollo de la justicia constitucional en México ha sido significativo y determinante para la existencia y respeto de los otros derechos y libertades de las personas en el territorio mexicano. No obstante, ha existido una notable resistencia en el marco de su interpretación por parte del Poder Judicial Federal, también es cierto que se han dado pasos considerables en la consolidación de una jurisdicción especializada.

La democracia como institución y como principio involucra la existencia de un conjunto complejo de obligaciones, deberes y derechos a cargo de las diversas autoridades en el marco de sus respectivas funciones.²¹

²⁰ Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 49.

²¹ *Cfr.* Curtis Christian y Abramovich, Víctor, “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación entre los

La justicia constitucional electoral en México. Evolución y perspectivas

Así, vale la pena considerar un nuevo análisis de los derechos políticos a la luz del paradigma de los derechos humanos, formalizado en 2011 y en donde se involucran diversas obligaciones a cargo de los funcionarios jurisdiccionales, como la aplicación del principio *pro personae*, a través de la cual se da preferencia a la norma más favorable a la persona en un caso sujeto a resolución, el ejercicio del control de convencionalidad y la interpretación conforme como regla hermenéutica que permite que una norma sea interpretada de conformidad con el parámetro de regularidad que se integra por normas provenientes de cualquier fuente válida interna o internacional.

La democracia es incompatible con el gobierno absoluto, cualquiera que sea su titular, pero además es incompatible con un modelo de Estado de derecho, tal como señala Ferrajoli cuando indica

[...] el garantismo designa un modelo normativo de derecho: precisamente, por lo que respecta al derecho penal, el modelo de [estricta legalidad], propio del Estado de derecho, que en el plano epistemológico se caracteriza como un sistema cognoscitivo o de poder mínimo, en el plano político como una técnica de tutela capaz de minimizar la violencia y de maximizar la libertad y en el plano jurídico como un sistema de vínculos impuestos a la potestad punitiva del Estado en garantía de los derechos de los ciudadanos [...].²²

De la misma forma ocurre en el plano social y de representatividad: la existencia de mecanismos por vía procesal o interpretativa garantiza evitar las dictaduras y el gobierno de una sola persona.

Las ideas generales y vagas expresadas en el presente documento plantean que las sociedades requieren para su desarrollo la existencia de principios constitucionales como el Estado de derecho, la división de poderes y la democracia, que permita la igualdad de oportunidades, el respeto de los derechos fundamentales y la participación de las personas en las decisiones públicas. Así, se requiere además de un sistema de pesos y contra pesos, donde la jurisdicción especializada en materia electoral sea independiente y permita la articulación en un modelo de legalidad de los diversos actores que integran al Estado.

Por lo anterior, es válido señalar que existen nuevos retos que asumir, entre los que destacan la gobernanza y rendición de cuentas como elementos de la democracia, las condiciones de participación igualitaria y el fortalecimiento y existencia de diversos mecanismos sustantivos y procesales

tribunales locales", en Abregú, Martín y Courtis, Christian, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Centro de Estudios Legales y Sociales, Buenos Aires, Argentina, Junio de 2004.

²² Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 1995, pp. 851-852.

que generen verdaderos límites al ejercicio desmedido del poder y permitan la adecuada tutela jurisdiccional de los derechos de las minorías.

8. BIBLIOGRAFÍA

- ABREGÚ, Martín y COURTIS, Christian, *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales, Junio de 2004
- BÁEZ SILVA, Carlos y RÍOS VEGA, Luis Efrén, *Los derechos políticos en el siglo XXI. Un debate judicial. Memoria del III Seminario Internacional del Observatorio Judicial Electoral del TEPJF*, México, Tirant lo Blanch, 2014.
- CARPISO, JOYCE y ARRIAGA, Carol B., *Homenaje al Doctor Emilio Rabasa*, México, UNAM, 2010.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, y SALAZAR UGARTE, Pedro (coords.). *Estudios sobre la reforma electoral 2007: hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid, Trotta, 1995.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y ACEVEDO VELÁZQUEZ, Eleael (coords.), *El amparo Morelos*, México, XLVIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Morelos-Instituto de Investigaciones Legislativas, 2002.
- HÄBERLE, Peter y GARCÍA BELAUNDE, Domingo, *El control del poder. Homenaje a Diego*, Serie Doctrina Jurídica núm. 582, México, IIJ-UNAM, 2011.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, "Transición y consolidación democrática en México ¿es posible una regresión?", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 247, ene-jun 2007, México, UNAM.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, 1994.
- NIETO CASTILLO, Santiago, *La interpretación de los órganos electorales. Interpretación del derecho y criterios de interpretación en materia electoral*, Col. Fundap, Querétaro, Fundap, México, 2002.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa, 2006.