

TEMAS PARA UNA REFORMA ELECTORAL -RECAPITULACIÓN-

*Ma. Macarita Elizondo Gasperín**

SUMARIO: Introducción. I. Control concreto de la constitucionalidad de normas electorales. II. Revisión constitucional de elecciones federales. III. Medios electrónicos al servicio de la administración de justicia. IV. Contraloría política de funciones. V. Ley Federal de Partidos Políticos. VI. La omisión legislativa y las controversias constitucionales. VII. Los actos parlamentarios y el control constitucional.

I INTRODUCCIÓN

El primero de septiembre de 1987 ingresé a colaborar en el llamado *Tribunal de lo Contencioso Electoral*, desde entonces ininterrumpidamente a la fecha he vivido los cambios vertiginosos que ha experimentado la materia electoral y concretamente el contencioso electoral federal.

En sus inicios el Tribunal de lo Contencioso Electoral no tenía facultades para que en sus resoluciones declarara la nulidad de votación en casilla, las sentencias sólo se limitaban a establecer que se

* Consejera Electoral en el Instituto Federal Electoral.

habían dado las condiciones necesarias de irregularidades al entonces Código Federal Electoral, las cuales podían ser consideradas por el Colegio Electoral que calificaba la elección respectiva, el cual se constituía en la instancia política emisora de la última palabra y su formal declaración. Ese mismo tribunal no podía admitir más pruebas que las documentales públicas y ni se concebía en ese entonces el recuento de votos.

En su segunda etapa, ya como Tribunal Federal Electoral, existen considerables y significativos cambios, entre ellos se puede aludir a la facultad de pronunciarse sobre la validez o nulidad de las elecciones federales de diputados y senadores, resolver controversias laborales-electorales, valorar toda clase de pruebas, abrir paquetes electorales, etcétera.

En su etapa más reciente, el Tribunal Electoral deja de ser autónomo y como único caso en la historia de México se incorpora al Poder Judicial Federal, cuenta con facultades constitucionales de estudio y revisión de elecciones federales y locales, con novedosos criterios de acceso a la justicia, se considera instancia terminal por lo que hace a actos y resoluciones electorales.

Si bien el avance al respecto ha sido importante, pues es palpable en los hechos el quehacer del Tribunal Electoral y de todas las autoridades electorales que intervienen dentro y fuera de los procesos electorales, cabe reflexionar sobre ciertos puntos en los que se podrían formular algunas sugerencias en el marco de lo que nuestros legisladores han llamado Ley para la Reforma del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de abril de 2007. A continuación, en forma breve se abordan algunos temas que considero de necesario debate y que en cierta forma recogen las inquietudes planteadas en diversos estudios e investigaciones formuladas con anterioridad, y que, en esta ocasión, sin mayores explicaciones nuevamente me pronuncio.

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES DE LOS ESTADOS ELECTORALES

En México el grado de desarrollo normativo de la jurisdicción constitucional es considerable, sobre todo con motivo de las reformas constitucionales 1995-1996 que han permitido la evolución progresiva y el avance significativo del control constitucional que ya no recae exclusivamente en el juicio de amparo, sino que se cuenta con diversas acciones constitucionales, entre las que debemos estudiar aquellas que se ejercitan en el derecho electoral, principalmente, las acciones de inconstitucionalidad (del conocimiento del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), el juicio de revisión constitucional en materia electoral y el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (del conocimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación). Incluso, a partir del año dos mil, se gesta una nueva corriente legislativa a favor de la **justicia constitucional local**, donde podemos encontrar en algunas entidades federativas normas constitucionales locales con marcada presencia de medios de control constitucional y jurisdicción a ese nivel de juzgamiento.

Todos los jueces y tribunales del Poder Judicial de la Federación tienen de alguna forma el control constitucional de normas generales, incluido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Existen diferentes vías a través de las cuales la Suprema Corte de Justicia de la Nación controla la constitucionalidad de las leyes: a) Las acciones de inconstitucionalidad; b) Las controversias constitucionales —con sus excepciones—, y c) El juicio de amparo.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **controla la constitucionalidad de otras normas generales** (como son los reglamentos, acuerdos o lineamientos generales), que sin ser

¹ Para mayor explicación sobre esta propuesta se sugiere consultar: Elizondo Gasperín, María Macarita, "Normas Generales, no tan generales", *Temas de Derecho Constitucional*, México, Ed. Segob, Orden Jurídico Nacional, 2006, pp. 47-107.

leyes en su aspecto formal, contienen preceptos abstractos e impersonales, de observancia general.²

Efectivamente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha ordenado en últimas fechas tanto la modificación de ciertas normas generales que han sido sometidas a su conocimiento (estatutos partidistas, reglamentos y lineamientos generales), como la exclusión de algunos significados de sus preceptos, que reconfiguran la norma en el sentido que más se adapte a la Constitución Federal y en estos últimos casos ordenan su inserción al texto original, aunque sin proveer **que se**

² *Vid.* recurso de apelación. SUP-RAP-018/99.—Carlos Alberto Macías Corcheñuk.—24 de septiembre de 1999.—Unanimidad de votos.—Ponente: Eloy Fuentes Cerda.—Secretario: Rafael Márquez Morentín. *Vid.* **ESTATUTOS** del Partido Verde Ecologista de México, aprobados por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, según sentencia emitida el día cuatro de mayo de dos mil cinco, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con el número de expediente SUP-JDC-021/2002 y su acumulado SUP-JDC-028/2005. Lunes 6 de junio de 2005; *Vid.* **RESOLUCIÓN** del Consejo General del Instituto Federal Electoral, sobre la procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los estatutos del Partido Político Nacional denominado Partido Verde Ecologista de México, en acatamiento de la sentencia No. SUP-JDC-021/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 4 marzo 2004; *Vid.* **ACUERDO** del Consejo General del Instituto Federal Electoral, en acatamiento de la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída en el expediente número SUP-JDC-803/2002, por la que se ordena notificar el resolutive primero de la resolución CG175/2002 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, de fecha veinticuatro de septiembre de dos mil dos relativo a la declaración de procedencia constitucional y legal de las modificaciones a los estatutos del partido político nacional denominado Convergencia. Viernes 2 de julio de 2004, y *Vid.* **RESOLUCIONES** del Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la procedencia de las modificaciones a los estatutos del Partido Verde Ecologista de México, en acatamiento a la sentencia emitida por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-RAP-55/2004. Viernes 11 de febrero de 2005. *Vid.* SUP-RAP-36/2005, Actor: Partido del Trabajo. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Magistrado Ponente: Eloy Fuentes Cerda. *Vid.* Recurso de Apelación. Expediente: SUP-RAP-029/99. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Magistrado Ponente: Leonel Castillo González. 06 de diciembre de 1999.

publique en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cual sucede hasta que la responsable (en estos casos el Instituto Federal Electoral) lo ordena una vez que da fiel cumplimiento a la resolución.³

Asimismo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando se pronuncia sobre la modificación al texto o al sentido de normas electorales —en los ejemplos referidos—, también debería **considerar su temporalidad** cuando ello suceda **dentro del proceso electoral** en el que deban aplicarse dichas normas generales consideradas inconstitucionales.⁴

3 Para el caso de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, cuántas veces no hemos visto publicadas las respectivas sentencias en dicho medio oficial, dado que la ley reglamentaria aplicable así lo exige en su artículo 44: “Dictada la sentencia, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenará notificarla a las partes, y mandará publicarla de manera íntegra en el *Semanario Judicial de la Federación*, conjuntamente con los votos particulares que se formulen” y no sólo a través del acto posterior de cumplimiento.

4 Paralelamente, cuando se trata de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, el objetivo de determinar un procedimiento breve consiste en que quede establecido cuáles serán las normas aplicables en un determinado proceso electoral, porque ello permite en consecuencia dar firmeza a la normativa que regirá la contienda electoral que se desarrolle durante el mismo; por eso, la ley reglamentaria de la materia prevé disposiciones específicas de las acciones de inconstitucionalidad (competencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), en lo referente al establecimiento sumario de dichos plazos y procedimiento, las que tienen que observarse en aquellos asuntos que deban resolverse dentro de los noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse las normas impugnadas. Sin embargo, existen casos extremos en que ello no es posible y el criterio judicial del Pleno se ha inclinado a considerar que, al estar facultada la Suprema Corte de Justicia de la Nación a declarar la validez o invalidez de las disposiciones en conflicto, también puede declarar su inaplicabilidad temporal; esto es, que el motivo de inconstitucionalidad del caso sólo se actualice para efectos del siguiente proceso electoral, por lo que en tales condiciones, no existe impedimento, por razón de temporalidad, para que dichas reformas o modificaciones puedan aplicarse o cobren vigencia para ulteriores procesos electorales. Aunque sostenemos que el verdadero equilibrio del proceso electoral se finca en la constitucionalidad de todos los actos y normas (incluidas las leyes) que le sirven de base, porque un proceso electoral bajo leyes inmunes a un análisis constitucional genera desconcierto ciudadano y desconfianza social.

Por otra parte, tanto las acciones, las controversias y el amparo son medios de control constitucional que requieren, en último momento, estarse al contenido o aspecto material de lo impugnado, para desentrañar la verdadera naturaleza jurídica del acto impugnado. Sin embargo, en las acciones de inconstitucionalidad ha privado el criterio de considerar dentro de lo reclamable sólo a las leyes expedidas por los órganos legislativos, que dejan al margen de un control abstracto de constitucionalidad a todos aquellos ordenamientos que por su contenido normativo pudieran equipararse con aquellas. Suelen darse casos paradójicos: frente a iguales contenidos normativos —que provienen de diferentes órganos emisores—, se impide su análisis abstracto de constitucionalidad por la misma vía procesal; así como ejemplo tenemos, por una parte el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral, emitido por éste, y, por otra parte, la Ley del Servicio Profesional Electoral del Estado de Nuevo León, emitida por el Congreso Local.⁵

Ha quedado claro que para el Derecho Procesal Constitucional Federal existen *normas generales, no tan generales* para la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, las que, como ya se dijo, sólo atienden a las leyes y a los tratados, y dejan de lado el análisis abstracto de la constitucionalidad de reglamentos autónomos y otras normas de impacto social.

