

SALA REGIONAL MONTERREY: EXITOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

CARLOS EMILIO ARENAS BÁTIZ

El derecho electoral en México históricamente fue una gran laguna vacía, que sin embargo en los últimos años se ha llenado con el caudal impetuoso de diversos afluentes.

Antes de 1987 en el país regía un sistema contencioso electoral que era formal y materialmente de naturaleza política, pues eran órganos integrados mayoritariamente por representantes partidistas, los competentes para resolver los conflictos electorales derivados de la desobediencia de la ley, y consecuentemente los litigios comiciales solían ser resueltos con soluciones impuestas por el partido hegemónico o, en el mejor de los casos, negociadas entre los partidos políticos. Este sistema se orientaba a preservar, no la vigencia de la ley, sino el control político durante los procesos electorales, procurando que no hubiera afectación grave de la legitimidad de las elecciones. Así, hasta 1987 no hubo vía judicial que garantizara la observancia de las normas electorales previstas en la Constitución y en las leyes, por lo que difícilmente podría decirse que tales normas hubieren sido propiamente normas jurídicas, sino en todo caso directrices políticas; y habiendo ausencia de un sistema de justicia electoral, materialmente jurídico y formalmente judicial, había también ausencia de derecho electoral.

Un torrente de reformas constitucionales, legales e institucionales, que empezó a cubrir la ausencia de un derecho electoral propiamente hablando, inició con la creación en 1987, de una primera jurisdicción electoral que de manera incipiente procuraba la exigibilidad jurídica de las normas electorales, continuó en 1990 con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), y en 1993 con la eliminación de los colegios electorales y con la plena ciudadanización de los órganos de dirección del IFE, y todavía siguió en 1996 con nuevas reglas de financiamiento para los partidos políticos, el establecimiento de principios electorales obligatorios para las leyes locales, y con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) con jurisdicción plena para garantizar constitucionalidad y legalidad; sólo por referirme a algunas de las principales reformas.

Otros poderosos afluentes que han engrosado el caudal de derecho electoral han sido los siguientes: los tratados internacionales en materia de derechos humanos —que incluyen a los derechos políticos—, suscritos y ratificados por México, máxime considerando la jurisprudencia reciente de la Suprema Corte que señala que “los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Constitución y por encima del derecho federal y el local” (Jurisprudencia LXXVII/1999); los reglamentos y resoluciones administrativas que emiten los institutos o comisiones electorales, como por ejemplo, los reglamentos que el IFE ha expedido estableciendo los lineamientos para que partidos políticos y coaliciones registren sus ingresos y gastos; así como las sentencias y jurisprudencia de los tribunales electorales, que han adquirido tal relevancia que bien puede decirse que cada vez más el derecho electoral legislado no puede estudiarse ni entenderse, sino complementado con las tesis relevantes y de jurisprudencia que expresan la interpretación judicial de aquél.

Refiero lo anterior, no con el interés de repetir una vez más la historia electoral mexicana reciente, sino sólo para enmarcar las siguientes dos afirmaciones:

Primera.- El incuestionable y gran mérito del derecho electoral vigente y sus instituciones, es que ahora contamos con ellos, después de que estuvieron ausentes prácticamente en toda la historia nacional. Además debe destacarse que ahora el derecho electoral incluye normas jurídicas que son efectivamente practicables, exigibles, y suficientes para garantizar los derechos político-electorales fundamentales de ciudadanos y partidos políticos, y que ahora las instituciones electorales actúan con innegable independencia.

Segunda.- El gran espacio que en una democracia corresponde al derecho electoral y sus instituciones, ahora está finalmente lleno, pero no totalmente asentado, pues tiene importantes zonas inestables donde las corrientes de sus diversos afluentes se arremolinan.

La afirmación primera anterior, es motivo de satisfacción y orgullo para quienes profesionalmente nos desempeñamos en instituciones que, como el TEPJF, los tribunales electorales locales, el IFE, los institutos o comisiones electorales locales, el Congreso de la Unión, los congresos estatales, y desde luego los partidos políticos, han contribuido a la formación e intervienen en la aplicación del derecho electoral vigente. Sin embargo, mucho cuidado debe tenerse para evitar que tal satisfacción y orgullo, indebidamente se traduzcan en un triunfalismo que nos impida ver los retos y tareas pendientes. Ahora bien, por cuanto hace a la afirmación segunda, el alcance de ésta no debe magnificarse; ella no resta el mérito de la afirmación primera; sin embargo, su importancia tampoco debe soslayarse, pues en ella se concentran los temas prioritarios de la agenda electoral pendiente.

Diversos testimonios me gustaría rendir sobre el éxito del derecho electoral, y también sobre las experiencias de aquellos a quienes les ha tocado recorrer las zonas aún inestables del régimen comicial; sin embargo, tomando en consideración que es breve el espacio del que aquí dispongo, sólo reflexionaré en torno a una anécdota que estimo sirve para celebrar los avances del derecho electoral, pero sobre todo para mantener viva la fuerza que impulsa su continuo mejoramiento.