Si se reconoce ampliamente que la *legislación* es una fuente formal del derecho, pero si el término se ciñe solamente a la ley —con los alcances que le ha atribuido la práctica judicial—, queda reducido su alcance.

Conexo a ello, la creación de órganos constitucionales autónomos con facultades normativas, puede crear espacios de ejercicio de poder y discrecionalidad administrativa, cuyos controles orgánicos y de validez constitucional de sus actos deben ser adecuadamente previstos para evitar el abuso del poder.

Sabemos que la lucha por el control constitucional de leyes y actos de naturaleza electoral, ha ido evolucionando, lentamente, pero

⁵ Elizondo Gasperín, María Macarita, "Normas generales, no tan generales", *Temas de Derecho Constitucional*, op. cit., pp. 57-59.

con un ritmo ascendente. Es hora de que se prevea un mecanismo integral de análisis constitucional de leyes electorales.

Por lo pronto, está pendiente de reconocer la vía expedita que permita el **control constitucional de leyes electorales a partir del primer acto concreto de aplicación**, sin temor a que fluya en su caso la solución de posibles contradicciones de tesis entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo cual le da movilidad a los criterios y dinámica al precedente, que permite a nuestros jueces constitucionales realizar una interpretación sistemática de todo el orden normativo para armonizar así los efectos de tutela en todos los medios de control constitucional. Esto último no es óbice para reflexionar, en su caso, sobre la consolidación del *cerciorari* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que venga a robustecer la **facultad de atracción** para asegurar su capacidad de decisión en asuntos de importancia o trascendencia, que amplía la legitimación activa en su solicitud, y, en su caso, considerar el aplazamiento de los juicios concretos de la constitucionalidad en materia electoral que guarden conexidad con algunos abstractos en la materia.⁶

II REVISIÓN CONSTITUCIONAL DE ELECCIONES FEDERALES

En materia electoral existen otros medios de control constitucional, unos con un acentuado carácter extraordinario y otros meramente ordinarios, todos ellos referidos en primer término a la impugnación de actos o resoluciones de autoridades electorales.

⁶ Esta propuesta robustece aquellas planteadas por el Poder Judicial de la Federación y que integran el denominado "Libro Blanco". *Vid.* Propuestas de Reforma Constitucional al Poder Judicial (síntesis del documento presentado por el Poder Judicial de la Federación), *Voz y Voto*, México, agosto 2007, pp. 28 y 29.

⁷ Para mayor explicación sobre esta propuesta se sugiere consultar: Elizondo Gasperín, María Macarita, "La Justicia Electoral en el Concierto del Derecho Procesal Constitucional", *Derecho Procesal Constitucional*, México, Porrúa, 2002, T. I, pp. 719-732.

El juicio de revisión constitucional en materia electoral (JRC)⁸ es un auténtico **medio extraordinario de defensa constitucional** contra actos de autoridades electorales, lamentablemente sólo opera para impugnar aquellos que devienen de autoridades locales, pues la constitucionalidad de los actos de las autoridades federales se analiza a través de los juicios y recursos ordinarios federales (apelación, inconformidad y reconsideración), mismos que cumplen con la doble función de control constitucional y de legalidad, y a los que debería reservarse tan sólo el estudio de la legalidad de las elecciones federales. Pudiera pensarse en el **rediseño de las facultades de las Salas** del Tribunal Electoral, e incluso establecer igualmente la **posibilidad de atraer** a la Sala Superior los asuntos de importancia y trascendencia que ameriten su intervención.

El juicio de revisión constitucional en materia electoral, como su nombre lo indica, debiera ser aquel que igualmente proceda frente a la actuación de autoridades federales en la materia, para ya no seguir sosteniendo tan importante función en vías ordinarias, que bien podrían estar atribuidas a primeras instancias con el control de legalidad y reconocer a la instancia superior el control constitucional mediante una vía exclusiva cuyo nombre lo dice todo: JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL, y no pulverizar su impacto y fuerza en múltiples medios ordinarios.

Ya se ha dicho en reiteradas ocasiones que además no deja de sorprendernos que este medio de control constitucional en materia electoral, cuente con tan escasa normativa, y no merezca, por parte del legislador, **un ordenamiento adjetivo exclusivo y detallado** para su tramitación, substanciación y resolución, como sí lo ha reconocido en otras vías constitucionales; a saber, las referidas acciones de inconstitucionalidad y el mismo juicio de amparo, al otorgarles sus propias leyes reglamentarias.

En materia electoral, concretamente con relación al juicio de revisión constitucional (mismo que procede, en lo general, contra actos y resoluciones de autoridades electorales locales), la ley que lo regula

⁸ Fue creado y puesto en marcha a partir de agosto de 1996, por lo que acaba de cumplir once años de constante presencia en nuestro régimen constitucional.

(Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral), sólo establece ocho numerales (del artículo 86 a 93), y frente a tal escasez de disposiciones, irónicamente prevé en uno de ellos (artículo 89), la aplicación de los otros siete artículos, al sostener que “El trámite y resolución de los juicios de revisión constitucional se sujetará exclusivamente a las reglas establecidas en el presente Capítulo”.

Cuando el legislador, frente a un medio de control constitucional de la envergadura del de mérito, no asume su papel de auténtico intérprete, la labor de los jueces competenciales es de suma importancia. Aquí es donde encontramos una **función creadora y constructiva del derecho**. Aquí es donde, con toda razón, existe una relación inversamente proporcional, esto es, **a menor normativa, mayor es la jurisprudencia** o los criterios de aplicación, interpretación o integración de la ley.⁹

III MEDIOS ELECTRÓNICOS AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

En estos momentos la regulación de las nuevas tecnologías en nuestro país es limitada, pues los tribunales a nivel federal y estatal (salvo el caso del Tribunal virtual del Estado de Nuevo León)¹¹ no las utilizan en su infraestructura, aplicada a las diferentes etapas en que se desarrolla el proceso, porque no se tiene todavía la seguridad y cer-

⁹ El artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación faculta a la Sala Superior del Tribunal Electoral para llevar a cabo tal encomienda.

¹⁰ Se basa en la Ponencia Nacional por México para el Congreso Mundial de Derecho Procesal, organizado por la Asociación Internacional de Derecho Procesal, Salvador-Bahía, Brasil, Septiembre de 2007. *Vid.* Elizondo Gasperín. María Macarita, *Actualización Tecnológica en la Administración de Justicia (Caso de México)*, México, Ed. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, 2007, pp. 1-68; publicado igualmente *ATSE*, Revista de la Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana, A.C., 2ª. ed, marzo 2007, pp. 8-28; y en la revista *Es Justicia...*, Órgano Oficial de la Barra de Abogados del Estado de Guerrero, A.C., núm. 1, mayo-junio 2007, pp. 12-18.

¹¹ www.pjenl.gob.mx *Vid. idem Actualización Tecnológica en la Administración de Justicia (caso de México)*, op. cit., pp. 46-55.

teza de que los medios electrónicos sean altamente confiables, es decir, que no se pueda alterar la información que procesan.

En México, como hemos observado en las propuestas concretas que se han hecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la idea de utilizar las nuevas tecnologías en la impartición de justicia, es una forma de coadyuvar en la celeridad de los procesos.

Los criterios que ha pronunciado el Poder Judicial de la Federación tienen la tendencia de otorgar cada vez mayor importancia (en cuanto al valor probatorio) a las aportaciones de la ciencia, concretamente, del correo electrónico y el internet.

El uso de estas herramientas tecnológicas permite al órgano judicial abatir el rezago generado en ocasiones por el tiempo que ocupan las transcripciones de las actuaciones, sus notificaciones y el cumplimiento de las resoluciones.

Es fundamental que en los juicios se utilice la tecnología de punta para lograr una impartición de justicia más rápida y eficaz; sin embargo, ante la **falta en nuestro país de legislación expresa sobre su uso** (la que se ha notado con una evolución lenta), las partes se limitan a ofrecer como pruebas las que son enumeradas en la ley procesal, pese a que en la mayoría de ordenamientos legales se deja abierta la posibilidad de presentar como prueba los elementos aportados por la ciencia.

La consulta realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es un claro ejemplo de que la sociedad considera una necesidad la reforma estructural del Poder Judicial, y uno de los aspectos en que se ha hecho énfasis, precisamente, es en la utilización y aplicación de las nuevas tecnologías en la infraestructura del Poder Judicial, pues no se pueden seguir utilizando únicamente las herramientas que se tenían hace varios años, si tenemos ahora la posibilidad de **auxiliarnos de las nuevas tecnologías para impartir justicia** de manera pronta y eficaz.

Para enfrentar tal situación, recientemente el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal emitió dos acuerdos generales,¹² en que reconoció

¹² Publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, con fechas 7 de junio y 3 de julio de 2007.

que "...la incorporación del uso de recursos tecnológicos ha facilitado la comunicación y seguimiento de los asuntos, tanto por los órganos jurisdiccionales como por los justiciables, lo que ha permitido un ágil manejo de la información, al regular la captura de datos en forma electrónica en un sistema que puede consultarse en la página de internet del Consejo...",¹³ además reconoce que "...los avances tecnológicos han permitido al Consejo de la Judicatura Federal contar con el medio electrónico donde se incluye la configuración del expediente virtual, es decir, una copia digitalizada de las constancias de los autos del expediente real y el uso de una firma electrónica para todos los que intervienen en los procedimientos judiciales". "Este medio de comunicación puede aprovecharse para enviar y recibir todo tipo de comunicaciones, promociones y documentos que se almacenarán para consulta y acuerdo en los procedimientos jurisdiccionales que establecen las leyes de la materia de que se trate, expidiéndose constancia de recibo y entrega".¹⁴ Así acordó establecer ante los órganos jurisdiccionales la utilización, por las partes o personas autorizadas, de la Firma Electrónica para el Seguimiento de Expedientes (FESE), como medio controlado de ingreso al sistema para consultar, enviar y recibir promociones, documentos, acuerdos, resoluciones, sentencias y comunicaciones oficiales.

Queda pendiente que con esta tecnología todos los juicios se lleven a cabo de manera automatizada, desde la presentación del escrito inicial de demanda, las subsecuentes promociones, hasta el dictado de la sentencia, principalmente para cumplir con una doble finalidad: por un lado, lograr una impartición de justicia más rápida y eficaz, y por otro, tener una base de datos que sea consultable por las partes interesadas y controlada por el poder judicial respectivo. De esa manera toda la información judicial estará sostenida en los servidores web de los distintos tribunales y juzgados, sin necesidad de que se trasla-

¹³ Acuerdo General 21/2007 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece la firma electrónica para el seguimiento del expediente (FESE), Considerando Quinto, D.O.F. del 7 de junio de 2007, p. 56.

¹⁴ *Ídem* Considerando Séptimo.

den las partes a los recintos judiciales, sobre todo en estos periodos de densidad poblacional y gran conglomerado social.

En materia electoral, bien **podría iniciarse por automatizar la tramitación y substanciación del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano** en los casos de credencialización y depuración al padrón electoral, dado que el agotamiento de la instancia administrativa previa ante la responsable, actualmente ya se encuentra automatizado en su totalidad, lo cual permitiría que por esa vía se remitiera a la instancia judicial (esto es al tribunal electoral) los autos de la tramitación del juicio, para que esta última instancia, substanciara de la misma forma y notificara por dicho medio a las partes.

Nuestro país se debe enfocar inmediatamente al estudio de la informática judicial procesal para su práctica diaria en los juicios y procesos que llevan a cabo los tribunales mexicanos, pues ante la velocidad de nuestro tiempo en materia de medios electrónicos, sería muy grave no actualizarnos como lo han hecho otros países en el orbe.

La adopción de Internet en nuestros tiempos, para administrar justicia, se impone de la misma manera como se impuso la mecanografía a los manuscritos de antaño: Nadie pretende regresar a los manuscritos, como nadie ahora pretende, regresar a la mecanografía y menos aún volver a los enormes archivos de legajos de escritos judiciales, ahora que tenemos a nuestra disposición los formidables sistemas de computación y la extraordinaria comunicación por Internet.

I CO TRALORÍA OLÍTICA DE U CIO ES

La corrupción tiene múltiples causas en las que están involucrados diversos sectores de la sociedad, y requiere de diversas estrategias multidisciplinares que permitan, por un lado, conocer y evaluar sus

¹⁵ Para mayor explicación sobre esta propuesta se sugiere consultar: Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, *Las Naciones Unidas contra la Corrupción. Hacia una cultura de rechazo a la corrupción en materia electoral (El caso México)*. México, Ed. Poder Judicial del estado de Aguascalientes, 2006, pp. 1-36.

dimensiones, y por otro, proponer acciones que vayan encaminadas a su prevención y eventual sanción, pues como se sabe, ya ha dejado de ser un problema local para convertirse en una incidencia multinacional.

Efectivamente, el combate a la corrupción prevé la participación de la sociedad organizada en un esfuerzo integral y a fondo.

La lucha contra la corrupción debe abarcar tres clases de acciones:

- a) *Destructivas*: que combatan y eliminen los actos corruptos que ya se manifiestan;
- b) *Constructivas*: constituidas por medidas orientadas a estructurar positivamente una sociedad de valores, que procure una cultura de civilidad, y prevea y evite hacia el futuro actos de corrupción, y
- c) *De seguimiento*: mediante mecanismos de información y rendición de cuentas con acciones de evaluación periódica que ponderen incidencias y nuevos caminos.

Esa lucha contra la corrupción dará mayores resultados si se complementa en forma mancomunada con el esfuerzo del gobierno y la sociedad civil. Es clara y evidente la responsabilidad directa de los gobiernos para actuar sobre el particular, pero su éxito dependerá en cierta medida de la participación y convicción de toda la población en sus diferentes estadios en general, a fin de aprovechar todas las instancias sociales para abatir la corrupción, incluidos, claro está, los medios de comunicación masiva.

Además es necesario que se apliquen de una manera óptima y exhaustiva los presupuestos autorizados hacia el Congreso de la Unión, quienes deberían rendir cuentas a la sociedad de una forma abierta y transparente no sólo de la aplicación de los recursos, sino y acaso más de las acciones emprendidas, avances y resultados obtenidos con el ejercicio de cada presupuesto, mismo del que participan los grupos parlamentarios y los representantes populares; así como investigar e integrar la información básica sobre la actuación de los institutos políticos para fundamentar acciones que, por un lado, les den seguimiento a las propuestas planteadas a la sociedad durante los procesos electorales y, por otro, permitan mejorar su desempeño y gestión.

A su vez habrá que fortalecer, con elementos sólidos y eficaces de control y evaluación, el buen uso de los recursos públicos, que impidan actos de corrupción y fomenten el arraigo de una cultura de honestidad, eficiencia, transparencia y de rendición de cuentas.

También se considera indispensable una transformación de las instancias de control y fiscalización de los partidos políticos pues del Informe de las Naciones Unidas sobre la corrupción,¹⁶ se desprende que la percepción de la comunidad en los distintos países es que existe un índice elevado de corrupción dentro de éstos, y sólo con autoridades autónomas e independientes se podrá actuar conforme a derecho ante la ocurrencia de los ilícitos, esto con el fin de generar una legitimidad democrática.

Para frenar el elevado abstencionismo que puede ser una consecuencia de la desconfianza de la población en los partidos políticos y en sus congresos o parlamentos, se requiere como una de tantas medidas a considerar, que **candidatos y partidos cumplan sus promesas de campaña** y para ello pudiera pensarse en acciones encaminadas a la *evaluación* del espacio de la plataforma electoral destinado al control y registro de los programas de acción o proyectos por realizar, para su respectiva *compulsa* con los actos realizados y las metas alcanzadas durante el periodo del gobierno en que hayan participado dichos candidatos electos y partidos políticos. La diferencia será el rango de incumplimiento que bajo índices o márgenes de tolerancia permita expresar con auténtica objetividad si dicho candidato o partido político seguirá mereciendo el voto ciudadano. Cumplió o no cumplió. Trabajó o no. Una especie de *Contraloría Política* de funciones (Auditoría Política), como una forma de rendir cuentas y evaluar los resultados.¹⁷ Ello se basa en diversas explicaciones:

¹⁶ *Vid.* El Barómetro Global de la Corrupción de Transparency Internacional (El Barómetro), llevado a cabo por Gallup Internacional para Transparency Internacional entre los meses mayo y octubre de 2005 y dado a conocer el 9 de diciembre de 2005. Departamento de Investigación y Política. Secretaría de Transparency Internacional. Alt Moabit 96, 10559 Berlín, Alemania.

¹⁷ Existe el precedente en Chiapas de la Ley Orgánica de la Contraloría de la Legalidad Electoral, expedida en marzo de 2005.

1. Esa función debe estar encomendada a una instancia de gobierno que disponga de amplia independencia o autonomía, con respecto a los intereses políticos de los evaluados e integrada con representantes de la sociedad civil.

2. El fenómeno del abstencionismo y los resultados finales de la función política del gobierno, no sólo dependen de cuestiones vinculadas a la corrupción, sino de otros factores, como pueden ser, la desilusión popular respecto de las ofertas partidarias, en cuanto al abstencionismo, y la presencia de situaciones imprevistas y sin control en cuanto a los resultados finales de la función política y legislativa.

3. Todas las encuestas efectuadas, en el referido Barómetro de Amnistía internacional, sobre la corrupción revelan implícitamente, desde la otra cara de la moneda, un porcentaje importante de la actividad sana de la administración pública, realizada por un amplio sector de funcionarios honestos, capaces y leales a los principios y valores, y de colaboradores del sector civil que salvan la vida armónica de la comunidad y el buen gobierno de la misma, en cuyas manos colegiadamente pudiera estar bien encomendada la referida función evaluatoria de la contraloría política.

4. El combate a la corrupción y a las conductas equivocadas del sector de la administración pública y de la sociedad que las practica, ha de equilibrarse con el reconocimiento, el estímulo y el fomento del buen gobierno y de la sana participación de la comunidad honesta y leal a los intereses sociales y de la Patria.

5. Recordemos que los partidos políticos son quienes articulan las demandas de la sociedad o de los grupos sociales, lo cual es cumplido en gran parte a través del proceso electoral. Son los candidatos los que perciben los problemas de sus electores y para ello sus campañas se orientan preponderantemente a ese fin. El otorgamiento de las preferencias del electorado a los partidos políticos les indica a éstos la cercanía entre sus ideas y programas con los problemas que la ciudadanía aspira a resolver con el sistema político vigente.¹⁸ Actualmente no existe un puen-

¹⁸ Fernández Baeza, Mario. "Partidos Políticos", *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), UNAM y otros, tomo II, p. 975.

te de comunicación directa y veraz entre lo antes dicho y los resultados de la función o gestión política, esto es, entre los proyectos o planteamientos para alcanzar el poder político, con los resultados del ejercicio de dicho poder. ¿Dónde está la evaluación de lo actuado? ¿Se cumplió con las propuestas de campaña? ¿Los miles de votos ciudadanos canalizados hacia un proyecto político merecieron su aval?

Un grado de corrupción político-electoral es, entonces, el ofrecimiento y aceptación de promesas a cambio del voto ciudadano sin que existan actos en el ejercicio de las funciones públicas enderezados al cumplimiento de lo prometido, por lo que una de las medidas importantes para enfrentar esa corrupción, estaría constituida por el conjunto de acciones encaminadas a abatir la desinformación y la ignorancia, fue generando puentes de comunicación y evaluación entre lo planteado o prometido y lo realizado o legislado; con ello se sensibiliza a la opinión pública, se transparenta y garantiza el acceso eficaz de la ciudadanía a la información del quehacer político-legislativo, lo que conllevará a reflejar paulatinamente la confianza de la sociedad en general en los sistemas políticos, principalmente en los partidos políticos y en los parlamentos o congresos legislativos integrados por sus entonces candidatos.