“La jurisprudencia electoral es tan dinámica, que antes de acabar de estudiarla, ya cambió”, me dijo uno de los asistentes a un curso de derecho electoral que recientemente impartí en el Estado de Guerrero; y para fundar su afirmación, el participante, secundado por sus compañeros de grupo, se refirió, entre otros, a los siguientes casos:

El caso de una sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Guerrero, en el que éste había estimado inelegible a un ciudadano por no acreditar fehacientemente su residencia, luego de que ésta fue impugnada al momento de calificarse la elección. Para fundamentar esta sentencia el tribunal local había tomado en cuenta la jurisprudencia del TEPJF que establece que “el análisis de la elegibilidad de los candidatos puede presentarse en dos momentos: el primero, cuando se lleva a cabo el registro de los candidatos ante la autoridad electoral; y el segundo, cuando se califica la elección” (Jurisprudencia S3ELJ 11/97) Pues bien, fue el caso de que el TEPJF (sentencia SUP-JRC 203/2002) revocó la referida sentencia local, al precisar que si la inelegibilidad por falta de residencia no se impugna en el momento de registro, éste “queda cubierto con la presunción de validez”, de tal modo que en caso de presentarse la impugnación en el momento de la calificación de la elección, deberá considerarse que ya no es el candidato quien debe acreditar su residencia, sino que se revierte la carga de la prueba, correspondiéndole al impugnante destruir la referi-

da presunción de validez, probando fehacientemente que el candidato no cumple con el requisito de residencia.

Otro caso mencionado fue aquel en el que el tribunal local resolvió que la votación recibida en una casilla en la que votaron siete ciudadanos sin derecho, debía considerarse válida pues la citada irregularidad no satisfacía el requisito de ser “determinante”, habida cuenta de que el número de siete votos irregulares no era mayor que la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar en la casilla (Jurisprudencias S3ELJ 39/2002, S3ELJ 13/2000). Sin embargo, el TEPJF (sentencia SUP-JRC 200/2002) revocó la citada sentencia local al precisar que el requisito de determinancia se cumple también cuando el número de votos irregulares sea suficiente para acarrear un cambio de ganador en la elección, aun cuando no haya sido suficiente para acarrear un cambio de ganador en la casilla.

También se refirió el caso de un par de sentencias en las que la valoración de pruebas y fijación de hechos realizada por el tribunal local, respecto del lugar de instalación de una determinada casilla, fue revocada por el TEPJF, el cual en una sentencia (SUP-JRC 208/99) consideró, que la casilla se había instalado en lugar distinto al autorizado, y en la otra sentencia (SUP-JRC 221/99 y SUP-JRC 249/99) consideró que la casilla se había instalado en el lugar correcto, aunque en ambos casos se trataba de la misma casilla (casilla 2549-B).

Desde luego que también fue referido el caso de la jurisprudencia firme del TEPJF que establecía la inexigibilidad del escrito de protesta como requisito para la procedencia de los juicios de inconformidad (Jurisprudencia S3ELJ 06/99); jurisprudencia que luego quedó sin efectos como resultado de una diversa jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Jurisprudencia P./J. 23/2002), lo que motivó que el TEPJF tuviera que declarar improcedentes diversas impugnaciones presentadas sin

escrito de protesta, por abogados que no se enteraron oportunamente del cambio de criterio. También fue mencionado el caso de la jurisprudencia que establecía que el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, era improcedente para impugnar actos de los partidos políticos (Jurisprudencia S3ELJ 15/2001), la cual fue interrumpida por el propio TEPJF, para en su lugar consolidar la jurisprudencia que ahora establece que el referido Juicio de ciudadanos, sí es procedente para impugnar actos definitivos e irreparables de los partidos políticos (Jurisprudencia S3ELJ 03/2003).

En suma, en el referido evento en Guerrero, con cortesía —que por supuesto agradezco— mi grupo de alumnos me hizo patente su inquietud por la relativa volatilidad de los criterios judiciales en materia electoral. Inquietud que desde luego recojo y reproduzco aquí, porque me parece importante particularmente considerando que similares experiencias he vivido en otros diversos estados de la República, a los que he acudido invitado para impartir cursos de derecho electoral.

Claro está que las variaciones en los criterios interpretativos del TEPJF, obedecen a diversas causas.

En algunos casos, inclusive no hay propiamente cambios en los criterios, sino precisiones a los mismos. Esto es natural que ocurra en el derecho electoral que es una materia joven que se ha decantando “a golpe de jurisprudencia”.