Responsabilidad y eficacia gubernamentales, cumplimiento de promesas y obtención de resultados positivos de gobierno constituyen los retos de los candidatos electos y los institutos políticos cuyos compromisos y obligaciones no sólo se centran en el proceso electoral en el que participan, sino y acaso más en la forma como ejerzan por años la función para la cual se constituyen como las opciones más convincentes.

LE FEDERAL DE ARTIDOS OLÍTICOS

Es necesario regular las precampañas federales e imponer ciertos límites a estas actividades preelectorales, con el establecimiento de mecanismos que permitan controlar, entre otras cosas, el origen, monto

¹⁹ Para una mayor explicación de esta propuesta véase la conferencia Precampañas y Campañas Electorales. Un análisis en conjunto, sustentada en los Foros de

y destino de los recursos económicos que utilicen para tal fin, con el objeto de que, en igualdad de circunstancias, todos los aspirantes a cargos públicos y los partidos políticos cuenten con las mismas oportunidades para la promoción de candidatos. Lo anterior no es inconstitucional en sí mismo, ya que lo que se persigue con ello es dar cumplimiento a los principios constitucionales, rectores de los procesos electorales, como son la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la independencia y la equidad. Las precampañas electorales son un ejemplo de la evolución de nuestro sistema político-electoral, e implican un tema vigente y de gran importancia en la actual agenda legislativa federal, pues no sería más que el reconocimiento legal de una situación política real. Las precampañas existen y hay que regularlas. Nos obliga en consecuencia el análisis del tema. En virtud de que las precampañas tienen los mismos rasgos que las campañas generales, su planeación y manejo pueden seguir lineamientos similares.

La denominada precampaña es una actividad que se encuentra íntimamente relacionada con las propias campañas electorales, no es aislada ni autónoma a los procesos electorales, pues su función específica es la de identificar a las personas que se están postulando —aún no de manera oficial—, dentro de un partido político para llegar a obtener una posible candidatura, de tal suerte que el éxito de una precampaña electoral puede trascender, inclusive, al resultado de la elección de un cargo público. Existe una estrecha relación entre las precampañas electorales, las campañas electorales y los resultados electorales, por lo que debe buscar evitar que, aprovechando la omisión de la ley federal, se puedan realizar actos (como por ejemplo allegarse de recursos prácticamente ilimitados o bien acudir al abuso del escaparaté publicitario) para promover el voto y obtener una ventaja conside-

consulta convocados por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y los Tribunales Electorales de la República Mexicana en el Marco de la *Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano que organiza la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. Sede Culiacán, Sinaloa. 8 y 9 de julio de 2004.

nable. En ambos casos, precampañas y campañas, se trata de un conjunto de actos previos a la jornada electoral, que tienen como finalidad principal hacer del conocimiento de la ciudadanía, las opciones de quienes aspiran a ejercer un cargo de elección popular, por lo que guardan en el fondo los mismos objetivos mediatos, de impacto democrático.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debería regular,²⁰ aunque sea en una primera etapa, y cuando menos en el dispositivo que refiere a los estatutos, los mínimos a considerar para el caso de la realización de precampañas y la postulación de precandidatos, a semejanza de lo que ocurre cuando dicho ordenamiento establece los mínimos a normar en el caso de los órganos internos que deben integrarse y renovarse a través de los procedimientos democráticos según el artículo 27 inciso c) del referido ordenamiento sustantivo electoral.

Los fines en la regulación de las precampañas y campañas electorales son iguales, esto es, facilitar la promoción de las (pre)candidaturas en forma equitativa; propiciar que todos los participantes (los aspirantes y los candidatos contendientes) tengan la misma posibilidad de acceder a recursos, cuenten con los mismos topes de gastos y estén sujetos al mismo rigor fiscalizador. Es incuestionable que con ello se ve fortalecida, incluso, la democracia interna de los partidos políticos, en la medida en que se busca establecer en la ley directrices generales a las que se ajusten invariablemente todos los actores e institutos políticos participantes, para que el ciudadano exprese su mejor decisión, lo cual es de interés nacional y esencia de la democracia. Paradójicamente se ha observado que ante una mala y deficiente planeación, implementación u operación de los procedimientos internos de selección de sus candidatos, un partido político no solamente deja de fortalecerse, sino que se sitúa en riesgo de quedar fraccionado y debilitado, en franca crisis

²⁰ Se han presentado diversas iniciativas de reformas legales, que abordan el tema de las precampañas, la más reciente presentada por los grupos parlamentarios del PRI, PRD y Convergencia, fue turnada a la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados el 25 de julio de 2007.

que le cuestiona su eficacia y credibilidad, así como su papel ante los nuevos retos que enfrenta la sociedad.

Sólo un tercio de los Estados de la República Mexicana regulan las precampañas, unos con mayor puntuación que otros, pero en su mayoría se establece que corresponde a los partidos políticos o coaliciones, autorizar a sus militantes o simpatizantes la realización de actividades proselitistas en busca de su nominación a un puesto de elección popular, de manera previa al evento de postulación o designación de candidatos. Existen tres constantes en las legislaciones locales que regulan las precampañas: 1. Se deben observar las mismas reglas de campaña por lo que respecta a la fijación de propaganda de precampaña; 2. Los gastos de precampaña no se contabilizan como parte de los gastos de campaña, llevan apartado especial en el informe trimestral de gastos ordinarios que presentan a la autoridad electoral, y 3. Los partidos políticos deben dar aviso por escrito (a la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones en el Estado) al inicio de sus procesos democráticos internos.

El Legislador Ordinario Federal sigue siendo omiso en regular las precampañas, aun a la fecha, a pesar de que existen diversas iniciativas que se han quedado en el intento de reforma a ordenamientos electorales, por lo que las legislaturas locales están regulando una asignatura que en principio le corresponde a la Federal, por tratarse en su mayoría de actos atribuibles a *partidos políticos con registro nacional*, aunque dichos actos de precampaña los realicen éstos en las entidades federativas correspondientes.

El nuevo paradigma consiste en no considerar los actos realizados, así como el gasto del dinero efectuado en precampañas políticas como un equivalente —filosófica y jurídicamente— al ejercicio de una especie de “libertad de expresión” en el campo político; por lo que regular o limitar el gasto de recursos en una precampaña electoral no es sinónimo de agravio o violación a la libertad de expresión, sino por el contrario, de tutela y protección de la misma en beneficio directo de los ciudadanos, precandidatos y los correspondientes partidos políticos.

Debe erradicarse la utilización de métodos arcaicos, inequitativos y onerosos en los procesos de selección de candidatos, lo cual debilita a los

partidos al momento de la competencia electoral. Se ha comprobado que la competencia descansa más en la publicidad comercial, al hacer a un lado el debate público y los posicionamientos de los candidatos, pues para ganar se depende de la publicidad y no hay dinero que alcance. Hay que cuestionar el modelo actual que distrae el tiempo en busca de apoyos y recursos para financiar y realizar magnas precampañas y campañas, en lugar de concentrar su atención en el “arte de gobernar” y resolver los grandes problemas sociales, políticos y económicos del país, que evite gastos de recursos humanos, materiales y financieros ofensivamente suntuosos y superfluos. Representa una desventaja incuestionable para quien aspira a un cargo de elección popular, el realizar únicamente lo que la ley le permite, frente al hecho sin control del que efectúa permanentemente campaña anticipada, con recursos económicos sin límite que le favorecen por razones desconocidas y mediatizando la opinión pública, a través de la publicidad, lo cual se constituye en obstáculo de la libertad y en consecuencia de la democracia. Si los partidos políticos utilizan financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, a fin de organizar sus procesos internos, entonces deben rendir informe sobre los gastos de precampaña. Los gastos de precampaña electoral y los actos que al efecto lleven a cabo los partidos políticos y aspirantes a candidatos, así como los recursos utilizados, deben ser objeto de verificación, revisión, auditoría y fiscalización en cualquier momento por parte del Instituto Electoral encargado de organizar las elecciones.

Es un hecho real que a raíz de que los partidos políticos han tenido mayor presencia en las elecciones, con el afán de sobresalir más ante los sufragantes, tales institutos políticos han optado por realizar precampañas abiertas, en las cuales involucran al electorado en su conjunto. Ante esta situación, es claro que en el sistema electoral mexicano se hace patente la necesidad de regular las referidas precampañas principalmente a nivel federal, en cuanto a su financiamiento, duración, gastos, sanciones, etcétera, y no dejarlo a la libre apreciación de los partidos políticos. Ello fortalece el sistema electoral mexicano, ya que asegura que los partidos políticos participarán de manera libre, equitativa e igualitaria en las elecciones generales, además de contribuir a que haya

un mejor control y vigilancia de los recursos entregados a los institutos políticos para la realización de sus fines, con lo cual se evita el mal manejo de recursos o, en su caso, algún fraude a la ley.

El procedimiento de selección interna de los candidatos que pretenden buscar la postulación por parte del partido político, a nivel federal, actualmente puede ser realizado en cualquier momento y con mayor intensidad cuando inicia el proceso electoral relativo, hasta antes de aquella fecha que la ley electoral señala como plazo para el registro de la candidatura.

Dentro de esta **asignatura pendiente** existen temas, como se dijo, **con un fuerte impacto a los referidos principios constitucionales** de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y equidad, y lo deseable sería la aprobación de una **Ley Federal de Partidos Políticos**;²¹ sin embargo, si reconocemos que las condiciones actuales harían arduo el proceso para su implementación, nos orilla a proponer una medida a corto plazo consistente en ciertas reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que vengán a regular de manera uniforme dichos temas, que prevea la posibilidad de una **corresponsabilidad tridimensional en el marco normativo**: un primer plano recaería en el legislador federal ordinario;^{22, 23} un se-

²¹ Recientemente se ha presentado una iniciativa legal para que se apruebe la Ley Federal de Partidos Políticos, como ley reglamentaria del artículo 41 constitucional y derogar diversos preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales el 31 de julio de 2007.

²² Es importante que sea la ley electoral la que delimite las precampañas. Un caso patético fue el malogrado Reglamento de Precampañas, emitido por el Instituto Electoral de Zacatecas, que fue impugnado ante el Tribunal Local, el que señaló que dicho Instituto no cuenta con la facultad reglamentaria atribuible sólo al Ejecutivo del Estado. Quienes cuentan con Reglamentos de Precampañas son: Baja California y Campeche.

²³ Si se regularan adecuadamente, en la Ley Electoral Federal, las precampañas de los partidos políticos con registro nacional, entonces estaríamos al criterio emitido por la Sala Superior del TEPJF, en el sentido de que "...en las leyes del Distrito Federal y en las de los Estados no tiene por qué existir una regulación completa de todo lo concerniente a los partidos políticos nacionales, porque este objetivo corresponde a las leyes nacionales" *Vid.* PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. SE RIGEN PREPONDERANTEMENTE POR LA CONSTITUCIÓN Y LEYES FEDERALES. *Compilación Oficial*, Tomo Tesis relevantes, núm. 318, p. 608.

gundo plano en los reglamentos y acuerdos que emita el Instituto Federal Electoral, y un tercer plano en cada uno de los partidos políticos y su régimen estatutario y normas internas complementarias, en los términos antes señalados.

A. **En el primer plano**, entre los temas obligados como mínimo, estarían:

1. El inicio y conclusión de las precampañas:²⁴
 - Plazo dentro del cual se emite la convocatoria al procedimiento de selección interna de ciudadanos para ser postulados como candidatos.
2. Los topes de gastos de precampaña
 - Con la obligación de declarar el monto, origen y destino de todos los recursos que sean empleados para el desarrollo de sus precampañas.
 - No permitir en la precampaña la entrega a los militantes de recursos en efectivo, bienes de consumo o servicio para resolver necesidades personales, bajo cualquier circunstancia, el pago de cuotas, viáticos o transporte para actos oficiales del partido, la presión o coacción para obtener el voto.
 - Como gastos de precampaña se podrán contar: Gastos de propaganda, gastos operativos (que comprenden, arrendamiento y adquisición de bienes muebles e inmuebles, gasto para el transporte de material y del precandidato), y los donativos en especie.
3. Bases para los actos y propaganda de precampaña:
 - Establecer expresamente, entre otras, la obligación de abstenerse:
 - a) de injuriar, calumniar o denigrar a otros precandidatos y de incluir en su propaganda cualquier término que se identifique con el proceso electoral oficial, con el fin de evitar la desorientación del electorado; b) de realizar precampaña antes de la declaratoria de inicio ni antes de registrarse como precandidato; c) de utilizar

²⁴ La culminación de las precampañas se da cuando se solicita el registro de los candidatos ante la autoridad electoral.

emblemas o lemas de algún partido político sin su autorización;
d) de colocar propaganda en los lugares a que refiera la ley (la que deberá establecer las reglas para su colocación y retiro), y
e) de no utilizar medios masivos de comunicación para la propaganda y actos de precampaña.

4. Informe de las actividades y gastos de precampaña:
 - La obligación de respetar los límites de gastos de precampaña que se fijen y presentar ante la el IFE un informe detallado de los gastos que se hayan erogado para la precampaña.
5. La forma en que pueden ser sancionados en caso de infracciones a la ley sobre lo que se regule de precampañas. Facultad expresa de competencia al TEPJF.²⁵
6. Otros derechos y obligaciones básicas de los partidos y sus aspirantes, como:
 - Vigilar que la obtención y aplicación de recursos de las precampañas electorales se apeguen a las disposiciones establecidas y no rebasen los topes que para el caso se autoricen. Corresponsabilidad entre partidos y sus precandidatos.
 - Los aspirantes no puedan aceptar dinero o apoyo en especie para realizar su precampaña electoral provenientes de origen ilícito, de personas morales, instituciones u organizaciones sociales, de otros partidos,²⁶ del extranjero o procedentes del erario público.
 - Aquellos que en similitud de situación se aplican a las campañas electorales, serían aplicados a las precampañas.

B. En el **segundo plano** correspondería al Instituto Federal Electoral, precisar a través de su facultad reglamentaria y de emisión de Acuerdos Generales:

²⁵ Para llevar a texto legal el criterio obligatorio de Sala Superior del TEPJF contenido en la Tesis de Jurisprudencia: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. Suplemento de la revista *Justicia Electoral* No. 7, p. 18.

²⁶ Aquí sería interesante estudiar si son factibles las coaliciones en precampañas, dado el principio del que puede lo más puede lo menos.

- El límite de las aportaciones en dinero de simpatizantes que podrá recibir un partido político en precampaña, y el que podrá aportar una persona física o moral, facultada para ello.
- Determinar el costo mínimo de precampaña para diputado, para senador y para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, para el respectivo proceso interno de selección, con base en los estudios que presente el Consejero Presidente del Consejo General.
- Determinar el porcentaje máximo de financiamiento con que ya cuente cada partido político para ser canalizado a gastos de precampaña, así como el plazo de presentación de los informes de precampaña.
- Establecer que todas aquellas personas físicas y morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo preelectorales respecto de precampañas, adopten criterios estadísticos de carácter científico para la realización de las mismas.
- Aprobar los lineamientos y el formato a que deberán sujetarse todos los precandidatos y partidos políticos en la rendición de sus informes sobre el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con las precampañas.
- Cómputo del plazo dentro del cual los precandidatos y partidos políticos deberán presentar los informes de precampaña de ingresos y egresos correspondientes al proceso interno de selección respectivo, ante la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Instituto Federal Electoral.
- Aprobar diversas disposiciones para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación durante los procesos internos de selección de los precandidatos.
- Convenios de apoyo y colaboración que se celebren con los Estados de la República y el Instituto Federal Electoral, para la aportación de elementos, información y documentación de carácter electoral a los organismos locales competentes, a fin de apoyar la realización de los procesos internos de selección de los precandidatos en los Estados.

- Precisar la cantidad fija que implique los porcentajes legales que se establecen como topes de gastos de la precampaña de cada una de las elecciones internas partidistas correspondientes.
- Aprobar el Reglamento que establezca los lineamientos, formatos, instructivos, catálogos de cuentas, guía contabilizadora aplicables a los partidos políticos y precandidatos en el registro de sus ingresos y egresos y en la presentación de sus informes, así como los documentos suficientes que permitan comprobar el movimiento de dichos ingresos y egresos de su precampaña, a fin de que se cumpla con lo establecido en las leyes de la materia. Los comprobantes fiscales correspondientes con apego a la norma establecida.

C. Como consecuencia de lo anterior, **en el tercer plano** podría reservarse a cada partido político el marco normativo de precampañas, sólo en cuanto a:

1. Los requisitos que deben cubrir quienes aspiran a ser precandidatos. Procedimientos de elección donde se garantice la igualdad en el derecho a aspirar a precandidatos, así como la posibilidad de ser elegidos como tales. Como se ha establecido, los procedimientos de elección de referencia, según las necesidades y circunstancias de la organización, pueden llevarse a cabo mediante el voto directo de los afiliados o bien, indirecto; de igual manera dicho voto puede ser secreto o abierto, con tal que se lleve a cabo a través de un procedimiento que garantice el valor de la libertad en la emisión del sufragio.²⁷

²⁷ "El procedimiento de elección en cualquiera de sus modalidades, es un límite a la autoorganización del partido, pues las cúpulas o pequeños grupos no deben, sin tomar en consideración a los afiliados, decidir libremente quiénes serán los miembros de los órganos que lo dirijan o los candidatos que habrán de representarlo." Así lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el caso en que se pronunció sobre los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México al señalar que carecían de algunos de los elementos democráticos que deben estar presentes en los partidos políticos. Juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano. SUP-JDC-021/2002, magistrado ponente Mauro Miguel Reyes Zapata, 3 septiembre de 2003.

2. Regular los contenidos de las precampañas, mismos que deberán procurar expresarse en sentido propositivo y hacer énfasis en la difusión de la trayectoria del precandidato.
3. Los procedimientos de cancelación de la precandidatura por infracción grave o reiterada a los Estatutos, reglamentos, normas complementarias y acuerdos partidistas.
 - Un procedimiento previo. Las sanciones
 - Derecho de audiencia.
 - Los derechos de defensa.
 - Las conductas sancionables se encuentren predeterminadas, de una manera descriptiva.
 - La variedad de sanciones de distinta intensidad, a efecto de que el órgano aplicador de la norma se encuentre en posibilidad de elegir aquella que resulte más adecuada a la gravedad de la conducta infractora.
 - Competencia a órganos sancionadores, a quienes se asegure independencia e imparcialidad.
4. Tiempos y modalidades de las diferentes etapas del proceso interno de postulación de candidatos.
5. Condiciones de equidad en las contiendas internas para elegir.
6. Lineamientos para la asignación de recursos a los precandidatos para el desarrollo de sus precampañas, pero siempre en condiciones de igualdad entre ellos.
7. Procedimientos de votaciones internas, los modelos y la impresión en su caso de la papeleta o boleta, de las actas y de los formatos del resto de la documentación electoral que se utilizará durante el proceso de selección de los precandidatos, así como la emisión de los resultados y su notificación al Instituto Federal Electoral.

Los partidos políticos están comprometidos, hacia adentro y hacia fuera, a enfrentar la vigorización de sus estructuras y responder a cabalidad con los retos que les exige la sociedad, aceptando la corresponsabilidad (juntamente con el legislador ordinario) de establecer las bases y los mecanismos a que deben apegarse las precampañas electorales.

I LA O ISI LEGISLATI A LAS CO TRO ERSIAS
CO STITUCIO ALES

Por último, respecto a los medios de control constitucional contra las omisiones legislativas, es necesario comentar el criterio último que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, frente a esta coyuntura, donde los afectados por una omisión de esta naturaleza, han optado por agotar la instancia de las **controversias constitucionales**.²⁹

Sólo resta formularnos las siguientes reflexiones: Sin duda es un antecedente en la justicia constitucional federal que constituye un paradigma en la historia de México. Y para algunos es preferible que (en ejercicio de las facultades como máximo intérprete) se cuente con un medio de impugnación en defensa de los derechos constitucionales que se estimen violados, a seguir sufriendo la afectación bajo tecnicismos letristas. Aunque el mismo sentido de beneficio ante la duda, no se aplicó en el caso de reconocer facultades a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver sobre la inaplicabilidad de leyes electorales. Pues frente a la denuncia de la citada contradicción de tesis Exp. 02/2000, se optó por una interpretación restrictiva al texto de la Constitución General y negar así toda posibilidad de un control constitucional de leyes heteroaplicativas en manos del Tribunal Electoral.