En otros casos, los cambios obedecen a nuevas y más profundas reflexiones, como resultado de las cuales los juzgadores llegamos a variar nuestras opiniones previas. Esta realidad también se relaciona con que el derecho electoral sea una materia que en grado importante se construye jurisprudencialmente día a día, pues esto provoca que los juzgadores, al propio tiempo que desarrollamos nuestra función, vayamos acumulando aprendizaje nuevo que antes no habíamos podido adquirir en ningún curso o libro, y con

base en el cual corregimos nuestros criterios previos. Lo anterior, desde luego, de ninguna manera es disculpa para que los juzgadores electorales dejemos de hacer todo lo posible para actuar con prudencia, introduciendo al derecho electoral interpretaciones innovadoras sólo cuando tengamos muy claras las diversas resonancias que nuestro fallo provocará en todo el régimen comicial.

Ilustra en qué medida el derecho electoral todavía está en proceso de asentamiento, el hecho de que diversas tesis relevantes y de jurisprudencia, hayan sido precisadas o hayan variado, como resultado de irse definiendo la posición y el rol que a diversas autoridades públicas les corresponde en el concierto de la democracia electoral. Por ejemplo las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ésta define el alcance de las atribuciones del TEPJF en materia de control de constitucionalidad (Jurisprudencias P./J. 23/2002, 24/2002, 25/2002 y 26/2002), o los precedentes en los que el TEPJF estableció, primero que el IFE tenía competencia para restituir al ciudadano en el uso y goce de sus derechos políticos, y luego que no (sentencias SUP-JDC 015/2002 y SUP-JDC 805/2002).

Finalmente cabe mencionar que en algunos casos, los criterios judiciales del TEPJF varían porque se refieren a temas que son en sí mismos contingentes. Por ejemplo, establecer cuándo una irregularidad es o no “determinante”, implica el ejercicio de un margen de arbitrio judicial o discrecionalidad técnica, para valorar la intensidad con la que una determinada irregularidad se da en un contexto específico; y por lo tanto, el razonamiento que desemboca en considerar como “determinante” una irregularidad en cierta casilla por haber ocurrido ciertas conductas irregulares, puede simplemente no ser aplicable en otra casilla en donde se hubieren cometido idénticas irregularidades pero en diverso contexto, o incluso podría no ser aplicable para la misma casilla cuando el análisis de determinancia se hace con criterios valorativos que

suelen ser más o menos rigurosos, dependiendo de si la diferencia de votos entre el primero y segundo lugar en la elección (no en la votación en la casilla), es más o menos cerrada. Y algo semejante ocurre con la valoración de pruebas y la consecuente fijación de hechos, en un sistema de valoración que no es tasado sino libre. En estos casos, en mi opinión, lo criticable no es la variabilidad, sino por el contrario, la pretensión de darle alcances de objetividad y obligatoriedad, a algo que de suyo es subjetivo y sólo puede tener alcances de ejemplo ilustrativo. Ahí donde el órgano aplicador del derecho, puede legalmente optar entre dos o más alternativas ubicadas dentro de un margen de discrecionalidad, sólo puede exigirse y evaluarse razonabilidad y proporcionalidad en la decisión, a efecto de proteger al gobernado contra las decisiones arbitrarias de la autoridad.

No cejemos en la tarea de consolidar al derecho electoral en general, y al sistema de justicia electoral, en particular.

CARLOS EMILIO ARENAS BÁTIZ

Desde 1996 es Magistrado Electoral Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es licenciado en Derecho, por la Universidad Nacional Autónoma de México; Maestro en Estudios Internacionales, por la Universidad de Leeds, Inglaterra; Maestro en Derecho Público, por la Universidad Autónoma de Nuevo León.

En relación con su trabajo académico, ha impartido la asignatura de derecho electoral, tanto en el nivel de licenciatura como de posgrado, en las siguientes universidades: El Instituto Tecnológico y de Estudios superiores de Monterrey; la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León; la Universidad de Monterrey, y la Universidad de Xalapa. Ha participado como ponente o conferencista en eventos académicos realizados en la mayoría de las entidades federativas del país. Dentro de su obra escrita, destaca: Es coautor del tema “Derecho Electoral”. En la Enciclopedia Jurídica Mexicana, recién publicada por la Editorial Porrúa y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (2002, Tomo IX, pp 1 a 325); coordinador del libro Defensa jurídica del voto, publicado por la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León (2000); coautor del libro El Sistema Mexicano de Justicia Electoral, publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2000); coautor del libro Disyuntivas del Derecho Electoral. La agenda pendiente, publicado por la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León (2003); autor de más de una decena de artículos sobre derecho electoral, publicados en revistas especializadas y en obras colectivas.

El Maestro Arenas Bátiz también ha ocupado los siguientes cargos: Magistrado Presidente de la Sala Regional del Tribunal Electoral; Secretario Académico del Centro de Capacitación

Judicial Electoral; Director General de los Talleres Gráficos de México; Director General de la Unidad de Derechos Humanos, en la Procuraduría General de la República, Director General de Estudios de Legislación Universitaria, en la Universidad Nacional Autónoma de México.