Sin embargo, tan noble propósito de encontrar una válvula de salida a este entrampado laberinto de las omisiones legislativas y estimar como la vía idónea a las controversias constitucionales, considero que este medio de impugnación, en su propia naturaleza, tiene sus enormes limitaciones y en consecuencia no constituye el auténtico y

²⁸ Se basa en el estudio elaborado en septiembre de 2005. *Vid.* Elizondo Gasperín, Ma. Macarita, "Normas Generales, no tan generales", *Temas de Derecho Constitucional*, op. cit. pp. 100-104.

²⁹ Controversia Constitucional 32/2003. Actor: Municipio de San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León. Ministro ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

completo camino de tutela. Basta decir que en estos casos las controversias constitucionales procederán en todos los asuntos afines, “...**con excepción de las que se refieran a la materia electoral...**” (artículo 105 fracción I de la Constitución General); y en consecuencia, tal parece que la materia constitucional-electoral está destinada a la aplicación del texto expreso de la Constitución y nunca a una interpretación *in extenso* y garantista.

Si contra las omisiones legislativas en comento, la vía idónea federal es la controversia constitucional, porque así lo ha interpretado recientemente nuestro máximo Tribunal del país, se necesitará en consecuencia una reforma constitucional para hacer que la misma proceda cuando la omisión de que se trate sea en materia electoral, dada la causal de improcedencia que contiene textualmente el citado artículo 105 consitucional en su fracción I, y luego entonces, por ese solo hecho sigue no siendo una solución integral.

Debe preverse textualmente en la Ley Fundamental el mecanismo de control constitucional contra omisiones del legislador secundario que impidan aplicar los mandatos constitucionales. Si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ulterior criterio ha interpretado que el mismo está constituido por la controversia constitucional, ello nos deja ver, así pues, una **inconsistencia de normas federales y locales**, pues para el Derecho Constitucional Federal la vía tutelar es la controversia constitucional, en tanto que para el Derecho Constitucional Local lo es la acción de inconstitucionalidad o incluso la llamada acción por omisión. Sugiero recapitular este entramado y aprovechar la necesaria y esperada reforma constitucional que en lo futuro se plantee para homologar la técnica legislativa federal y local, y hacer congruentes los objetivos de esta rama del derecho.

II LOS ACTOS PARLAMENTARIOS Y EL CONTROL CONSTITUCIONAL

Existe en la doctrina el principio *acta interna corporis* que establece la exención del control jurisdiccional de los *actos parlamentarios*, la cual ha iniciado ya un declive progresivo, generado en el abandono de considerarlo un privilegio y en la consecuente asunción de una correcta interpretación de la autonomía, así como de la jerarquía del régimen constitucional. Cualquiera que sea el grado de autonomía de que disfruten los entes u organismos constitucionales, todos deben estar sometidos al ordenamiento general, y por tanto al control jurisdiccional, por lo que en consecuencia, los actos parlamentarios también lo están.

Lo trascendente es resolver si en estos casos debemos estar frente a un auténtico control jurisdiccional general o *ad extra* o un control jurisdiccional doméstico o *ad intra*; el primero referido al control constitucional ejercido por los jueces constitucionales y el segundo cuando el conflicto se resuelve por sí mismo en las Cámaras.

La autonomía parlamentaria reconocida a las Cámaras (en sus tres manifestaciones típicas: la normativa, la de autogobierno y la administrativa o autárquica) no autoriza la exclusión del control jurisdiccional.

Nos referimos a los diversos actos parlamentarios, en especial a:

1. **Los actos-procedimiento.** Son los actos formales que conducen —a través del procedimiento legislativo— a la aprobación de una ley.

La jurisprudencia constitucional ha aceptado que las decisiones parlamentarias únicamente están sujetas al control jurisdiccional cuando afectan a las relaciones externas al órgano o se concentran en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de control constitucional a través de las vías de acceso a la justicia constitucional.

³⁰ Este apartado de la investigación toma en cuenta particularmente las obras de Álvarez Conde, Enrique y Arnaldo Alcubilla, Enrique, "Autonomía Parlamentaria y Jurisprudencia Constitucional", y de AGUIAR DE LUQUE, Luis. "La composición y organización parlamentaria en la jurisprudencia constitucional", *Parlamento y Justicia Constitucional, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Francesc Pau I Vall Coord. España, Ed. Aranzadi, 1997, pp. 49–71.

Sobre la juridicidad de estos actos parlamentarios, se han establecido los criterios siguientes que en los últimos años ha sido notable su evolución:

- Las iniciativas de leyes y decretos son impugnables mediante el **juicio de amparo**, por formar parte del proceso legislativo, dado que éste se integra por dichos actos, que constituyen una unidad indisoluble para efectos de su análisis por el juzgador constitucional, por lo que no pueden quedar subsistentes o insubsistentes de manera aislada. El ejercicio de iniciativa de leyes y decretos dentro del procedimiento legislativo es susceptible de control constitucional por cuanto a que es ahí donde se propone al órgano parlamentario su intervención a través de la predeterminación de las normas jurídicas, que pueden o no ser aprobadas.³¹ Además recordemos que se ha sostenido en tesis jurisprudencial que ni en la iniciativa de una ley ni en el texto de la misma, es indispensable expresar su fundamentación y motivación, como si se tratara de una resolución administrativa, ya que estos requisitos, tratándose de leyes, quedan satisfechos cuando éstas son elaboradas por los órganos constitucionalmente facultados y que cumplen con los requisitos relativos a cada una de las fases del proceso legislativo que para tal efecto se señalan en la Constitución.³²

³¹ Amparo en revisión 1334/98. Manuel Camacho Solís. 9 de septiembre de 1999. Once votos. El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada en esa fecha aprobó con el número LXIV/1999, la tesis aislada correspondiente y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial bajo el rubro: INICIATIVA DE LEYES Y DECRETOS. SU EJERCICIO ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL JUICIO DE AMPARO, POR FORMAR PARTE DEL PROCESO LEGISLATIVO.

³² Amparo en revisión 8981/84. Fábrica de Jabón La Corona, S.A. 4 de junio de 1985. Unanimidad de diecinueve votos en cuanto a los puntos primero, tercero, cuarto resolutivos y por mayoría de dieciocho votos con el segundo punto resolutivo. Disidente: Ulises Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María del Carmen Sánchez Hidalgo. En el Informe de 1985, la tesis aparece bajo el rubro "MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES".

- El contenido considerativo o resolutivo de los dictámenes legislativos no es revisable en **controversia constitucional**, dado que los actos que integran el proceso legislativo no adquieren la cualidad de definitividad que los haga impugnables, hasta en tanto no exista producción normativa, ya que no pueden ser analizados de manera aislada, sino sólo vinculados y en relación con el producto normativo y en su caso como vicios congénitos de la norma, previo el supuesto de que la norma sea impugnable por sí misma. Por tanto, el juez constitucional podrá juzgar en su momento la producción normativa a la que se llegue y, en su caso, los vicios de procedimiento argüidos, pero no puede juzgar la bondad o pertinencia de las razones que tienen los órganos legislativos en la producción normativa.³³
- No puede ser materia de una **acción de inconstitucionalidad** cualquier acto de un órgano legislativo, por ejemplo, las omisiones de aprobar las iniciativas de reformas a una norma constitucional local por no alcanzarse la votación de la mayoría calificada de los integrantes de la legislatura, pues el acto impugnado forzosamente debe revestir las características de una norma general, y que además, ya haya sido publicada en el medio oficial correspondiente.³⁴ Otro caso en que procede el

³³ Vid. Controversia constitucional 64/2002 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la versión estenográfica de la sesión y la intervención de los ministros dando las razones de su voto. Igualmente *vid.* Tesis Jurisprudencial del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Federación, P./J. 129/2001, tomo XIV, octubre de 2001, 9ª. Época, bajo el rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS VICIOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL; y la tesis P./J. 130/2001. Tomo XIV, 11 de octubre de 2001, con el rubro: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO EN LA DEMANDA SOLO SE IMPUGNAN LOS ACTOS DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO ORIGEN A UNA NORMA GENERAL QUE NO HA SIDO PUBLICADA, DEBE DESECHARSE POR EXISTIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA.

³⁴ Vid. reclamación 619/2002, deducida de la acción de inconstitucionalidad 34/2001, que dio materia para aprobar el doce de marzo de 2002, la tesis jurisprudencial P./ J. 16/2002, Número de registro 187,645, bajo el rubro ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE LA OMISIÓN DE APROBAR LA INICIATIVA DE REFORMAS A UNA CONSTITUCIÓN LOCAL.

control constitucional, y en consecuencia se privilegian las normas constitucionales es cuando se advierta en la aprobación de los decretos normativos diversas irregularidades en el procedimiento legislativo (parlamentario deliberativo), como por ejemplo que el presidente de la Mesa Directiva decreta un receso para continuar la sesión el día siguiente, inatendiendo la objeción y abandonando el Pleno con algunos otros legisladores, pero los presentes continúan con el vicepresidente y la mayoría restante.³⁵ Se ha referido por otra parte que, igualmente es de estudiarse bajo este medio de control los casos en que hubieren violaciones al procedimiento con un impacto que pueda resultar invalidante dada la importancia que el procedimiento deliberativo tiene en un estado democrático como factor de protección a las minorías parlamentarias, por ejemplo: no haber el quórum de ley necesario para llegar al acuerdo de modificar el orden del día previamente aprobado por la comisión en la sesión para proponer la inclusión del dictamen relativo a la iniciativa de reformas, no haberse sometido a discusión en la sesión siguiente a la que fue entregado, no haberse entregado el dictamen con la anticipación mínima legal y en consecuencia haberse desarrollado el procedimiento legislativo mediatizado por la urgencia como elemento condicionante del desarrollo de los trabajos parlamentarios; o bien violaciones procedimentales consistentes en la presentación de la iniciativa de reforma con dispensa de trámite bajo el imperio ilegal de una mayoría legislativa que coartó el derecho de las minorías, que genero la falta de oportunidad para su estudio, a lo que los criterios constitucionales se han inclinado en sostener que en estos casos es de evaluarse el procedimiento legislativo para determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales

³⁵ Acción de Inconstitucionalidad. Diputados de la LIX Legislatura del Estado de Aguascalientes en contra del Congreso y del Gobernador de esa entidad. Ponente Min. José de Jesús Gudiño Pelayo. Sesión del Pleno de 7 de agosto de 2007.

impactan o no en la calidad democrática de la decisión final y si se respeta o no el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad y equidad.³⁶

2. **Los actos-electivos.** En uso de la facultad de autogobierno son lo que se destina a elegir a los miembros de los órganos directivos de las Cámaras; así como aquellos que tienen por finalidad elegir a los titulares de otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional ajenos a la misma. Constituyen el núcleo esencial del derecho parlamentario el cual se ha regido por el principio de autonomía de las Cámaras.

Sin embargo, el Estado constitucional de nuestros días exige dar un paso más adelante en el sentido de que la regla general ha de ser el control judicial de todos los actos parlamentarios, siendo la excepción la existencia de los *acta interna corporis*. Lo anterior no ha de interpretarse, en modo alguno, como la judicialización de la vida parlamentaria, sino más bien el intento de someter al Derecho todos los actos de los poderes públicos. En el derecho comparado, desde hace veinte años atrás las asambleas parlamentarias no han escapado a ese proceso de judicialización, aunque el Tribunal Constitucional, como el de España, respetuoso del principio de autonomía de las Cámaras, ha sido requerido en diversos momentos para intervenir en cuestiones organizativas y de orden interno en el marco del funcionamiento de dichas asambleas y poco a poco ha ido desgranando una jurisprudencia que se mueve entre el respeto a esos principios de independencia y autonomía de las Cámaras y el intento de salvaguardar los valores constitucionales, en particular en lo referente al

³⁶ Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. Ministro ponente José Ramón Cossío Díaz, 13 de junio de 2005. *Vid.* PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR EN SU DESARROLLO Y PROCEDIMIENTO DELIBERATIVO. SU IMPORTANCIA EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO, COMO FACTOR DE PROTECCIÓN A LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS. 9ª. Época, Pleno, registro 19362, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, febrero de 2006 p. 1180.

respeto a los derechos de las minorías y el principio de seguridad jurídica.³⁷

A favor y en contra de la juridicidad de estos actos parlamentarios, se han presentado los asuntos y sustentado los criterios siguientes:

- Procede analizar en **controversia constitucional** la validez del acuerdo parlamentario tratándose de actos de una Cámara del Congreso para vigilar el ejercicio de recursos federales en las entidades federativas, la que debe cuidar el fiel cumplimiento de las normas constitucionales y legales no creando órganos oficiosamente y ex profeso, por lo que procede en estos casos decretar la invalidez de dicha comisión y la de todos los actos por ésta desempeñados cuando hubiere estado en funciones.³⁸
- Procede el control constitucional de actos parlamentarios relativos a la ratificación de magistrados agrarios cuando se violen normas constitucionales y legales, por lo que se deberá reponer el procedimiento en estos casos.³⁹

³⁷ Vid. Aguiar de Luque, Luis, *op. cit.* p. 62; *vid.* sentencia 10/1983 que hizo posible la intervención del Tribunal en el ámbito parlamentario, al impedir que los representantes sean removidos de sus cargos si no es por causa y de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos y constitucionalmente legítimos. *vid.* sentencia 44/1995 en la que se estableció que todos los actos parlamentarios (salvo los reglamentos parlamentarios) dictados en el ámbito de la organización de las Cámaras, cualquiera que sea su alcance, son susceptibles de ser conocidos por el Tribunal por la vía del recurso de amparo en la medida en que puedan lesionar derechos y libertades consagradas en la Constitución Española.

³⁸ Controversia constitucional 34/99. Ministro ponente José de Jesús Gudiño Pelayo. Unanimidad de nueve votos *vid.* Tesis P./J.57/2001, XIII abril de 2001. 9ª. Época, Pleno, registro 190, 026, bajo el rubro: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. CARECE DE FACULTADES PARA SUPERVISAR OFICIOSAMENTE EL EJERCICIO DE LOS RECURSOS FEDERALES POR PARTE DE LAS AUTORIDADES ESTATALES, ASÍ COMO CREAR COMISIONES ESPECIALES QUE VIGILEN QUE NO DESVIÉN AQUELLOS EN UN CIERTO PROCESO ELECTORAL ESTATAL.

³⁹ Controversia constitucional 9/2003. Poder Ejecutivo Federal, 1 de junio de 2004, unanimidad de nueve votos, ponente Genaro David Góngora Pimentel y *vid.* Tesis del Pleno, 9ª. Época, P./J. 91/2004. XX septiembre de 2004, registro 180 594, bajo el rubro: MAGISTRADOS AGRARIOS. ALCANCE DE LA FACULTAD DE LA CÁMARA DE SENADORES O EN SUS RECESOS, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, EN SU DESIGNACIÓN.

- Lo referente a la designación o remoción de los coordinadores parlamentarios, así como su inclusión en las comisiones pertenece al ámbito del derecho parlamentario, aun cuando se regule por normas estatutarias, por lo que no procede impugnar constitucionalmente este acto a través del **juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano**, pues la tutela jurisdiccional de los derechos político-electorales termina cuando se accede y ejerce el cargo de elección popular, así la permanencia o reincorporación en dichos cargos está excluida de esta tutela constitucional.⁴⁰ Judicialmente se ha dicho que el derecho parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan la organización interna de los distintos grupos parlamentarios formados al seno de los poderes legislativos respecto a la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de las atribuciones, deberes, privilegios de los integrantes, así como a las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios conformados por los legisladores pertenecientes a los diversos partidos políticos.⁴¹ En las sentencias que le dan sustento a este criterio es interesante apreciar la aceptación judicial con voto mayoritario, de la legitimidad activa de los parlamentarios como sujetos impugnantes.⁴²

40 De modo que podría darse hipotéticamente el caso de una resolución parlamentaria que contravenga flagrantemente las normas —organizativas internas del congreso— al excluir totalmente a un grupo parlamentario en la conformación de las comisiones o entes de dirección (y no sólo la exclusión en presidencias o secretarías), sin que tal determinación pueda ser impugnada, resucitando espacios exentos de control jurídico y que vulneran, *de facto* y *de iure*, la formación plural de un órgano deliberante de representación popular y sin que tales hechos por sí mismos (y no con relación a su impacto externo o a resoluciones finales emitidas) puedan ser analizados a la luz del derecho constitucional.

41 *Vid.* sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-144/2007 emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 21 de marzo de 2007, mayoría de cinco votos, y *vid.* tesis S3 EL 026/2004. Tomo Tesis relevantes p. 674, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

42 *Vid.* juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-1711/2006.—Dante Delgado Rannauro y otros.—7 de diciembre de

- Los criterios judiciales reconocen que los Congresos pueden emitir actos materialmente electorales y por tanto impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,⁴³ así se han llevado a la luz del control constitucional, por vía del **juicio de revisión constitucional electoral**, diversos casos sobre los actos de más de la mitad de los congresos locales del país que tienen como objetivo nombrar o ratificar a las autoridades electorales, esto es, a los miembros de los Tribunales Electorales Estatales y los de los Institutos Estatales Electorales, velando por el cumplimiento de las normas constitucional y legales en que se basan.⁴⁴ Los precedentes sostienen que en ciertos casos, si bien el acto impugnado formalmente puede reputarse como legislativo, al haber sido emitido por un determinado Congreso local, lo cierto es que al privilegiar la naturaleza intrínseca del acto, puede concluirse que se trata de un acto materialmente administrativo, particularmente en el supuesto en que no se esté en presencia de la emisión de una norma general, abstracta, impersonal y heterónoma, sino ante la designación de determinado funcionario, en el entendido de que si éste tiene carácter electoral, en tanto que participa en la organización de las elecciones, cabe calificar el correspondiente acto como

2006.—Mayoría de 5 votos.—Ponente: María del Carmen Alanís Figueroa.—Disidentes: Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza.—Secretario: Armando Cruz Espinosa; y Vid. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-144/2007.—Mario Enrique Pacheco Ceballos.—21 de marzo de 2007.—Mayoría de 5 votos.—Engrose: Pedro Esteban Penagos López.—Disidentes: María del Carmen Alanís Figueroa y Manuel González Oropeza.—Secretaría: Claudia Pastor Badilla.

⁴³ Vid. tesis de Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. NO OPERA PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS, POR LA PRESENCIA DE SUS DIPUTADOS EN SESIONES DEL CONGRESO. Consultable en la revista *Justicia Electoral* 2004, suplemento 7, página 23, Sala Superior, tesis S3ELJ 19/2003.

⁴⁴ Ver cuadro anexo. De los 93 asuntos bajo estas condiciones, 47 han sido desechados, 12 fundados, 25 infundados, 3 parcialmente fundados, 3 sobreseídos, 2 considerados por no interpuestos, y 1 desechado.

materialmente administrativo electoral, toda vez que se trataría de una medida dirigida a la realización de la democracia representativa, a través de la celebración de elecciones periódicas, libres y auténticas, así como por el sufragio universal, libre, secreto y directo, a fin de integrar los órganos representativos del poder público del Estado. Por tanto la determinación del Congreso local relativa a la integración, por ejemplo del órgano responsable de la preparación de las elecciones en un Estado, a través de la designación de sus miembros, debe considerarse como un acto de carácter evidentemente electoral que se dicta en preparación al proceso electoral, entendido éste en un sentido amplio y no únicamente restringido a los actos que, ya iniciado el proceso electoral, se llevan a cabo previamente al día en que habrá de realizarse la jornada electoral correspondiente, razón por la cual debe considerarse como competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral, en caso de que sea instada para ello, analizar si el acto referido se ajusta o no a los principios de constitucionalidad y legalidad electoral.⁴⁵

- Sin embargo, cuando se trata del nombramiento de autoridades políticas (gobernadores interinos, presidentes municipales sustitutos),⁴⁶ el criterio judicial no es el mismo, pues sostiene que el procedimiento de nombramiento en estos casos (por ejemplo, del titular del Poder Ejecutivo local interino, ante su falta absoluta, ocurrida al inicio del período respectivo) no tiene relación con el proceso electoral para la renovación del titular del órgano de representación popular conocido como

⁴⁵ *Vid.* tesis de jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Consultable en la Revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, pp. 6-7, Sala Superior, tesis S3ELJ 02/2001.

⁴⁶ Ver anexo *in fine*, donde se aprecian dos casos en estas circunstancias, uno desechado y otro infundado.

gobernador constitucional, así como tampoco con la integración de alguno de los órganos expresamente facultados por la ley para la organización y calificación de las elecciones. En este tenor, el juicio de revisión constitucional electoral no resulta procedente para impugnar el nombramiento aludido, pues si bien no existe duda sobre el carácter materialmente administrativo de la determinación adoptada por el Congreso de la entidad federativa, la circunstancia de que el mismo se haya erigido en Colegio Electoral, no le confiere, paradójicamente, un contenido electoral a tal acto.⁴⁷

- Se han llevado al estudio constitucional, incluso a través del **juicios de revisión constitucional Electoral**, diversos casos cuyo acto reclamado consiste en los efectos legales de invalidéz, ratificación o calificación de elecciones locales, en ejercicio de las facultades de los Congresos Locales constituidos en Colegios Electorales, por ejemplo de Oaxaca, Sonora y Tlaxcala.⁴⁸ Igualmente cuando se trata de actos eminentemente electorales vinculados a las convocatorias a elecciones (ordinarias o extraordinarias) o de reelección de consejeros.⁴⁹
- También los actos omisivos de los Congresos Locales han sido llevados a estudio jurisdiccional, cuando niegan hacer nombramientos (de presidentes municipales, regidores y agentes municipales), o bien la substitución de la vacante-propietario;⁵⁰

⁴⁷ Vid. tesis de Jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: GOBERNADOR INTERINO. SU NOMBRAMIENTO NO ES DE NATURALEZA ELECTORAL, POR LO QUE NO PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL (Legislación de Tabasco), consultable en revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, página 81, Sala Superior, tesis S3EL 067/2001.

⁴⁸ *Ibidem*, han sido 29 asuntos, de los cuales 23 se han desechado, 1 parcialmente fundado, 3 infundados, 1 fundado y 1 sobreesido.

⁴⁹ Ver anexo, en estos once casos, nueve han sido desechados, uno fundado y otro infundado.

⁵⁰ Vid. SUP-JDC-568/2003. de fecha 11 de septiembre de 2003, el cual fue declarado fundado.

u otras omisiones vinculadas a la demarcación distrital o a las solicitudes de remoción de consejeros electorales.⁵¹

- Existen diversos asuntos más, donde los partidos y los congresistas han buscado abrir las puertas de la justicia constitucional, aspirando los actores hacerse oír en justicia, por ejemplo en aquellos casos vinculados a la negativa de los Congresos a incorporar a diputados con licencia, o a aceptar la renuncia de regidores, etc.;⁵² sin embargo los criterios judiciales sostienen que tratándose de la permanencia en el cargo de elección popular o su reincorporación cuando se ha separado de su ejercicio, son cuestiones relacionadas con las normas y procedimientos que regulan las actividades y relaciones del Congreso del Estado con los diputados integrantes de la legislatura respectiva, así como los supuestos de separación temporal del cargo legislativo y su reincorporación, aspectos que caen en el ámbito del derecho parlamentario, razón por la cual, estas cuestiones no tienen formal ni materialmente naturaleza electoral, y por tanto **el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano** no es el medio impugnativo apto para resolver estas controversias, aunque se aduzca una conculcación al derecho de votar y ser votado, toda vez que la permanencia en el cargo o su reincorporación no están vinculadas a una elección popular para la renovación de los poderes públicos, legislativos o ejecutivos.⁵³

Por último, con todo lo anterior "...cabe concluir que el núcleo del Derecho parlamentario no es ya la protección de éste frente a la posible

⁵¹ Ver anexo, donde se aprecian trece casos en estas condiciones, cuyas sentencias han variado por ser 1 sobreseído, 4 fundados, 1 parcialmente fundado, 2 infundados y 5 desechados. *Vid.* especialmente SUP-JRC451/2006 y SUP-JRC-24/2006.

⁵² Ver cuadro anexo.

⁵³ *Vid.* tesis de Jurisprudencia S3EL 026/2004 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación bajo el rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. LA PERMANENCIA O REINCORPORACIÓN EN LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR ESTÁ EXCLUIDA DE SU TUTELA.

injerencia de otros órganos constitucionales, sino el estudio de las relaciones entre la mayoría y minorías parlamentarias, lo cual implica que ambas han de someterse a reglas jurídicas, al Derecho; de esta manera se acepta la premisa general de que todo órgano del Estado, y el Parlamento es uno de ellos, debe ser residenciable jurídicamente... Esta nueva configuración del Derecho parlamentario es, además, consustancial con el principio democrático que inspira todo nuestro ordenamiento jurídico”.⁵⁴

Así, los actos parlamentarios adoptados en el marco de la organización y funcionamiento de las Cámaras, o *interna corporis acta*, son materia de control constitucional en la medida en que:

- a) Puedan ser contrarios a algún precepto constitucional (en forma directa o por violación a normas de rango infraconstitucional), y
- b) Tengan una proyección externa o afecten a relaciones externas del órgano (generen la emisión de actos *lato sensu*: leyes y actos *stricto sensu*).⁵⁵

Sin embargo, tal situación que ha constituido el núcleo interpretativo de los jueces constitucionales, está perdiendo paulatinamente virtualidad en los últimos criterios jurisprudenciales,⁵⁶ ya que existe una fuerza paulatina de los actores políticos (grupos parlamentarios y representantes populares) por demostrar el amplio margen de configuración legal de los derechos de los parlamentarios, que han encontrado recientemente eco:

⁵⁴ Álvarez Conde, Enrique y Arnaldo Alcubilla, Enrique, *op. cit.* pp. 44 y 45.

⁵⁵ Para el caso de la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, no basta su naturaleza externa sino que tenga impacto en un proceso electoral.

⁵⁶ Estos planteamientos doctrinales y jurisprudenciales —consistentes en que las decisiones del parlamento únicamente están sujetas al control jurisdiccional cuando afectan a relaciones externas al órgano o se concentran en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control constitucional, pero ello sólo naturalmente a través de las vías que para ello se ofrecen—, continúan siendo deudores en cierta medida de la propia concepción liberal, pues admiten la existencia de actos parlamentarios inmunes al control jurisdiccional. *Ibidem.* p. 46.

- a) En algunas resoluciones que reconocen la legitimidad de los parlamentarios como sujetos activos de los medios de control constitucional en materia electoral; o bien
- b) En algunos votos particulares de jueces constitucionales, cuando por ejemplo, se ha interpretado que las comisiones parlamentarias son figuras jurídicas constitucionales y por tanto sus actos competen al Derecho Constitucional, además de que el derecho estructural u organizacional (actos electivos) de dichas comisiones constituyen un derecho político susceptible de control constitucional,⁵⁷ por lo que no nos extrañe que se termine por abrir las puertas del Tribunal Constitucional a resoluciones parlamentarias y actos de todo tipo,⁵⁸ dadas las últimas consideraciones judiciales en las que se sostiene la evaluación del procedimiento parlamentario cuyas irregularidades impactan en la calidad democrática del órgano y de su decisión final.

De esta manera, por lo que hace al rígido entendimiento inicial de que sólo los actos que violentasen directamente la Constitución serían susceptibles de ser conocidos en sede constitucional, da paso al parámetro de enjuiciamiento a ese nivel, no sólo por lo que respecta a la Constitución sino también, y en mayor medida, del régimen legal parlamentario, pues se ha dado importancia a las normas infraconstitucionales como parámetro de constitucionalidad de los actos organizativos de índole interna del congreso. Así, los temas en los que se centrará el estudio constitucional son:

⁵⁷ *Vid.* expediente SUP-JDC-1711/2006 ante el Tribunal Electoral del poder Judicial de la Federación y el voto particular del Magistrado Manuel González Oropeza.

⁵⁸ *Vid.* sentencia 30/1993, 205/1990 y 44/1995 del Tribunal Constitucional de España, consultables en Aguilar de Luque, Luis, *op. cit.* p. 63; y las sentencias emitidas en México por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acciones de inconstitucionalidad A.I. 9/2005 y A.I. 52/2006 (y sus acumulados 53/2006 y 54/2006) visibles en la página www.scjn.org.mx

- a) Significado del principio de mayorías;
- b) Criterios de distribución de escaños entre los distintos grupos en la constitución de las comisiones y órganos rectores de la cámara;
- c) Problemas que plantea desde un punto de vista procesal la recurribilidad de los actos y decisiones adoptados en el marco de la organización de las Cámaras parlamentarias y la legitimación para impugnar las resoluciones parlamentarias en sede constitucional.

La doctrina anterior se abrirá paso con el ánimo de garantizar la seguridad jurídica y el imperio del Derecho sin entorpecer la lógica política de las instituciones parlamentarias y su puntual funcionamiento.

Con todo lo anterior y con el objeto de aportar elementos de análisis en torno a las instituciones de la justicia electoral que permitan reflexionar sobre su posible reforma, quiero dejar constancia de lo que, a mi parecer, son algunos de los temas de necesario pronunciamiento del poder constituyente, en cuyas manos ha puesto el pueblo de México la interpretación auténtica del Estado de Derecho, para definir expresamente la procedencia o no de la vía constitucional, las partes legitimadas para hacerla valer y los efectos de las resoluciones en su caso.